

Euroopan unionin virallinen lehti

C 110

49. vuosikerta

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

9. toukokuuta 2006

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö	Sivu
	I <i>Tiedonantoja</i>	
	
	II <i>Valmistavat säädökset</i>	
	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	
	15.—16. maaliskuuta 2006 pidetty 425. täysistunto	
2006/C 110/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Matkailu ja kulttuuri: kaksi kasvun vauhdittajaa”	1
2006/C 110/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2004” SEC(2005) 805 lopullinen	8
2006/C 110/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi eurooppalaisen standardoinnin rahoituksesta” KOM(2005) 377 lopullinen — 2005/0157 COD	14
2006/C 110/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja EU:n sijoitusrahastolainsäädännön kehittämisestä” KOM(2005) 314 lopullinen	19
2006/C 110/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — Esteetön tietoyhteiskunta (eAccessibility)” KOM(2005) 425 lopullinen	26
2006/C 110/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2037/2000 muuttamisesta osittain halogenoitujen kloori-fluorihilivetyjen kiintiöiden myöntämisen vertailuvuoden osalta 1 päivänä toukokuuta 2004 liittyneiden jäsenvaltioiden vuoksi” KOM(2004) 550 lopullinen — 13632/05 ADD 1 + COR 1	33

FI
**Hinta:
18 EUR**

(jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö (jatkuu)	Sivu
2006/C 110/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kulttuurin sosiaalinen ulottuvuus"	34
2006/C 110/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "JEREMIE (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)"	39
2006/C 110/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Luonnos komission asetukseksi (EY, Euratom) Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä annetun komission asetuksen (EY, Euratom) N:o 2342/2002 muuttamisesta" <i>SEK(2005) 1240 lopullinen</i>	46
2006/C 110/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean oma-aloitteinen lausunto aiheesta "Uusiutuvat raaka-aineet — Materiaalikäytön ja energiakäytön kehittämisenäkymiä"	49
2006/C 110/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Puu energianlähteenä laajentuvassa Euroopan unionissa"	60
2006/C 110/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kansalaisyhteiskunnan rooli EU:n ja Kiinan suhteissa"	68
2006/C 110/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Nuorisorikollisuuden torjuminen, nuorten tekemien rikosten käsittely ja nuoriso-oikeusjärjestelmän rooli Euroopan unionissa"	75
2006/C 110/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — i2010 — kasvua ja työllisyyttä edistävä eurooppalainen tietoyhteiskunta" <i>KOM(2005) 229 lopullinen</i>	83
2006/C 110/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Naisiin kohdistuva perheväkivalta"	89



II

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

15.—16. MAALISKUUTA 2006 PIDETTY 425. TÄYSISTUNTO

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Matkailu ja kulttuuri: kaksi kasvun vauhdittajaa”

(2006/C 110/01)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. heinäkuuta 2005 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta *Matkailu ja kulttuuri: kaksi kasvun vauhdittajaa*.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Patrizio **Pesci**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.—16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 135 ääntä puolesta ja 1 vastaan 3:n pidätyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Matkailu on Euroopan unionille merkittävä talouden ala, kun otetaan huomioon, että sen osuus bruttokansantuotteesta on 5,5 prosenttia (osuus vaihtelee 3 prosentista 8 prosenttiin eri jäsenvaltioissa). Alalla toimii yli kaksi miljoonaa yritystä, jotka työllistävät noin yhdeksän miljoonaa henkeä. Matkailu toimii tehokkaana veturina muille talouden aloille kuten teollisuudelle — erityisesti muotiin, liikenteeseen ja maataloustuotteita jalostavaan elintarviketeollisuuteen liittyville aloille — sekä kaupalle ja muille palveluille.

1.2 Yksityishenkilöiden ja kotitalouksien osuus eurooppalaisesta matkailusta on yli 80 prosenttia; loput ovat liikematkailua. EU:n kotitaloudet käyttävät noin kahdeksasosan henkilökohtaisista menoistaan matkailuun liittyvään kulutukseen.

1.3 Eurooppa on matkailussa yhä maailman suosituin kohdealue. Venäjältä, Kiinasta ja Intiasta Eurooppaan tulevat matkailijavirrat ovat jatkuvassa kasvussa. Näiden maiden talouden kehittyessä yhä useammilla on varaa matkailuun.

1.4 Näistä myönteisistä yleispiirteistä huolimatta Euroopan matkailuala joutuu joka vuosi kilpailemaan yhä kovemmin uusien nousevien maiden kanssa. Tämän oma-aloitteisen lausunnon tarkoituksena on korostaa unionin toimielimille kulttuurin myönteistä vaikutusta Euroopan matkailuun ja kehottaa niitä sitoutumaan vanhan mantereen kulttuuri-

perinnön hyödyntämiseen ja suojeluun. Koska kulttuuririkauksia ei voida siirtää tai korvata toisin kuin monia muiden teollisuudenalojen osatekijöitä, ne voivat toimia menestyksenkäänä välineenä kilpailussa muiden alueiden kanssa.

1.5 Tätä lausuntoa laadittaessa on järjestetty useita tapauksia matkailuun ja kulttuuriin liittyvistä kysymyksistä Euroopan komission eri pääosastoilla vastaavien virkamiesten sekä Euroopan parlamentin edustajien kanssa. Lisäksi 18. marraskuuta 2005 järjestettiin Paestumissa — yhdellä Euroopan kiinnostavimmista arkeologisista alueista — julkinen kuulemistilaisuus, johon osallistui lukuisia poliittisten instituutioiden, kansainvälisten järjestöjen (Unesco), kulttuurijärjestöjen ja yksityisten matkailuyritysten edustajia. Julkinen kuulemistilaisuus järjestettiin kahdeksansien Välimeren alueen arkeologista matkailua koskevien messujen yhteydessä, minkä ansiosta myös Välimeren eteläpuolella sijaitsevien maiden edustajat saattoivat osallistua tilaisuuteen.

2. Lissabonin strategian vauhdittaminen

2.1 Maaliskuussa 2005 pidetyssä EU:n huippukokouksessa kehoitettiin komissiota, neuvostoa ja unionin jäsenvaltioita elvyttämään kasvua ja työllisyyttä koskevaa Lissabonin strategiaa ja toimimaan aktiivisesti sen tavoitteiden saavuttamiseksi. On selvää, että matkailu ja kulttuuri voivat vaikuttaa merkittävästi sekä kasvuun että työllisyyteen. Kasvun osalta matkailun

tulevien vuosien alakohtaiset kasvu- ja kehitysnäkymät ovat mitä parhaimmat: vuosina 2006–2015 vuotuisen kasvun arvioidaan olevan keskimäärin 3,1 prosenttia. Matkailu on myös teollisuudenala, joka voi vaikuttaa merkittävästi työttömyyden vähentämiseen. Koska matkailu on naisvaltainen ala, se voi osaltaan auttaa saavuttamaan Lissabonin strategiaan sisältyvän erityistavoitteen, joka koskee naisten työllisyysasteen nostamista⁽¹⁾. Vaikka eurooppalaisen matkailun volyymin arvioidaan kaksinkertaistuvan seuraavien 25 vuoden aikana, sen kasvuaste on kuitenkin maailmanlaajuista keskiarvoa ja etenkin nousevien maiden eräiden alueiden keskiarvoa pienempi. Kaikkien unionin toimielinten on siis kannettava kortensa kekoon, jotta matkailun kasvua voidaan lisätä ja jotta Euroopan unioni saadaan nostettua alan kasvulukemissa maailman huipulle.

3. Kulttuurimatkailu

3.1 Matkailualan voimakkaimmin kasvavia osa-alueita on kulttuurimatkailu eli taiteellisiin ja maisemallisiin arvoihin liittyvä, taidekaupunkeihin sekä historiansa ja paikallisten perinteidensä kannalta merkittävälle alueelle suuntautuva matkailu. Tämän lausunnon tarkoituksena ei ole käsitellä kulttuuriin liittyviä aiheita kokonaisuudessaan vaan arvioida vaikutusta, joka kulttuuriin liittyvillä näkökohdilla voi olla matkailuun.

3.2 Kulttuurimatkailun osa-alueella Euroopan unioni on erityisen edullisessa asemassa, koska se muodostaa suurimman ”kulttuurikeskittymän”. Euroopan unionin 25 jäsenmaassa sijaitsee 300 kaikkiaan 812:sta kulttuuri- ja luontokohteesta, jotka Unesco on luetteloinut maailman kulttuuriperintöön kuuluviksi ja jotka sijaitsevat 137 maassa. Jos nykyisiin 25 jäsenmaahan lisätään neljä Euroopan unionin jäsenyyttä odottavaa valtiota (Bulgaria, Kroatia, Romania ja Turkki) näiden kohteiden lukumäärä nousee 331:een⁽²⁾. Eurooppalaisen kulttuurimatkailuverkoston toisessa vuosikokouksessa tuli esiin merkittävä seikka: Kiinasta ja Intiasta Eurooppaan tulevia matkailijoita kiinnostavat nimenomaan Euroopan kulttuurin ja arkkitehtuurin rikkaudet. EU:n ja jäsenvaltioiden tulisi jatkaa sijoittamista runsaan kulttuuriperinnön suojeluun ja kulttuurimatkailun edistämistä.

⁽¹⁾ Euroopan kulttuurimatkailuverkoston (ECTN) tietojen mukaan kulttuurimatkailu tuo suoraa hyötyä kolmelle Lissabonin strategiassa mainitulle alalle: ala 8, työllisyyden kasvu; ala 9, työvoima; ja ala 10, koulutus. Vuonna 2003 perustetun Euroopan kulttuurimatkailuverkoston tarkoituksena on edistää kulttuurimatkailualan eri toimijoiden välistä yhteistyötä, ja se saa osarahoitusta Euroopan unionilta.

⁽²⁾ Unescon (YK:n kulttuurijärjestön) luetteloimien kohteiden jakauma Euroopan unionin 25 jäsenmaassa on seuraava: Alankomaat 7, Belgia 10, Espanja 38, Irlanti 2, Italia 42 (sisältäen kaksi Vatikaanivaltiossa sijaitsevaa kohdetta), Itävalta 8, Kreikka 16, Kypros 3, Latvia 2, Liettua 4, Luxemburg 1, Malta 3, Portugali 13, Puola 12, Ranska 30, Ruotsi 14, Saksa 31, Slovakia 5, Slovenia 1, Suomi 6, Tanska 4, Tsekki 12, Unkari 8, Viro 2, Yhdistynyt kuningaskunta 26.

3.3 Talouden lisäksi kulttuurimatkailun avulla voidaan kehittää myös sosiaalisia ja sivistyksellisiä arvoja, jotka ovat keskeisen tärkeitä Euroopan yhdentymisen sekä kansojen ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämiseksi. Eurooppalaisen identiteetin kehityksen kannalta on yhä tärkeämpää tuntee perusteellisesti maat, kulttuuriperinteet ja eroavuudet, jotka muodostavat monipuolisen eurooppalaisen mosaikin. Nykyaikana, jota voidaan luonnehtia ”eurooppalaisen tietoisuuden kriisiksi”, eurooppalaisten kulttuuriarvojen edistäminen voi kertoa optimismista ja luottamuksesta unionin tulevaisuuteen⁽³⁾.

3.4 Näinä monikulttuurisuuden vaativina aikoina Euroopan unionin on syytä sitoutua kehittämään kulttuurista ja uskonnollista vuoropuhelua muiden kansojen kanssa muun muassa edistämällä kulttuurimatkailua. Unionin tekemä päätös nimetä vuosi 2008 Euroopan kulttuurienvälisen vuoropuhelun teema- vuodeksi on siten erittäin tervetullut.

3.5 Kulttuurimatkailun kehittäminen korostamalla eurooppalaisen taideperinnön historiallista ja yhteiskunnallista taustaa sekä hyödyntämällä luonnonympäristön tarjoamia mahdollisuuksia auttaa muista maista tulevia matkailijoita ymmärtämään syvällisesti Euroopan kulttuuritaustaa.

4. Euroopan unionin toimielinten nykyiset toimet

4.1 Euroopan unioni on jo jonkin aikaa kiinnittänyt huomiota matkailuun ja kulttuuriperinnön suojeluun, vaikka se ei asianmukaisen oikeusperustan puuttuessa olekaan voinut harjoittaa matkailutoiminnan suoraa rahoitusta. Tarvittava oikeusperusta sisältyy vihdoin uuteen perustuslakisopimukseen, joka kuitenkin odottaa edelleen ratifiointia. EU on tähän asti pyrkinyt hyödyntämään matkailupotentiaalia mahdollisimman tehokkaasti pääasiassa horisontaalisen lähestymistavan avulla. Matkailua on edistetty yhtäältä rakennerahastojen käytöllä, toisaalta epäsuorasti toimilla, jotka ovat koskeneet varsinaisesti muita aloja kuten ympäristöä tai tutkimusta, mutta jotka ovat samalla tuoneet etua myös matkailulle. Vaikka tämä on sinänsä myönteinen asia, komission yritystoiminnan pääosaston matkailuyksikön ongelmat koordinoida toimintaa tehokkaasti muiden matkailuun suorasti tai epäsuorasti liittyvien pääosastojen kanssa vaarantavat ne myönteiset vaikutukset, joita matkailualalle voisi koitua monista unionin aloitteista.

4.2 Vuosina 2002–2006 EU on myöntänyt matkailualaan suoraan tai epäsuoraan liittyviin hankkeisiin noin seitsemän miljardia euroa ja kulttuurihankkeisiin (Interreg III, Leader + ja Urban-aloitteet) noin kaksi miljardia euroa. Matkailua ja

⁽³⁾ Europa Nostra on eurooppalainen järjestö, jonka tarkoituksena on hyödyntää ja suojella eurooppalaista kulttuuriperintöä. Sen toimintaan osallistuu 40 eurooppalaista valtiota ja yli 200 jäsenjärjestöä. Järjestö katsoo, että eurooppalainen kulttuuriperintö on merkittävä osatekijä eurooppalaisen identiteetin ja Euroopan kansalaisuuden kehittämisessä ja edistämiseksi.

kulttuuria on siten rahoitettu yhteensä noin yhdeksällä miljardilla eurolla. Rahoitusta ei kuitenkaan ole hyödynnetty riittävästi, koska näiden kahden rakennerahastoista tuettavan alan hallinnon koordinointi on puutteellista.

4.3 Erityisen menestyksekkäistä hankkeista, joilla Euroopan unioni on tuonut kulttuuriperintöä esiin, on mainittava ”Euroopan kulttuuripääkaupunki” -tapahtuma. Koulutuksen ja kulttuurin pääosaston teettämän, äskettäin valmistuneen tutkimuksen mukaan⁽⁴⁾ matkailu kasvoi Euroopan kulttuuripääkaupungeiksi valituissa kaupungeissa tapahtumavuonna keskimäärin 12 prosenttia, ja sitä seuraavanakin vuonna matkailijamäärä on ollut tapahtumaa edeltävien vuosien keskiarvoa suurempi. Saman tutkimuksen mukaan tapahtumalla on yhä huomattavat kasvumahdollisuudet, ja niitä tulisi hyödyntää mahdollisimman täysipainoisesti. Koulutuksen ja kulttuurin pääosasto onkin laatinut uuden ehdotuksen, jonka tarkoituksena on määrittellä tulevaisuutta varten ehdokaskaupungeille uudet ja aiempaa selkeämmät valintaperusteet. Sillä pyritään vauhdittamaan ehdokaskaupunkien välistä kilpailua, korostamaan eurooppalaista ulottuvuutta ja kulttuuriohjelmien kestävyttä sekä edistämään hyvien käytäntöjen levittämistä kulttuuritapahtumien hallinnoinnissa. Lisäksi ehdotuksessa kehoitetaan unionia kolminkertaistamaan ”Euroopan kulttuuripääkaupunki” -tapahtumalle myönnettävä tuki, joka on nykyisin 500 000 euroa.

4.4 Joulukuun alussa 2005 Euroopan parlamentin talousarvion valvontavaliokunta hyväksyi ensimmäistä kertaa matkailun ja kulttuurin mahdollisuuksien parantamiseen tarkoitettun miljoonan euron määrärahan käytettäväksi ”Euroopan huippukohteiden” edistämishankkeeseen.

4.5 Komission yritystoiminnan pääosasto on puolestaan perustanut matkailun kestävyttä käsittelevän ryhmän, joka koostuu muun muassa toimielimiä ja matkailualan eri toimijoita edustavista asiantuntijoista. Ryhmän tarkoituksena on tehdä ehdotuksia komissiolle kestävän matkailun edistämiseksi vuonna 2007 laadittavaa matkailualan Euroopan laajuista Agenda 21-toimintaohjelmaa varten. Komitea yhtyy komission ja Euroopan parlamentin näkemukseen siitä, että ainoastaan kestävä matkailu tulee tukea.

4.6 Komissaari Günter Verheugen ilmoitti Maltassa 20. lokakuuta 2005 pidetyssä neljännessä Euroopan matkailufoorumissa vuoden 2006 alkupuolella perustettavasta Euroopan matkailuportaalista. Se tarjoaa pääsyn jäsenvaltioiden matkailujärjestöjen Internet-sivuille ja edistää siten eurooppalaisten matkailukohteiden asemaa muuhun maailmaan nähden.

⁽⁴⁾ Palmer/Rae Associates, Internal Cultural Advisors, ”European Cities and Capitals of Culture”, Euroopan komission teettämä tutkimus, elokuu 2004.

4.7 Lisäksi komission yritystoiminnan pääosasto on äskettäin käynnistänyt tutkimuksen aiheesta ”Kulttuuri- ja urheilutapahtumien vaikutus matkailualaan liittyville pk-yrityksille”, ja kulttuurin pääosasto on tehnyt tutkimuksen Euroopan kulttuurialan taloudesta.

5. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean toimet

5.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tietoisena matkailualan merkityksestä Euroopalle jo jonkin aikaa kiinnittänyt huomiota alaan liittyviin kysymyksiin kuten laajentuneen Euroopan matkailupolitiikkaan sekä matkailun yhteyksiin sosioekonomiseen kehitykseen, julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön, urheiluun jne.⁽⁵⁾

5.2 Kohdassa 4.7 mainituissa kahdessa tutkimuksessa samoin kuin tässä matkailua ja kulttuuria käsittelevässä lausunnossa sekä kohdassa 5.1 mainituissa lausunnoissa pyritään määrittelemään Euroopan matkailun tulevia suuntaviivoja.

6. Kansalaisten kulttuurisen tietoisuuden kehittäminen

6.1 Kulttuuriarvojen edistämisen tärkeimpänä tehtävänä on parantaa asukkaiden tietoisuutta oman alueensa historian, taideperinnön ja luonnonvarojen rikkauksista⁽⁶⁾. Kun asukkaat ovat tietoisia näistä seikoista, he voivat suojella ja kehittää omaa aluettaan arvokkaalla tavalla ja tukea siten viranomaisten toimintaa.

6.2 Laajan kulttuurisen tietoisuuden edistämiseksi on toimitettava jo kouluissa ja laadittava ohjelmia, joiden välityksellä nuoret oppivat tuntemaan alueensa historiaa, taideperintöä ja luonnonympäristöä, sekä aloitteita, jotka tekevät nuorista keskeisiä toimijoita niiden hyödyntämisessä⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ ETSK on käsitellyt matkailua seuraavissa lausunnoissaan: ”Laajentuneen unionin matkailupolitiikka”, ”Matkailun rooli taantuvien alueiden taloudellisessa ja sosiaalisessa elvyttämisessä”, ”Matkailupolitiikka sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö” (esittelijä Juan Mendoza Castro) ja ”Matkailu ja urheilu: Euroopan tulevat haasteet” (esittelijä Patrizio Pesci).

⁽⁶⁾ Palautettakoon tässä yhteydessä mieleen Antwerpenin kaupungin aloite, jonka ansiosta pääsy kaupungin museoihin on ilmainen kaikille kaupungin asukkaalle.

⁽⁷⁾ Esimerkiksi Italiassa on kehitetty mielenkiintoisia aloitteita tällä alalla: FAI-järjestö (*Fondo Ambiente Italiano*) järjestää keväisin vähän tunnettujen tai tavallisesti yleisöltä suljettujen rakennusten aukiolon ja pyytää paikallisia kouluja käyviä nuoria toimimaan matkailuop-paivan päivän ajan ja esittelemään rakennuksia kävijöille.

7. Kulttuurimatkailun osa-alueet

7.1 Jotta kulttuurimatkailua voidaan edistää tehokkaasti ja houkutella sen pariin myös kulttuurin suhteen välinpitämättömiä matkailijoita, on hyödyllistä analysoida ja kehittää kulttuurimatkailun eri osa-alueita ja pyrkiä määrittelemään kehityssuuntauksia ja -mahdollisuuksia tulevaisuutta varten. Kulttuurimatkailun tärkeimpiä osa-alueita ovat taideperintö, tapahtumat ja näyttelyt, viini- ja ruokakulttuuri ja maaseutumatkailu, elokuviin liittyvä matkailu ja kulttuuriteemapuistot.

7.2 Taideperintö

7.2.1 Kulttuurimatkailun perinteisin osa-alue on "fyysinen" taideperintö, johon kuuluvat historialliset kaupunkikeskustat, museot ja arkeologiset alueet. Tällä osa-alueella ensisijaisena tavoitteena on yhdenmukaistaa kulttuuriperinnön ja turistipalveluiden hallintaa, jotta matkailijat voisivat hyödyntää niitä täysimittaisesti. Tarkoituksena on pohtia yhtenäistä tapaa hallinnoida matkailullis-kulttuurisia järjestelmiä. Olisi edistettävä esimerkiksi taideperintöön ja ympäristöön liittyvien yksittäisten järjestelmien yhtenäistä hallintaa, kuuluivat ne sitten julkishallinnon tai yksityisten toimijoiden toimialaan. Myös aukioaloajat ja pääsymaksut voitaisiin suunnitella siten, että mahdollisimman monet pääsevät vierailemaan kohteissa. Näin voitaisiin kasvattaa tuloja ja kattaa hallintokustannuksia. Lisäksi voitaisiin elävöittää kulttuuriperintöä järjestämällä museoissa ja historiallisissa palatseissa ja linnoissa myös nykyaikaiseen keskittyviä näyttelyitä.

7.2.2 Monissa Euroopan kaupungeissa on saatu mielenkiintoisia kokemuksia turistikorteista, jotka oikeuttavat museoihin ja arkeologisille alueille sisäänkäynnin lisäksi liikennepalvelujen käyttöön.

7.2.3 Pienehköille taidekohteille voi suositella erityisesti ns. kulttuurialueiden perustamista. Useista kunnista koostuvat yhtenäiset alueet voivat yhdistää matkailu- ja kulttuuripalvelunsa, koota julkishallinnolta ja yksittäisiltä toimijoilta saatavan rahoituksen yhteen ja markkinoida palvelujaan yhtenäisellä tavalla. Lisäksi komitea pitää tarkoituksenmukaisena, että alueelliset matkailuorganisaatiot tekevät yhteistyötä myös valtioiden rajat ylittävien kulttuurialueiden perustamiseksi ja kehittämiseksi.

7.2.4 Lisäksi tulisi luoda eri maissa sijaitsevien kulttuurikohteiden⁽⁸⁾ kuten linnojen, historiallisten palatsien, arkeologisten

⁽⁸⁾ Linnoituskaupunkien verkosto on yksi mielenkiintoisista kokeiluista. Sen perustivat Kentin (Yhdistynyt kuningaskunta), Nord-Pas-de-Calais'n (Ranska) ja Länsi-Flanderin (Belgia) alueet. Verkostoon kuuluu 17 historiallista kohdetta, ja sen avulla hyödynnetään alueiden arvokasta yhteistä perintöä.

alueiden (esimerkiksi Magna Grecian⁽⁹⁾ alueen kaupunkien) verkostoja tai kohteet yhdistäviä reittejä, erityismuseoiden (esimerkiksi yritysmuseoiden) verkostoja tai monen eurooppalaisen valtion alueelle ulottuvia reittejä⁽¹⁰⁾ kuten Via Francigena. Tällaisilla verkostoilla ja reiteillä olisi yhtenäinen tuotemerkki ja tunnukset ja niitä markkinoitaisiin yhtenäisellä tavalla. Mikäli mahdollista, voitaisiin lisäksi tarjota myös yhteisiä tukipalveluita.

7.3 Tapahtumat ja näyttelyt

7.3.1 Toinen huomattava kulttuurimatkailun osa-alue koostuu tapahtumista kuten näyttelyistä, konserteista, festivaaleista ja muista vastaavista tapahtumista. Viimeisten kymmenen-viidentoista vuoden aikana kulttuuritapahtumat ovat tulleet matkailun kannalta merkittäviksi tekijöiksi. Yhä useammat etenkin nuoret matkailijat vierailevat merkittävässä näyttelyissä, konserteissa ja festivaaleilla ja osallistuvat erityistilaisuuksiin kuten "unettomat yöt" -tapahtumiin, jotka ovat yleistyessä monissa Euroopan kaupungeissa kuten Pariisissa, Versaillesissa, Brysselissä, Roomassa, Wienissä ja Varsovassa.

7.3.2 Tämän osa-alueen edistämiseen kuuluvat sekä perusrakenteisiin liittyvät toimet sopivien näyttely- ja festivaalitalojen hankintaa ja uudistamista varten että markkinointiin ja viestintään liittyvä suunnittelu. Euroopan unioni voisi tukea yhtenäisen kulttuuritapahtumakalenterin luomista, edistää eri maiden ja kulttuurilaitosten välistä yhteistyötä ja vauhdittaa aloitteita maissa, joilla on vähän kokemusta ja perinteitä tällä alalla, kuten unionin kymmenellä uudella jäsenmaalla.

7.4 Viini- ja ruokakulttuuri sekä maaseutumatkailu

7.4.1 Kolmas kulttuurimatkailun tärkeä osa-alue liittyy eri alueiden viini- ja ruokakulttuuriin. Tämä "aineellisen kulttuurin" osa-alue on tullut viime vuosina yhä suosittumaksi ja se on luonut kulttuurisen ja taloudellisen liikkeen, joka pyrkii edistämään perinteisiä tuotteita⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Tätä ehdottivat muutamat Campanian alueen ja Kreikan matkailualan toimijat 18. marraskuuta 2005 Paestumissa pidetyssä julkisessa kuulemistilaisuudessa.

⁽¹⁰⁾ Erittäin kiinnostavia kokeiluja ovat seuraavat:

— "European Route of Brick Gothic" -hankkeeseen osallistuu seitsemän maata (Latvia, Liettua, Puola, Ruotsi, Saksa, Tanska, Viro), 26 kaupunkia ja kaksi aluetta.

— "The European Route of Jewish Heritage" -ohjelma sai Euroopan neuvoston kunniakirjan "Major Cultural Route of the Council of Europe" 5. joulukuuta 2005.

⁽¹¹⁾ Yksi perinteisten tuotteiden edistämiseen suunnatuista hankkeista on "Slow Food", Carlo Petrinin perustama kansainvälinen järjestö, jolla on nykyään 83 000 jäsentä ja toimipisteet Italiassa, Saksassa, Sveitsissä, Yhdysvalloissa, Ranskassa, Japanissa sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja edustus 122 maassa. Slow Food vastustaa makunautintojen yhdenmukaistamista, puolustaa kuluttajien tarvetta saada tietoa ja suojelee ruokaperinteisiin ja gastronomiaan liittyvää kulttuuri-identiteettiä. Eurooppalaisista perinteisten tuotteiden edistämiseen tarkoitetuista reiteistä todennäköisesti mielenkiintoisimpia ovat Skotlannin viskitie, joka on maailman ainoa pelkästään mallasviskille omistettu reitti, Belgian ja Alankomaiden trappisti-olutreitit sekä Bretagnen osterireitti.

7.4.2 Olisi hyödyllistä perustaa viini- ja ruokakulttuurin teemareittejä, joissa yhdistyvät taiteelliset ja kulttuuriset arvot ja jotka tarjoavat kulttuurikäyntejä, maistiaisista ja maaseutuun liittyviä elämyksiä. Siten niillä yhdistyvät tietyn alueen historian sekä perinteisten viinien ja ruokalajien tuntemukseen liittyvät kokemukset.

7.4.3 Euroopan unioni voisi tukea Euroopan viini- ja ruokakulttuuri- sekä maaseutumatkailureittien tietokannan perustamista. Erityisesti voitaisiin suosia valtioiden rajat ylittäviä reittejä, joissa yhdistyvät kahden tai kolmen maan perinteet. Tällä tavoin voitaisiin hyödyntää monien perinteiden ja myös erojen lähtökohdina olevia yhteisiä juuria.

7.5 Elokuviin liittyvä matkailu

7.5.1 Kulttuurimatkailun neljäs osa-alue on elokuvaan ja televisiosarjoihin liittyvä matkailu, josta on tulossa huomattava matkailun vauhdittaja. Menestyneiden elokuvien ja televisiosarjojen kuvaus- ja tapahtumapaikoille suuntautuva matkailu on moninkertaistanut matkailijamäärät monilla alueilla. Esimerkiksi Ison-Britannian pohjoisosissa Northumberlandissa sijaitseva Alnwickin linna, johon J.K.Rowlingin romaaneihin perustuvien Harry Potter -elokuvien tapahtumat on sijoitettu, on lyhyessä ajassa noussut tuntemattomuudesta yhdeksi Ison-Britannian tärkeimmistä matkailukohteista, joka tuottaa nykyisin 13 miljoonaa euroa vuodessa. Samoin on tapahtunut Italiassa Piemonten alueella sijaitsevassa Aglièn linnassa, johon on sijoitettu televisiosarjan ”*Elisa di Rivombrosa*” tapahtumat. Linnan kävijämäärä on noussut keskimäärin sadasta viikoittaisesta kävijästä 3 500:aan. Julkisuutta lisäävää vaikutusta on myös vielä tekeillä olevilla elokuvilla. Iso-Britanniassa Lincolnin pikkukaupungista, jossa kuvataan Dan Brownin bestselleriin pohjautuvaa elokuvaa ”*Da Vinci -koodi*”, on jo tullut jatkuvien matkailijavirtojen kohde. Pariisiin on puolestaan perustettu matkailutoimistoja, jotka järjestävät retkiä ainoastaan Brownin romaanissa kuvailuille paikoille.

7.5.2 Elokuussa 2005 Iso-Britanniassa tehdyn tutkimuksen mukaan elokuvat tai televisio-ohjelmat vaikuttavat lomavalintoihin 27 prosentilla aikuisista ja jopa 45 prosentilla 16–24-vuotiaista nuorista. Sen vuoksi Britannian matkailunedistämiskeskus *VisitBritain* seuraa tarkoin elokuvien tuotantoa ja julkaisee Internet-sivustollaan ”elokuvakarttaa”, johon sisältyvissä hyvin yksityiskohtaisissa kartoissa osoitetaan uusien elokuvien kuvauspaikat, opastetaan kohteisiin ja kerrotaan kohteiden matkailupalveluista.

7.6 Kulttuurin teemapuistot

7.6.1 Viides kulttuurimatkailun osa-alue muodostuu historiaan ja taiteeseen liittyvistä teemapuistoista, jotka täydentävät käyntejä museoissa, historiallisissa kaupunkikeskuksissa ja

arkeologisilla alueilla. Kuuluisan ja suositun matkailukohteen läheisyyteen syntyvän puiston tulisi olla eräänlainen tukiväline kävijälle, jotta hän ymmärtäisi kohteen historiallisen todellisuuden⁽¹²⁾. Vastaavia puistoja voitaisiin perustaa Euroopan tärkeimmille kulttuurialueille⁽¹³⁾. Euroopan unioni voisi tukea tällaisia *infotainment*-rakenteita (tieto ja viihde), jotka toimisivat matkailun lisäkannustimina.

8. Uuden teknologian käyttö

8.1 Uusi tieto- ja viestintäteknikka tarjoaa lukuisia mahdollisuuksia kulttuuriperinnön hyödyntämiseksi matkailua ajatellen. Näitä ovat esimerkiksi Internet-sivustot, satelliitti- ja digitaalikanavat, esittelyvideot uusimman sukupolven matkapuhelimien varten sekä historiallisten rakennusten ja historiallisesti ja taiteellisesti merkittävien ympäristöjen rekonstruointi virtuaalitekniikan avulla⁽¹⁴⁾.

8.2 Uuden teknologian käyttö liittyy luontevasti erityisesti matkailun kestävyteen ja suosituimpien, valtavista matkailijamääristä kärsivien kohteiden suojeluun. Tietotekniikka tarjoaa uusia mahdollisuuksia suunnitella ja valvoa matkailijamääriä sekä tallentaa matkailijoita koskevia tietoja. Esimerkiksi erilaisia ympäristömuuttujia, kuten museosalien kosteutta, voidaan valvoa automaattisesti taideteoksien vahingoittumisen torjumiseksi. Sähköiset reaaliaikaiset varausjärjestelmät ja etukäteisvarausten edellyttäminen helpottaisivat hyödyntämään kohteita, joissa voi vieraila vain pieni matkailijajoukko kerrallaan.

8.3 Ei pidä unohtaa uuden teknologian mukanaan tuomia mahdollisuuksia toteutettaessa rakenteita ja järjestelmiä, joilla poistetaan liikuntarajoitteisille usein ylityspääsemättömiä hankaluksia aiheuttavia rakennetun ympäristön esteitä.

8.4 Tutkimuksen ja innovaation seitsemännessä puiteohjelmassa Euroopan unioni on todennut, että tutkimustuloksiin pohjautuvilla sovelluksilla voidaan edistää matkailualaa ja

⁽¹²⁾ Tästä mielenkiintoisena esimerkkinä on ”*The Malta Experience*”, noin tunnin kestävä filmi, joka kuvaa saaren ja sitä asuttaneiden kansojen historiaa alkuhistoriasta lähtien ja joka antaa myös nuorille kävijöille hyvän kuvan ympäröivästä todellisuudesta.

⁽¹³⁾ Esimerkiksi Pompeijin arkeologisen alueen läheisyyteen voitaisiin perustaa virtuaalipuisto, joka esittelisi antiikin Pompeijin elämää ja jossa voitaisiin esittää myös kaupungin tuhonnut Vesuviuksen purkaus. Vastaavanlainen puisto voitaisiin perustaa Waterlooon Belgiaan. Se antaisi matkailijoille tilaisuuden ymmärtää syvällisemmin, kuinka yksi historian kuuluisimmista taisteluista käytiin.

⁽¹⁴⁾ Luxemburgin puheenjohtajakaudella huhtikuussa 2005 pidetyssä konferenssissa ”Kulttuurimatkailu – haaste Euroopan yhdentymiselle” esitettiin mielenkiintoisia esimerkkejä uuden teknologian käytöstä. Esimerkiksi käyttämällä kämmentietokoneita voidaan saada tauotta tietoa kulkureittiä ympäröivästä alueesta; tätä voivat soveltaa vaikkapa Via Francigenan vaeltajat.

kulttuuriperinnön tavoitettavuutta. EU voisi kannustaa tämän-tyyppisten aloitteiden konkreettista toteutusta laatimalla yhteisön tasolla käytössä olevista teknologioista ja parhaista käytännöistä luettelon, joka tarjoaisi tietoa toimijoille eri maissa.

8.5 Teknologian käyttö on olennaisen tärkeää eurooppalaisten kulttuurimatkojen markkinoinnissa sekä unionin sisä- että ulkopuolella. Myös tällä alalla olisi hyödyllistä laatia karttoitus eri maissa meneillään olevista aloitteista. Euroopan unioni voisi lisäksi tukea eurooppalaisen matkailuportaalien ja Euroopan ulkopuolisista maista vanhalle mantereelle suunnattavaa matkailua edistävän satelliittikanavan toteuttamista.

9. Kulttuuriperinnön hallinto ja työntekijöiden koulutus

9.1 Kulttuuriperinnön tehokkaaseen hyödyntämiseen liittyy kysymys sen hallinnosta: kulttuuririkkaudet ovat yleensä julkista (joko valtion tai paikallishallinnon) tai uskonnollisten järjestöjen, yhdistysten tai yksityisten omaisuutta. Tilanne erityisen arkaluontoinen joissakin uusissa jäsenvaltioissa, joissa menneinä vuosikymmeninä tapahtuneet pakkokansallistamiset ovat luoneet epävarmuutta omistusoikeudesta ja vaarantaneet monien kulttuuritaiteiden säilymisen.

9.2 Olisikin suosittava hallintomalleja, jotka ottavat huomioon kulttuuri- ja taidekohteiden nykyiset omistusrakenteet ja varmistavat niiden suojelun ja säilyttämisen, ja samalla mahdollistavat toiminnan koordinoimisen yhtenäisten matkailu- ja kulttuuristen rakenteiden välityksellä sekä edistävät julkisen ja yksityisen sektorin yhteisrahoitusta myös verokannustimien avulla.

9.3 Euroopan unioni voisi arvioida Euroopan eri maissa nykyisin käytössä olevia hallintojärjestelmiä mitatakseen niiden tehokkuutta ja edistääkseen niiden levittämistä muihin maihin. Lisäksi se voisi esittää myös verotukseen liittyviä uusia järjestelmiä, joilla voitaisiin edistää julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä hallinnossa.

9.4 Hallintotapaan liittyy kysymys kulttuurikohteiden työntekijöiden koulutuksesta. Heillä on historian ja taiteen tuntemuksen lisäksi oltava myös johtamiskykyä ja markkinointitaitoja ja heidän on kyettävä hyödyntämään uutta teknologiaa. Suoraan matkailijoiden kanssa toimivilla henkilöillä kuten majoituspalvelujen tuottajilla, kauppiaille ja julkispuolelta työntekijöillä tulisi kielitaidon lisäksi olla tietotaitoa ja heidän tulisi kyetä kunnioittamaan kulttuurieroja. Myös tällä alalla Euroopan unioni voisi kartoittaa kokemuksia alaan erikoistuneesta koulutuksesta edistääkseen kokemusten vaihtoa, vertailuanalyysejä koskevia aloitteita ja parhaiden käytäntöjen jakamista laadukkaana matkailun edistämiseksi.

10. Kulttuurimatkojen ja matkailun muiden osa-alueiden yhdistäminen

10.1 Kulttuurimatkojen tehokkaalla hallinnalla voi olla myönteisiä vaikutuksia myös matkailun muille osa-alueille, niin ranta- ja vuoristolomille kuin liikematkailulle ja eläkeläismatkoillekin.

10.2 Taidekohteet, näyttelyt, konsertit, festivaalit ja ruoka- ja viinikulttuurin tarjoamat mahdollisuudet voivat saada matkailijat valitsemaan tiettyjä eurooppalaisia kohteita. Tämä saattaa helpottaa eurooppalaisia kohteita kilpailussa nousevien maiden matkailukohteiden kanssa. Vaikka nousevien maiden kohteet saattavatkin menestyä kilpailussa luonnonvarojensa tai edullisen hintatasonsa ansiosta, ne eivät välttämättä pysty tarjoamaan kulttuurillisesti yhtä korkeatasoisia vaihtoehtoja kuin Euroopan kohteet.

10.3 Liikematkailijat voivat hyödyntää mahdollisuutta yhdistää työmatkaan kulttuurimatkoja pidentämällä matkaa muutamalla päivällä (mahdollisesti sisällyttämällä siihen lauantain ja sunnuntain) ja muuttamalla se perhematkaksi puolison tai lasten kanssa.

10.4 Kun otetaan huomioon väestön elinajanodotteen huomattava pidentäminen, kulttuurimatkojen sopii hyvin ”senioreille”, jotka päättävät yhä useammin käyttää vapaa-aikaansa uusiin kulttuureihin perehtymiseen. Tämä tukee hyvin matkailun edistämistä myös hiljaisina matkailukausina.

10.5 Euroopan unioni voi epäilemättä toimia aloitteentekijänä ja vauhdittajana myös kulttuurimatkojen ja matkailun muiden osa-alueiden yhdistämisessä.

11. Päätelmät ja ehdotukset

11.1 Kun otetaan huomioon kulttuurin myönteinen vaikutus matkailun kehittämiseen ja erityisesti se, että muiden talouden alojen vauhdittamisen lisäksi matkailu vaikuttaa myös merkittävästi Lissabonin strategian kasvua ja työllisyyttä koskevien tavoitteiden toteuttamiseen, tämän oma-aloitteisen lausunnon tärkein tavoite on tarjota unionin toimielimille uusinta tietoa, jotta ne voisivat edistää tätä dynaamista alaa, johon kohdistuu Euroopan ulkopuolisten maiden taholta ankara kilpailu.

11.2 Viestintä ja yhteinen markkinointi

11.2.1 Jotta eurooppalaista kulttuurimatkojen voimaksi hyödyntää tehokkaasti, on syytä parantaa Eurooppaa ja eurooppalaisia kohteita koskevaa viestintää ja yhteistä markkinointia sekä noudattaa kohteiden suojelussa ja hyödyntämisessä, hallinnossa sekä koulutuksessa parhaita käytäntöjä. Eurooppalainen matkailuportaaliksi olisi tähän tarkoitukseen erittäin hyödyllinen väline, etenkin jos se täyttää seuraavat ehdot:

- Jäsenvaltioiden matkailuviranomaiset syöttävät tietoja portaaliin yhdenmukaisesti ja tehokkaasti, ja tiedot päivitetään säännöllisesti.
- Portaali sisältää yksityiskohtaista tietoa myös usean eurooppalaisen valtion alueelle ulottuvista ja valtakunnallisista kulttuurimatkaileureiteistä ja kohteiden verkostoista.
- Portaali palvelee myös alan toimijoita, jotta he voivat päivittää tietonsa kulttuurimatkaileualan parhaista johtamiskäytännöistä ja kulttuuriperinnön hallinnoinnista, aloitteiden ja tapahtumien kehittämisestä sekä työntekijöiden ajanmukaisesta koulutuksesta.
- Portaali sisältää myös Euroopan laajuista tietoa, esimerkiksi eurooppalaisen kulttuuritapahtumakalenterin sekä viini- ja ruokakulttuuriin sekä maaseutumatkailuun liittyvien reittien tietokannan.
- Eurooppalaisen matkailuportaalien ja kulttuuriportaalien välinen koordinointi ja yhteisvaikutukset varmistetaan.

11.3 Parhaiden käytäntöjen edistäminen kilpailujen ja kannustimien avulla

11.3.1 Euroopan unioni voisi edistää parhaita toimintatapoja kulttuurimatkailemaan liittyvien palveluiden hallinnassa hyödyntämällä palkintoja ja kannustimia omissa ohjelmissaan kuten Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtumassa⁽¹⁵⁾ ja tulevassa "Euroopan huippukohteet" -ohjelmassa. EU voisi myös tarjota neuvontaa kaupungeille ja alueille, jotka päättävät asettua ehdolle näissä kahdessa ohjelmassa, lisätä niille myönnettävää rahoitusta nykyisestä ja mahdollisesti myös suosia niitä rakennerahastoista myönnettävistä varoista päätettäessä. Kansallisella tasolla olisi hyödyllistä suosia tervettä kilpailua ohjelmiin ehdolle asetettujen kaupunkien ja kulttuurimatkaileukohteiden kesken ja soveltaa Euroopan tasolla määriteltyjä kriteerejä. Euroopan kulttuuripääkaupunki -tapahtuman yhteydessä kriteereinä tulisi pitää esimerkiksi hallintojärjestelmiä, julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä, matkailu- ja kulttuuripalvelujen yhdistämistä, tapahtumien markkinointia ja viestintää jne. "Euroopan huippukohteet" -ohjelman yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota kestävyYTEEN, matkailukauden pidentämiseen, hallintojärjestelmiin, julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön, palveluiden yhdistämiseen jne.

11.4 Kulttuurien välisen vuoropuhelun edistäminen

11.4.1 Kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämisen tulee olla yksi myös kulttuurimatkaileua koskevien ohjelmien tavoit-

teista. Tämä koskee vuoropuhelua sekä Euroopan unionin sisällä, erityisesti ajatellen sen mahdollisessa laajenemisessa liitettävää neljää ehdokasmaata, että EU:n ja maailman muiden alueiden välillä. Kuten jo aiemmin mainittiin, päätös nimetä vuosi 2008 Euroopan kulttuurienvälisen vuoropuhelun teemavuodeksi on siis erittäin tervetullut. Olisi kuitenkin hyödyllistä käynnistää jo ennen vuotta 2008 esimerkiksi kouluille suunnattuja hankkeita, joilla laajennettaisiin Erasmus-kaltaiset kansainväliset vaihto-ohjelmat koskemaan myös ylempään asteeseen koulujen oppilaita tai edistettäisiin ystävyystoimintaa eri maista tulevien luokkien välillä. Kulttuurien välistä vuoropuhelua edistäviä hankkeita voitaisiin suunnata myös ikääntyville. Näin vuodesta 2008 voisi tulla jo käynnissä olevien hankkeiden "näytös vuosi", joka voisi antaa alkusysäyksen uusille aloitteille.

11.5 Euroopan matkailuviraston perustaminen

11.5.1 EU:lla ei ole suoria toimintavälineitä matkailualalla, koska tarvittava oikeusperusta valitettavasti puuttuu edelleen. Olisi kuitenkin hyödyllistä, että unioni toimisi suoraan vahvistukseen hallinnon koordinoitua sekä edistääkseen alan nykyisiä ja tulevia kehittämishankkeita. ETSK kannattaa Euroopan matkailuviraston perustamista — toissijaisuusperiaatetta kunnioittaen — niin pian kuin mahdollista. Virasto toimisi matkailualan seurantakeskuksena unionissa ja sen tarkoituksena olisi tarjota yhteisölle ja jäsenvaltioille luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa matkailusta. Tämä ehdotus esitetään jo aiemmin annettussa oma-aloitteisessa lausunnossa "Matkailu ja urheilu: Euroopan tulevat haasteet".

11.6 Kulttuurimatkaileutoiminnan poliittisen koordinoinnin edistäminen

11.6.1 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin, jotka komissaari Günter Verheugen esitti Maltassa pidetyssä neljännessä Euroopan matkailufoorumissa, ja Euroopan parlamentin äskettäin antamaan päätöslauselmaan⁽¹⁶⁾, jonka mukaan matkailualaan vaikuttavien yhteisöaloitteiden koordinointi annetaan yritystoiminnan pääosaston tehtäväksi.

11.7 ETSK on nimennyt tämän lausuntonsa "Paestumin julistukseksi" tällä kiehtovalla arkeologisella alueella Italiassa marraskuussa 2005 pidetyn julkisen kuulemistilaisuuden mukaan.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁵⁾ Vuoteen 2005 asti ohjelma perustui valtioiden välisiin sopimuksiin.

⁽¹⁶⁾ Euroopan parlamentin päätöslauselma Euroopan kestävän matkailun uusista näkyistä ja haasteista (8. syyskuuta 2005).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2004”

SEC(2005) 805 lopullinen

(2006/C 110/02)

Euroopan komissio päätti 17. kesäkuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2004”

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Henri **Malosse**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 138 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Unionin kilpailupolitiikkaa on pidetty pitkään Euroopan integraation tärkeimpänä tekijänä ja saavutuksena, jota ei voida kyseenalaistaa. Perustuslakisopimuksesta käydyn keskustelun yhteydessä heräsi kuitenkin kysymyksiä sellaisen politiikan oikeutuksesta, jolla pyritään varmistamaan ”vapaa ja vääristymätön kilpailu”. Uudistettuaan kartellien ja määrävän aseman väärinkäytön valvontavälineet Euroopan komissio on ryhtynyt uudistamaan valtiontukijärjestelmää toimintasuunnitelman avulla. Vuotta 2004 koskeva kertomus antaa ETSK:lle mahdollisuuden pohtia kokonaisvaltaisesti yhteisön kilpailupolitiikan tarkoitusta ja menetelmiä erityisesti seuraavaa taustaa vasten:

- kaupan maailmanlaajuistuminen
- EU:n laajentuminen ja kehityserojen lisääntyminen
- Euroopan unionin yhä vakavampi kasvun ja työllisyyden jälkeenjääneisyys verrattuna sen tärkeimpiin taloudellisiin kilpailijoihin
- kansalaisten oikeutettu huoli hallinnon parantamisesta, toteutettavien politiikkojen paremmasta laillisesta oikeutuksesta ja entistä laajemmasta osallistumisesta päätöksentekoon.

1.2 Kilpailun pääosaston pääjohtajan esittämän poliittisen katsauksen jälkeen kertomuksessa esitellään komission toimia seuraavilla aloilla:

- kartellit ja määrävän aseman väärinkäyttö (perustamissopimuksen 81 ja 82 artikla), joiden yhteydessä mainitaan muutamia yhteisön ja EU:n jäsenvaltioiden tuomioistuimissa tehtyjä päätöksiä
- yrityskeskittymät, joiden yhteydessä esitetään alakohtaiset arviot
- valtiontukien valvonta, joiden yhteydessä esitellään lainsäädäntöä ja tulkintasääntöjä ja mainitaan muutamia yhteisön tuomioistuimissa tehtyjä päätöksiä

— laajentuminen, kahdenvälinen yhteistyö ja monenvälinen yhteistyö kansainvälisellä tasolla.

Toukokuun 1. päivänä 2004, samana vuonna kun unioniin liittyi kymmenen uutta jäsenvaltiota, tuli voimaan yhteisön kilpailuoikeuden uudistus.

2. Pohdintoja Euroopan unionin kilpailupolitiikasta

2.1 Kertomuksessa korostetaan kilpailupolitiikan ja tarkistetun, kilpailukykyyn, kasvuun, työllisyyteen ja kestäväan kehitykseen keskittyvän Lissabonin strategian välistä yhteyttä. Komissio haluaakin suunnata toimintansa sisämarkkinoiden ja Lissabonin ohjelman kannalta tärkeille aloille, ja painottaa kilpailun esteiden poistamista vastikään vapautetuilta aloilta sekä eräiltä muilta säännellyiltä aloilta, muun muassa televiestinnästä, postipalveluista, energia-alalta ja liikenteestä. Yhteyttä Lissabonin ohjelmaan tulisi perustella ja selittää tarkemmin.

2.2 Ensimmäisenä kysymyksenä on, tuleeko kilpailupolitiikan seurata vaihtuvia poliittisia painopisteitä vai tuleeko sillä olla pikemminkin oma ja itsenäinen logiikkansa. ETSK kannattaa toista vaihtoehtoa seuraavista syistä:

2.2.1 Yritykset, kuluttajat sekä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijat tarvitsevat vakaita ja ennakoitavia oikeudellisia puitteita. Jos kilpailupolitiikka muuttuu kulloistenkin painopisteiden mukaan, se johtaa oikeudellisesti epävakaiseen tilanteeseen, joka ei suosi investointeja eikä työllisyyttä.

2.2.2 Vapaan ja vääristymättömän kilpailun luominen on itsessään perustavoite. Se ei liity muuttuvaan strategiaan, vaan sillä pyritään varmistamaan Euroopan yhteisten sisämarkkinoiden toimivuus. Muussa tapauksessa nämä markkinat menettävät merkityksensä, eivätkä ne voi enää tuoda etuja Euroopan taloudelle. Tällaisia etuja ovat kysynnän edistäminen, tarjonnan laajentaminen ja 450 miljoonan kuluttajan markkinoiden voima.

2.2.3 Laajentuneessa unionissa jäsenvaltioiden talouden ja sosiaalialan väliset erot ovat nykyisellään hyvin suuria. Kilpailupolitiikalla on tässä tilanteessa erityinen merkitys. Toisin sanoen todella vapaan ja vääristymättömän kilpailun toteuttaminen on ratkaisevaa, jotta sekä rikkaimmista että vähemmän kehittyneistä maista tulevilla talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoilla on takeet yhtäläisistä mahdollisuuksista ja tasa-arvoisesta kohtelusta ja jotta näin voidaan saavuttaa olosuhteet, jotka mahdollistavat unionin taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistamisen.

2.2.4 Kilpailupolitiikan itsenäisyys tulee säilyttää ja sitä tulee vahvistaa. Se tulee myös nivoa unionin muihin politiikkoihin, kuten kuluttaja-, talouskehitys-, innovaatio-, kasvu- ja työllisyyspolitiikkaan sekä taloudellisen ja sosiaalisen koheesion politiikkaan. Tämän ulospäin suuntautuneen vision tulee näkyä kilpailupolitiikassa nykyisten ja tulevien uudistusten välityksellä. Komission onkin pyrittävä jatkuvasti tasapainoon kuluttajien, yritysten ja unionin yleisen edun suojaamiseksi parhaalla mahdollisella tavalla. Näin ollen kiistanalaisten asioiden käsitelyä varten tarkoitettujen suuntaviivojen laatimisessa on otettava ehdottomasti huomioon seuraavat seikat:

- Kilpailusääntöjä on edelleenkin noudatettava tiukasti erityisesti valtiontukien alalla, jotta voidaan välttää sellaisten kansallisten politiikkojen suosimista, joilla pyritään tukemaan johtavia kansallisia yrityksiä tai monopoliasemassa olevia yrityksiä, jotka saattavat tukahduttaa kilpailun valtion sisällä ja unionissa aiheuttaen haittaa erityisesti pienille ja keskiuurille yrityksille. Sen sijaan on tuettava julkisia toimia innovaation ja tutkimuksen hyväksi, jotta voidaan edistää merkittäviä eurooppalaisia yhdistäviä hankkeita ja tukea pienten ja keskiuurten yritysten innovaatiopotentiaalia.

Samoin työllisyyspolitiikoissa tulee asettaa etusijalle ihmisille suunnatut palvelut (elinikäinen koulutus, lastenhoito, liikkuvuus, kaikenlaisen syrjinnän torjuminen) suorien tukien sijaan, sillä tuet voivat vääristää kilpailua.

- On torjuttava uusia kilpailun vastaisia rakenteita, joita ovat mm. julkisten monopolien korvaaminen yksityisillä monopoleilla tai tietyn elinkeinoalan määräävä asema (esimerkiksi jakelu suhteessa tuottajiin ja päinvastoin). Onkin otettava paremmin huomioon pienten ja keskiuurten yritysten erityisluonne. Ne ovat kasvun moottoreita Euroopassa, mutta niitä syrjivät käytännöt (valtiontuot, monopolit, määräävä asema) jarruttavat usein niiden perustamista ja kehittämistä. Erityisesti olisi edistettävä pk-yritysten yhteistyötä ja yhteenliittymistä, jotka ovat usein ainoa niiden käytössä oleva keino päästä tasoihin kilpailijoidensa kanssa.
- Kuluttajien tulisi voida saada todellista hyötyä Euroopan yhtenäismarkkinoiden mittakaavaeduista ja potentiaalista.

2.2.5 On otettava huomioon yleishyödyllisten palvelujen erityisluonne etenkin terveysalalla, sosiaalisessa suojelussa ja

koulutuksessa kunnioittaen sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden arvoja kansallisten perinteiden ja käytäntöjen mukaisesti. Silloin kun osa julkisten yleishyödyllisten palvelujen tehtävistä tai kaikki nämä tehtävät on annettu yksityisille toimijoille, kilpailuviranomaisten tulee huolehtia siitä, että kaikille potentiaalisille toimijoille taataan yhdenvertainen kohtelu ja että varmistetaan palvelujen toimivuus, jatkuvuus ja laatu. Komitea onkin tyytyväinen siihen, että komissio on Altmark-tuomion jälkeen tarkentanut julkisen palvelun velvoitteen rahoittamista koskevia sääntöjä. Tämä lisää avoimuutta yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen hallinnoinnissa.

2.2.6 Yleisemmällä tasolla yhteisön kilpailupolitiikan ongelmana on, että se perustuu olettamukseen yhtenäismarkkinoiden ihanteellisesta toiminnasta: toimijoille suunnattu tiedotus on täydellistä ja tietoa saadaan ilmaiseksi, yritykset voivat vapaasti tulla markkinoille ja poistua niiltä, markkinoita on niin paljon kuin toimijat pystyvät luomaan tai osaavat toivoa, mittakaava-tuotot eivät kasva ja määrääviä asemia ei ole. Todellisuus on toinen erityisesti sen takia, että tietyt jäsenvaltiot ajattelevat edelleenkin "kansallisesti".

2.2.7 Kilpailun pääosaston tulisi laatia taloudellisia ja sosiaalisia seuranta-arvioita tapauksista, joita se tutkii. Lisäksi sen tulisi tehdä vaikutusarvioita tärkeimmistä päätöksistään sekä taloudelliselta, unionin yleinen kilpailukyky mukaan lukien, että sosiaaliselta kannalta, mutta myös kestävän kehityksen kannalta.

3. Huomioita kilpailupolitiikan täytäntöönpanosta EU:ssa vuonna 2004

3.1 Kertomuksen esitystavalle ja järjestelmän ymmärtämiselle olisi selkeyden kannalta eduksi, jos etenkin valtionavun kohdalla mukaan liitettäisiin luettelo päätöksistä, joissa ei ole vastustettu tukien myöntämistä ja selitettäisiin, miksi tietyissä tapauksissa tuki ei kuulunut 87 artiklan 1 kohdan piiriin. Tällainen taulukko antaisi jäsenvaltioille **puitteet hyville toimintatavoille** tukien jakamisessa.

3.2 Vuonna 2004 unioni laajentui. Onkin valitettavaa, että kertomuksessa annetaan varsin vähän tietoa siitä, miten uudet jäsenvaltiot ovat toteuttaneet yhteisön kilpailupolitiikkaa. Komitea odottaakin, että vuoden 2005 kertomuksessa esitetään täydellisempiä ja ajankohtaisempia tietoja.

3.3 Kartellien vastaisen lainsäädännön soveltaminen

3.3.1 Kertomuksesta käy ilmi, että talousanalyysistä on tullut kiinteä osa kilpailupolitiikkaa, kuten ETSK on toistuvasti esittänyt. Kilpailuoikeuslainsäädännön (81 ja 82 artikla) alalla onkin tapahtunut erityistä ja pragmaattista kehitystä: markkinoiden määrittelyä on parannettu ja horisontaalisten ja vertikaalisten käytäntöjen lähestymistapaa on tarkennettu.

3.3.1.1 81 artiklan 3 kohdan osalta (rajoittavien sopimusten kieltoa koskeva poikkeus) voidaan todeta, että talousanalyysia on täydennetty erityisesti ottamalla huomioon tehokkuusedut. Näin yritykset voivat käyttää hyväkseen uutta teknologiaa, paremmin soveltuvia valmistusmenetelmiä sekä omaisuuserien ja mittakaavaetujen yhdistämisestä koituvaa synergiaa. Yritykset voivat myös edistyä tekniikan ja teknologian alalla esimerkiksi tutkimussopimusten ja yhteistä kehittämistä koskevien sopimusten avulla.

3.3.2 Sakkojen määräämättä jättäminen ja lieventäminen

3.3.2.1 Kuten kertomuksessa esille otetut asiat osoittavat, sakkojen määräämättä jättämistä ja lieventämistä koskeva politiikka on onnistunut hyvin. Muistutettakoon, että menettely perustuu siihen, että kartelliin kuuluvia yrityksiä kannustetaan ilmoittamaan kartellista kilpailuviranomaisille, jolloin ne vapautetaan kokonaan tai osittain sakoista. Tätä tarkoitusta varten komissio ja tietyt jäsenvaltiot ovat laatineet sakkojen määräämättä jättämistä ja lieventämistä koskevia ohjelmia, joissa asetetaan ehdot menettelylle. Nämä ohjelmat ovat erityisen tärkeitä yrityksille, sillä puhtaasti kilpailunrajoitussopimuksiin perustuvien kartellien lisäksi yritykset joutuvat usein tilanteeseen, jossa hyvin laaja kartelli on luotu niiden tietämättä yrityksen omien ja muiden yritysten kauppaedustajien välisen faksien ja sähköpostien vaihdon jälkeen.

3.3.2.2 Kertomuksessa ei kuitenkaan tuoda riittävän selkeästi esille tiettyjä taustalla olevia epäkohtia: EU:n alueella olemassa olevat sakkojen määräämättä jättämistä ja lieventämistä koskevat ohjelmat ovat hyvin epäyhtenäisiä sekä ehdoiltaan että menettelyiltään. Lisäksi kaikki kansalliset kilpailuviranomaiset eivät ole laatineet sakkojen määräämättä jättämistä ja lieventämistä koskevia ohjelmia. Ainoastaan kahdeksallatoista viranomaisella (!) (ja komissiolla) on tällainen ohjelma.

3.3.2.3 Tietyille viranomaisille esitetty sakkojen määräämättä jättämistä tai lieventämistä koskeva hakemus ei ole pätevä muiden viranomaisten kohdalla. Näin ollen kyseinen yritys joutuu vetoamaan erikseen kaikkiin toimivaltaisiin kilpailuviranomaisiin saadakseen vapautuksen. ETSK katsookin, että on erittäin tärkeää parantaa järjestelmää yritysten esittäessä useita hakemuksia. Onkin tarpeellista yksinkertaistaa käytössä olevia menettelyitä, jotta voidaan luoda yhdenmukainen kartellien ilmoitusjärjestelmä, joka estäisi automaattisesti kaikenlaisen osallistumisen kartelliin.

3.3.3 Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto

3.3.3.1 Kertomuksen mukaan viranomaisten verkostosta saadut ensimmäiset tulokset vaikuttavat tyydyttäviltä. Kyseisen verkoston avulla Euroopan komissio ja EU:n kaikkien jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset tekevät yhteistyötä tiedottamalla toisilleen uusista asioista ja päätöksistä. Tarpeen tullen ne koordinoivat tutkimuksia antamalla toisilleen apua ja vaihtamalla todistusaineistoa.

3.3.3.2 Tämä yhteistyö luo tehokkaan mekanismin, jonka avulla voidaan estää yrityksiä soveltamasta kilpailua rajoittavia rajatylittäviä käytäntöjä, ja se auttaa osaltaan poistamaan käytäntöjä, jotka ovat markkinoiden sääntöjen vastaisia ja aiheuttavat huomattavia vahinkoja kilpailulle ja kuluttajille.

3.3.3.3 Tietojen luottamuksellisuus on tärkeä kysymys. Luottamuksellisuuden varmistaa ADO (*Authorized Disclosure Officer*). Tämä tarkoittaa erityistä toimintaa, jonka yhteydessä yksi tai useampi henkilö on valtuutettu puuttumaan luottamuksellisten tietojen siirtämiseen. Näitä mekanismeja on toteutettu useaan otteeseen 1. toukokuuta 2004 lähtien pääasiassa komission kanssa, ja ne näyttävät onnistuneen.

3.3.3.4 Vaikka taloudelliset toimijat pitävät Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston toimintaa varsin myönteisenä, ETSK varoittaa kuitenkin komissiota siitä, että ennen pitkää käsiteltävien asioiden lukumäärän kasvaessa saattaa olla vaikeaa taata täydellistä suojaa luottamuksellisten tietojen vaihtoon.

3.4 82 artikla — Määräävän aseman väärinkäyttö

3.4.1 Perustamissopimuksen 82 artiklassa kielletään yrityksen kaikenlaisen määräävän aseman väärinkäyttö (kohtuuttomat hinnat, markkinoiden jakaminen yksinmyyntisopimuksilla, uskollisuusalennukset, joiden tavoitteena on kaapata hankkijoita kilpailijoilta jne.). Lisäksi keskittymien valvonta kuuluu tämän määräyksen piiriin silloin, kun sulautumaan liittyy väärinkäytöksiä operaation alullepanijana olevan yrityksen määräävän aseman vahvistamiseksi. Kyseinen artikla, joka on kilpailulainsäädännön kulmakivi, kärsii tietyin osin epäselvästä tulkinnasta, joka käy ilmi analysoitaessa yritysten käyttäytymistä ja niiden kauppakäytäntöjen vaikutuksia. Toisin sanoen määräävän aseman väärinkäytöllä ei ole vielä todellista määritelmää, ja yritysten onkin toisinaan hyvin vaikeaa tietää, mitä ne saavat ja mitä ne eivät saa tehdä. Esimerkiksi sellaisten hintoja koskevien väärinkäytösten kuin saalistushintojen ja alennusten kohdalla määrätietoisella toiminnalla voi olla erilaisia vaikutuksia: hyvin tehokkaasti toimiva kilpailija voi jopa menestyä markkinoilla, joilla määräävässä asemassa oleva yritys soveltaa tiettyjä hintoja, kun taas ”tehottomampi” kilpailija voi joutua markkinoiden ulkopuolelle. Pitäkö kilpailupolitiikan suojella näitä viimeksi mainittuja kilpailijoita? Eikö pitäisi ennemminkin kehittää säännöt, jonka taustalla olevan periaatteen mukaan vain ”suorituskykyisten” kilpailijoiden poissulkeminen on väärinkäyttöä?

3.4.2 Komissio on äskettäin julkaissut ehdotuksen suuntaviivoiksi 82 artiklan täytäntöönpanosta. ETSK kannattaa ehdotusta. Komissio haluaa näin luoda menetelmän, jonka avulla voidaan arvioida tiettyjä tavallisimpia käytäntöjä, kuten kytkykauppaa sekä alennuksia ja hyvityksiä, jotka saattavat heikentää kilpailua (?). ETSK on tyytyväinen komission toimiin, joilla pyritään mobilisoimaan mahdollisimman paljon resursseja käytäntöihin, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa kuluttajille. Tavoitteena on selkiyttää juridista tilannetta ja lisätä oikeusvarmuutta määrittelemällä selkeästi, mitä määräävän aseman väärinkäyttö

(!) Belgia, Kypros, Tšekki, Viro, Suomi, Ranska, Saksa, Kreikka, Unkari, Irlanti, Latvia, Liettua, Luxemburg, Alankomaat, Puola, Slovakia, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

(?) Kilpailun pääosaston keskusteluasiakirja perustamissopimuksen 82 artiklan soveltamisesta markkinoilta sulkemista koskeviin väärinkäyttöihin. Julkinen kuuleminen, joulukuuta 2005.

tarkoittaa. Komitea toivoo, että parhaillaan tutkittavana oleva ehdotus antaa määräävässä asemassa oleville yrityksille mahdollisuuden arvioida selkeästi, onko niiden toiminta laillista. Komitea muistuttaa, että pohdinnan päätteeksi on varmistettava vuoropuhelu asianomaisten toimijoiden (yritykset, erityisesti pk-yritykset, kuluttajat, työmarkkinaosuudet jne.) kanssa.

3.5 Yrityskeskittymien valvonta

3.5.1 ETSK on tyytyväinen edistymiseen käytännön tasolla. Näitä edistysaskeleita ovat ”yhden luukun” periaate yrityskeskittymien ilmoittamisessa sekä kilpailua koskevan testin tarpeellinen selkiyttäminen siten, että se on lähempänä taloudellista todellisuutta ja yhteensopivampi yrityskeskittymien valvontaa koskevissa pääasiallisissa järjestelmissä eri puolilla maailmaa voimassa olevien sääntöjen kanssa. Vaikka sulautumien aiheuttamien tehokkuusetujen käytännön osoittaminen on edelleenkin vaikeaa, voidaan toivoa, että yrityskeskittymien valvonta voi näissä parannetuissa puitteissa palvella kestäväällä tavalla eurooppalaisten kuluttajien etuja.

3.5.2 Suurten kauppaketjujen ja lähikauppojen välisissä suhteissa on jo jonkin vuoden ajan ollut vallalla massiivinen keskittäminen, joka on supistanut lähikauppojen markkinaosuutta suurten kauppaketjujen hyväksi. Kun otetaan huomioon toisinaan hyvin rajoittavien kauppakäytäntöjen kehitys sekä hintapolitiikka ja hankintaerien suuruuden perusteella myönnetty huomattavat alennukset, lähikauppojen on vaikeaa kilpailla hinnoilla suurten kauppaketjujen kanssa, joilla on paljon liikkumavaraa ja jotka ovat näin houkuttelevampia. Lisäksi tässä samassa yhteydessä tuottajat joutuvat toisinaan liian suurten paineiden alle. Sulautumien määrän kasvun on johdettava lopulta siihen, että kilpailupolitiikan tavoitteet sovitetaan yhteen kuluttajapolitiikan tavoitteiden kanssa, jotta voidaan pitää huolta siitä, että markkinoilla on jatkuvasti tarjontaa ja että tarjonta on monipuolista sekä tuotteiden asemoinnin että valikoiman laadun kannalta. Samaan aikaan tulisi pyrkiä siihen, ettei pienten yritysten välistä yhteistyötä rajoiteta, kunhan niiden yhteinen markkinaosuus kyseisellä alalla ei ole merkittävä.

3.6 Kilpailun pääosaston uudelleenorganisointi

3.6.1 Kertomuksessa esitetään myönteinen arvio kilpailun pääosaston uudelleenorganisoinnista, joka tehtiin, koska julkisuudessa esitettiin komissiolle kritiikkiä tiettyjen asioiden käsittelyn johdosta (Airtours/First Choice, Tetra Laval/Sidel ja Schneider/Legrand).

3.6.2 Useiden ekonomistien avustamana toimivan pääekonomistin (*Chief Competition Economist*) viran perustaminen, kokeneista virkamiehistä koostuvan ryhmän kokoaminen tutkimaan uudesta näkökulmasta kilpailun pääosaston tutkijoiden päätelmiä vaikeissa keskittymätapauksissa ja kuulemismenettelystä vastaavien neuvonantajien roolin vahvistaminen yrityskeskittymien valvontamenettelyssä ovat toimia, joilla pyritään edistämään yhteistä tavoitetta eli tekemään yrityskeskittymien tutkintamenettelystä entistä tiukempi ja avoimempi. Nämä toimenpiteet ovat vastaus ETSK:n toistuviiin esityksiin, joten niihin voidaan olla tyytyväisiä.

3.6.3 ETSK on tyytyväinen myös siihen, että on nimitetty kuluttaja-asioiden yhteyshenkilö, joka edustaa kuluttajia kilpailun pääosastossa, mutta pahoittelee, että lähes vuosi nimetyksen jälkeen kertomuksessa ei ole laadittu tarkkaa arviota todellisesta vuoropuhelusta eurooppalaisten kuluttajien kanssa. ETSK odottaa näin ollen, että vuoden 2005 kertomuksessa esitetään konkreettisia tekijöitä, joiden avulla voidaan arvioida vuoropuhelun toimivuutta ja tehoa. ETSK onkin ryhtynyt valmistelemaan aiheesta oma-aloitteista lausuntoa.

3.6.4 ETSK:n viimeaikaisissa lausunnoissa on otettu esille kysymys resurssista, jotka Euroopan komissiolle on käytössään erityisesti yrityskeskittymien valvontaa varten. Niiden katsotaan olevan liian heikot suhteessa resurssihin, jotka asianomaisilla toimijoilla voi olla käytössään. Kysymys on edelleenkin avoin. Kilpailun pääosasto näyttää kärsivän ammattitaitoisen henkilöstön puutteesta tiettyjä valtioita, erityisesti uusia jäsenvaltioita, koskevien asioiden käsittelyssä. Komitea on huolissaan ja hämmentynyt siitä, että ennakoitiin komission henkilöstöhallinnossa on näin puutteellista. Komitea esittää, että tilanteen korjaamiseksi on ryhdyttävä kiireesti toimiin.

3.6.5 Vaikka avoimuutta on pyritty viime aikoina parantamaan, komitea toteaa, että asianomaisten toimijoiden aktiivista kuulemistä varten ei ole varsinaisia toimintaperiaatteita. Kilpailun pääosaston käsittelemien horisontaalisten tapausten kohdalla keskittymää koskevien tietojen esittämistä komission Internet-sivuilla ei voida pitää hyvän hallintotavan mukaisena tapana kerätä kansalaisyhteiskunnan ja kyseisellä alalla toimivien eri järjestöjen valaisevia näkemyksiä asiasta.

3.6.6 Puhuttaessa kansallisten tuomioiden julkaisemisesta kilpailua koskevilla komission Internet-sivuilla, on todettava, että asetettuja opastavan tiedotuksen tavoitteita ei ole saavutettu (asetuksen (EY) N:o 1/2003 15 artiklan 2 kohta). Toisaalta on havaittavissa, että Internet-sivuilla oleva järjestelmä toimii vain osittain. Erityisesti uudet jäsenvaltiot eivät toimita jäljennöksiä kansallisten tuomioistuinten tuomioista tai tekevät sen harvoin. Tämä hidastaa kilpailuoikeuden soveltamisen ymmärtämistä kyseisissä maissa ja vaikeuttaa tavoitteena olevaa kilpailuoikeuden harmonisointia. Toisaalta kansalliset tuomiot ovat saatavilla vain kyseisen valtion kielellä, mikä rajoittaa ja estää niiden lukemista, vaikka niillä olisi varmasti huomattavaa käytännön merkitystä niissä esille tulevien erityisten ongelmien takia.

3.7 Valtiontukien valvonta

Maaliskuussa 2005 kokoontunut Eurooppa-neuvosto muistutti, että tavoitteena on jatkaa valtiontukien yleisen tason alentamista siten, että samalla otetaan kuitenkin huomioon mahdolliset markkinoiden toimintapuutteet.

3.7.1 Euroopan komissio esitti 7. kesäkuuta 2005 valtiontukien toimintasuunnitelman, josta ETSK antoi lausuntonsa ⁽³⁾ ja johon tässä lausunnossa viitataan. Vuotta 2004 koskevan kertomuksen pohjalta voidaan kuitenkin esittää seuraavat yleiset huomiot:

⁽³⁾ EUVL C 65, 17.3.2006, esittelijä: Antonello Pezzini.

3.7.2 Yksilöllistä tukea saaville yrityksille annettavien tietojen avoimuutta on lisättävä (ilmoituksen päivämäärä, jäsenvaltion esittämät perustelut). Avoimuus on erityisen tarpeellista, kun otetaan huomioon, että yritykset, etenkin pienet ja keski-suuret yritykset tai jopa erittäin pienet yritykset saattavat joutua maksamaan takaisin sääntöjenvastaisesti myönnettyjä tukia, vaikka jäsenvaltio on huolehtinut ilmoitusmenettelystä!

3.7.3 Kansallisilla viranomaisilla, jotka arvioivat, ovatko tuet asetettujen vaatimusten mukaisia vai ei, ei ole aina tarvittavaa tietoa ilmoitusmenettelyyn liittyvän talousanalyysin tekemiseksi. Alue- ja paikallisviranomaiset myöntävät usein esimerkiksi työllisyys- tai ympäristötukia ilman optimaalista analyysia markkinaosuuksista, mikä aiheuttaa sääntöjenvastaisen tukien tapauksessa yrityksille suurta taloudellista epävarmuutta.

3.7.4 Tarkasteltaessa rakenneuudistus- ja pelastamistukia voidaan todeta, että yhteisön politiikassa keskitytään ennen kaikkea taloudellisiin seurauksiin, joita aiheutuu tuensaajan kilpailijoille, ja erityisesti keinoihin, joiden avulla ne voidaan "korvata". Komissio pyrkii estämään kilpailun vääristymistä, joten se asettaa edunsaajayrityksille tiettyjä rajoituksia. Se voi esimerkiksi rajoittaa markkinaosuuksia tietyllä maantieteellisellä alueella, kuten tapahtui Thomson Multimedia -asiassa, tai se voi velvoittaa tuensaajan solmimaan kumppanuuksia kilpailijoidensa kanssa.

3.7.5 ETSK pahoittelee, että tämä huoli peittää alleen toisen, hyvin tärkeän näkökohdan eli näiden toimenpiteiden seuraukset loppukäyttäjille (asiakkaat veronmaksajina), sillä komissio ei tutki riittävällä tavalla sitä, estävätkö tuet hintojen alenemista, rajoittavatko ne tuote- ja palveluvalikoimaa ja heikentävätkö ne laatua. Kuluttajien etu on kuitenkin kilpailupolitiikassa keskeisellä sijalla, ja valtiontuille on asetettava yhtä tiukat pitkän aikavälin analyysivaatimukset kuin kartelleille ja yrityskeskittymille.

3.7.6 ETSK on yleisesti ottaen huolissaan kilpailun vääristymistä, joita saattaa aiheutua eri jäsenvaltioiden välisistä eroista valtiontuen alalla. ETSK on erityisen huolissaan valtiontukien usein hyvin syrjivästä luonteesta. Valtiot pyrkivät usein tukemaan suurten yritysten hyväksi tehtäviä investointeja ja pelastustoimia ja laiminlyövät pieniä ja keskiuuria yrityksiä (joissa on unionissa itse asiassa neljä viidestä työpaikasta), ja ne asettavat tietyt alat tai yritystyyppit etusijalle. Tilanne haittaa yrittäjähengen kehittämistä ja jähmettää taloudellisen rakenteen, joka ei tällöin ole riittävän dynaaminen ja joka on epäedullinen uusille markkinatulokkaille.

4. Ehdotuksia kilpailupolitiikan tehostamiseksi

ETSK antaa analyysinsa pohjalta seuraavat suositukset:

4.1 Tekninen taso

4.1.1 Komission tulisi kiinnittää seuraavissa kertomuksissaan erityistä huomiota laajentumisen vaikutuksiin. Se voisi käsitellä yhdessä luvussa lainsäädännön kehitystä ja yhteisön oikeuden soveltamisen valvonnan kehitystä.

4.1.2 Oikeusvarmuuden parantamiseksi vaikuttaa tärkeältä yksinkertaistaa sakkojen määräämättä jättämistä ja lieventämistä koskevaa järjestelmää. Kun otetaan huomioon toimitettavien tietojen arkaluonteisuus sekä rasitteet, jotka aiheutuvat saman menettelyn toistamisesta eri viranomaistahojen suuntaan (kartelli, jolla on vaikutuksia useaan jäsenvaltioon), olisi aiheellista uudistaa järjestelmää vastavuoroisen tunnustamisen tai "yhden luukun" järjestelmän avulla.

4.1.2.1 Olisi myös erittäin toivottavaa, että sakkojen määräämättä jättämistä ja lieventämistä koskevia kansallisia ohjelmia lähennettäisiin joustavalla ja välillisellä harmonisoinnilla, joka voitaisiin toteuttaa parhaiden käytänteiden muodossa.

4.1.3 Puhuttaessa meneillään olevaan määrävän aseman väärinkäyttöä koskevan komission politiikan tarkistuksesta ja siihen liittyvästä ehdotuksesta suuntaviivoiksi, tiettyjä kysymyksiä on vielä selvitettävä, jotta väärinkäytösten arvioinnissa voitaisiin kiinnittää entistä enemmän huomiota kuluttajille aiheutuviin haittoihin. Komission on tarkennettava, mitä määrävällä asemalla tarkoitetaan ja erityisesti, mikä on väärinkäyttöä ja mitkä ovat väärinkäytön erilaiset tyypit. Komission on myös eroteltava selkeästi toisistaan suorituskykyyn perustuva laillinen kilpailu ja väärinkäyttöön perustuva kilpailu, joka haittaa kilpailun toimintaa ja on siten vahingoksi kuluttajille.

4.1.4 Yrityskeskittymien valvonnan alalla komission kertomuksessa voitaisiin tulevaisuudessa tehokkuusetujen huomioon ottamisen hyödyn arvioimiseksi käsitellä, mitä kehitystä kyseisissä operaatioissa on tapahtunut ja miten ne ovat vaikuttaneet kuluttajiin.

4.1.5 Jotta tuotannon ja jakelun välillä ja myös itse jakelussa voitaisiin varmistaa entistä parempi tasapaino (ja välttää se, että kaupat häviävät kokonaan epäedullisessa asemassa olevilta maaseutu- ja kaupunkialueilta tai harvaan asutuilta alueilta), olisi pohdittava kilpailun, kaupan sääntelyn ja pienille yrityksille suunnatun tuen välineitä, jottei potentiaalisten toimijoiden pääsyä markkinoille estettäisi ja jotta pk-yritykset voisivat saada valtiontukia.

4.1.6 Olisi hyödyllistä, jos seuraavissa kertomuksissa esitetäisiin arvio kuluttaja-asioiden yhteyshenkilön ja kuluttajajärjestöjen välisistä yhteyksistä asioiden tutkinnan yhteydessä: ovatko järjestöt voineet tarpeen tullen esittää näkemyksensä tai antaa tietoja komissiolle yrityskeskittymistä, kartelleista tai määrävän aseman väärinkäytöistä? Kuluttaja-asioiden yhteyshenkilön työkentelyn tehokkuuden osoittaminen on tärkeää.

4.1.7 Kansallisten tuomioiden julkaisemisjärjestelmän parantamiseksi olisi aiheellista luoda tuomioiden keräämisestä vastaavien yhteyshenkilöiden verkosto, jotta nykyistä järjestelmää voitaisiin tehostaa reaaliajassa. Järjestelmän käyttöön tulisi antaa enemmän henkilöstöä ja varoja.

4.2 Poliittinen ja taloudellinen taso

4.2.1 Vakavimpien vääristymien analysoinnin vahvistaminen

4.2.1.1 Kilpailupolitiikan toiminnan arvioinnin avulla tulee voida tarkistaa, edistääkö kilpailupolitiikka todella vapaata ja vääristymätöntä kilpailua EU:ssa, sekä mitata monopolien ja määräävän aseman väärinkäytön vastaisen taistelun tehoa sekä niiden vaikutuksia uusien yritysten perustamiseen ja yrittäjähenkeen. Komission ei pitäisi rajoittaa pk-yritysten välisiä sopimuksia, jotta ne pystyisivät kilpailemaan suurten, integroituneiden yhtymien kanssa. Komission tulisi käyttää enemmän resursseja vakavimpien väärinkäytösten torjuntaan.

4.2.1.2 Komissio on julkaissut 9. helmikuuta 2004 vapaista ammanteista antamansa tiedonannon (*) jatkoksi kertomuksen kyseisen alan kilpailusta. Kertomuksessa esitellään tarpeettomien kilpailunrajoitusten poistamisessa saavutettuja edistysaskeleita. Tällaisia rajoituksia ovat muun muassa vahvistetut hinnat, mainontaa koskevat määräykset, ammattiin pääsyn vaatimukset ja tietyt varatut tehtävät. ETSK kehottaa komissiota täyttämään sitoumuksensa ja vahvistaa kilpailupolitiikkaa koskevasta vuoden 2003 kertomuksesta antamassaan lausunnossa yksimielisesti esittämänsä näkemyksen, jonka mukaan kilpailulle suotuisampien mekanismien käyttöönotto antaa vapaille ammanteille mahdollisuuden parantaa palveluidensa laatua ja tarjontaa, mistä on suoraan hyötyä kuluttajille ja yrityksille.

4.2.2 Markkinoiden jaottelun torjuminen sekä taloudellisten ja sosiaalisten tutkimusten kehittäminen

4.2.2.1 ETSK katsoo, että kilpailukysymyksiä tulee analysoida unionin yleisen koheesion kannalta. Komitean mielestä on aiheellista pohtia, ylläpitävätkö edelleenkin liiaksi kansalliseen etuun keskittyvät toimet (suora tai ”naamioitu” valtiontuki johtaville kansallisille yrityksille, tuet investointien houkuttelemiseksi, syrjivät käytänteet, monopolien ja määräävän aseman jatkuva ilmeneminen jne.) yhtenäismarkkinoiden jaottelua ja estävätkö ne unionin taloudellisten toimijoiden lähentymistä. Myös komission tulee tehdä taloudellisia ja sosiaalisia analyyseja

poliittisten päätöstensä kokonaisvaltaisista vaikutuksista, ja sen tulee kehottaa neuvostoa ja jäsenvaltioita varmistamaan, että jaottelua edistäviin toimiin ja käytäntöihin tehdään muutos, sillä ne vahingoittavat talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden etuja.

4.2.3 Optimaalisen tiedotuksen ja kuulemisen varmistaminen

4.2.3.1 ETSK on komission käytettävissä, jotta voitaisiin pohtia keinoja avoimuuden lisäämiseksi — yksityisyyden ja liikesalaisuuksien suojelun rajoissa — suhteissa toimijoihin, joita kilpailupolitiikka koskee: yritykset, talous- ja yhteiskuntaelämän osapuolet, kuluttajat ja kansalaisyhteiskunnan muut toimijat. Erityisesti yrityskeskittymien alalla on pohdittava keinoja kyseisten toimijoiden aktiivisemmän osallistumisen lisäämiseksi sekä kuulemismenettelyjen että kuulemistilaisuuksien avulla. Tämä auttaisi edistämään hyvää hallintotapaa ja osallistavaa demokratiaa. Yleisellä tasolla tulisi luoda lähitietoverkko, jotta olisi mahdollista tuntea paremmin kilpailupolitiikan prioriteetit ja tiedottaa yrityksille ja kuluttajille niiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Tämä verkko perustuisi yritystoiminnan pääosaston euroneuvontakeskusten verkkoon sekä kauppa- ja teollisuuskamarien ja kuluttajajärjestöjen verkostoon. Jatkuva ja tehokas tiedotustoiminta on välttämätöntä erityisesti uusissa jäsenvaltioissa ja ehdokasvaltioissa.

4.2.4 Kilpailupolitiikan ja unionin muiden politiikkokojen välisen yleisen johdonmukaisuuden varmistaminen

4.2.4.1 Kilpailupolitiikka on oleellinen osatekijä Euroopan sisämarkkinoiden toiminnan varmistamiseksi. Kilpailupolitiikan ongelmat tuovat selkeästi esille sen, että on varmistettava yhtenäismarkkinoiden loppuunsaattaminen ja tehtävä loppu käytännöille, joilla pyritään systemaattisesti yhtenäismarkkinoiden jakoon. Kilpailupolitiikka ei ole kuitenkaan riittävä väline ilman sen yhteensovittamista unionin kaikkien politiikkojen kanssa, kun pyrkimyksenä on toteuttaa onnistuneesti tarkistettu Lissabonin strategia ja tehostaa kuluttajansuojapolitiikkaa. Unionille on joka tapauksessa määriteltävä kiireesti taloudellinen ja sosiaalinen koheesiohanke, jossa kilpailupolitiikan tulisi voida säilyttää erityinen rooli ja saada uusi laillinen oikeutus. Tavoitteena on varmistaa kaikille yhdenvertaiset mahdollisuudet yhtenäismarkkinoille pääsyyn, jotta kuluttajat, yrittäjät ja palkan-saajat voisivat kaikki hyötyä maailman suurimpien markkinoiden tarjoamista eduista.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*

Anne-Marie SIGMUND

(*) Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, KOM(2004) 83, 9. helmikuuta 2004, (SEC(2005) 1064).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi eurooppalaisen standardoinnin rahoituksesta”

KOM(2005) 377 lopullinen — 2005/0157 COD

(2006/C 110/03)

Neuvosto päätti 16. syyskuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Antonello Pezzini.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 140 ääntä puolesta ja 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen varman, selkeän ja avoimen oikeudellisen kehityksen laatimisesta eurooppalaisen standardoinnin rahoitukselle, kun otetaan huomioon standardointijärjestelmän merkitys sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle ja Euroopan teollisuuden kilpailukyvyille sekä eurooppalaisten teknisten standardien rooli yhteisön lainsäädännön ja politiikan tukemisessa.

1.2 Komitea painottaa, että eurooppalainen standardointi on — ja sen on oltava vastaisuudessaakin — vapaaehtoista toimintaa, jota asiasta kiinnostuneet osapuolet harjoittavat tavoitteenaan laatia standardeja ja muita standardointituotteita tarpeidensa mukaan.

1.3 Komitea suosittelee neuvostolle, Euroopan parlamentille ja komissiolle, että yhteisön standardointipolitiikan tulisi olla entistä aloitteellisempaa. Sen tulee olla perustavan tärkeä osa politiikkaa, jota unioni harjoittaa äskettäin uudistetun Lissabonin toimintasuunnitelman toteuttamiseksi, ja sen avulla tulee edistää aidon ”standardointikulttuurin” kehittymistä unionin ja jäsenvaltioiden elimissä sekä yrityksissä osana sisäistä ja kansainvälistä strategiaa.

1.4 Komitea pitää olennaisen tärkeänä, että vahvistettuun eurooppalaiseen standardointijärjestelmään osallistuvat täysipainoisesti kaikki sidosryhmät — erityisesti kansalaisjärjestöt, pk-yritykset, kuluttajajärjestöt ja ympäristönsuojelujärjestöt — ja että henkilöstön pätevöitymiskoulutusta tuetaan myös rahallisesti.

1.5 Komitea korostaa, että erityisesti nk. uuden lähestymistavan direktiivien ansiosta eurooppalainen standardointi on keskeistä sisämarkkinoiden toiminnalle ja vakiintumiselle aloilla, jotka liittyvät kansanterveyteen, turvallisuuteen sekä ympäristön- ja kuluttajansuojeluun. Lisäksi sen avulla voidaan varmistaa monien alojen — etenkin liikenteen ja televiestinnän — yhteentoimivuus. Standardoinnin avulla voidaan muun muassa parantaa yritysten kilpailukykyä, sillä se edistää tuotteiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta sisä- ja maailmanmarkkinoilla.

1.6 Komitean mielestä tulee varmistaa, että strategisesti tärkeään ja välttämättömään eurooppalaiseen standardointijär-

jestelmään liittyvien toimien varainhoito on moitteetonta ja kestävä ja että järjestelmän avulla voidaan saavuttaa yhteistyön yhteiset tavoitteet. Lisäksi tulee taata tarvittavat hallinnolliset ja rahoitusedellytykset yhtäältä järjestelmän riippumattomuuden ja puolueettomuuden säilyttämiseksi ja toisaalta sen toiminnan ja standardien tuottamisen tehostamiseksi.

1.7 Komitea katsoo, että ehdotettu kokonaisbudjetti ei ole riittävä eurooppalaisen standardointijärjestelmän ylläpitämiseksi kyseisen viisivuotiskauden ajan. Budjetin on oltava suurempi kuin nykyiset kaksi prosenttia, jotta standardeja voidaan tuottaa ja levittää vapaasti ja jotta voidaan vastata laajentuneen, 25 jäsenvaltiota käsittävän ja tulevaisuudessa edelleen laajentuvan unionin tarpeisiin.

1.8 Komitea korostaa seuraavien seikkojen merkitystä:

— Standardoinnin eurooppalaisten keskuselinten rahoituksen tulee olla mahdollisimman avointa ja varmaa. Tulee ilmaista selkeästi, millaiset eurooppalaisten standardointielinten tarjoamista infrastruktuureista ja menetelmäpalveluista aiheutuvat kustannukset ovat hyväksyttäviä standardien tuottamisen yhteydessä. Standardit syntyvät teknisten komiteoiden asiantuntijoiden työn tuloksena.

— Rahoitusmenettelyjä tulee yksinkertaistaa ja tehostaa. Tässä yhteydessä tulee taata yksittäisten kiinteämääräisten kustannusten hyväksyminen, jotta vältetään monimutkaiset tilinpitomenettelyt, joihin kuluu usein noin 30 prosenttia myönnetystä rahoituksesta.

— Eurooppalaisten standardointielinten tuottamiin palveluihin tulee soveltaa hankintamenettelyjä, joiden yhteydessä noudatetaan tosiasiallisesti palvelun tuottajan ja hankkijan eli eurooppalaisen standardointielimen ja Euroopan komission välistä tasavertaista kumppanuutta (*equal partnership*). Tämä ei kuitenkaan koske vapaaehtoisia standardeja, jotka pysyvät standardointielinten omaisuutena.

1.9 Eurooppalaiset standardointielimet tarjoavat standardien tuottamisen edellyttämät infrastruktuurit ja palvelut. Ne eivät kuitenkaan tuota standardeja, vaan standardit syntyvät teknisten asiantuntijoiden työn tuloksena. ETSK:n mielestä tämä seikka tulisi mainita tärkeänä yksityiskohtana ehdotuksen perustelukappaleissa.

1.10 Komission ehdottama 134 miljoonan euron kokonaisbudjetti vuosiksi 2006–2010 ei vaikuta aivan riittävältä.

2. Perustelut

2.1 Komitea on aina puoltanut sitä, että eurooppalaista standardointia hyödynnettäisiin yhteisön politiikassa ja lainsäädännössä entistä enemmän, jotta tekninen standardointi leviäisi yhteiskunnan ja yritysten tarpeiden mukaisesti mm. seuraaville uusille aloille: palvelut, tieto- ja viestintätekniikka, liikenne, kuluttajansuoja ja ympäristönsuojelu.

2.2 Tietoisuus standardoinnin eduista yritysmaailmalle lisääntyy erityisesti yrittäjien ja muiden sidosryhmien keskuudessa ja ilmenee siten, että merkittävimmät eurooppalaiset standardointielimet (CEN, Cenelec ja ETSI) vahvistuvat ja että kaikki sidosryhmät — erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset — osallistuvat täysipainoisesti standardien laatimiseen.

2.2.1 Kun otetaan huomioon kyseisten elinten tarjoamat mahdollisuudet edistää Lissabonin strategiassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamista, ETSK toivoo, että järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla olisi huomattava edustus niiden hallintoneuvostoissa.

2.3 CENissä, Cenelecissä ja ETSIssä ⁽¹⁾ toteutettaviin standardointiprosesseihin osallistuvat täysipainoisesti mm. ANEC, ETUI-REHS, Normapme ja uusimpana marraskuussa 2002 perustettu ECOS ⁽²⁾. Tavoitteena on tehostaa kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden mukanaoloa ja osallistumista kyseisiin prosesseihin.

2.4 Komitea on useaan otteeseen ⁽³⁾ ilmaissut kannattavansa standardointialan nykyisen lainsäädäntökehyksen uudistamista siten, että se vastaisi entistä paremmin eurooppalaisten teknisten standardien ja lainsäädännön yksinkertaistamisen viimeaikaista kehitystä ja kyseisiin seikkoihin liittyviä haasteita sekä lainsäädännön parantamisen ⁽⁴⁾ periaatetta, laajentuneen unionin teollisuuspolitiikan ⁽⁵⁾ suuntaviivoja ja sisämarkkinasstrategian vuosien 2003–2006 painopisteitä ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ CEN = Euroopan standardointikomitea. Cenelec = Euroopan sähkötekniikan standardointikomitea. ETSI = Euroopan telealan standardointilaitos.

⁽²⁾ ANEC = kuluttajien edustuselin; ETUI-REHS (ent. TUTB) = työtekijöitä edustava elin; Normapme = pk-yrityksiä edustava elin; ECOS = ympäristöjärjestöjen yhteenliittymä.

⁽³⁾ EYVL C 48, 21.2.2002; EUVL C 74, 23.3.2005.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 278 lopullinen.

⁽⁵⁾ KOM(2002) 714 lopullinen.

⁽⁶⁾ KOM(2003) 238 lopullinen.

2.5 Komitea on ottanut kantaa myös sen puolesta, että eurooppalaiselle standardoinnille luotaisiin vakaa ja oikeusperustaltaan luja rahoituskehys. Samoin tulee varmistaa, että niin komissio kuin jäsenvaltiotkin osallistuvat standardointitoimien, eurooppalaisen infrastruktuurin sekä eurooppalaisten standardointielinten synergian parantamista koskevien toimien rahoittamiseen. Tavoitteena on toiminnan tehostaminen eurooppalaisten teknisten standardien tuotantoprosessissa ja kansainvälisten standardien edistämiseksi.

2.5.1 Lisäämällä jäsenvaltioiden edustajien osallistumista voitaisiin varmistaa, että tietyille kohderyhmille tarkoitettuja standardeja tuotetaan yhä laadukkaammin ja täsmällisemmin.

2.6 Eurooppalaisen teknisen standardoinnin kehittäminen on olennaisen tärkeää 25 valtion unionin sisämarkkinoiden tehokkaan ja tasapainoisen toiminnan takaamiseksi. On siis tärkeää varmistaa, että yhteisön tason elimet pystyvät reagoimaan tehokkaasti

— uuden lähestymistavan mukaisiin vaatimuksiin

— markkinoiden yhteentoimivuusvaatimuksiin

— kilpailukykyyn liittyviin velvoitteisiin ja mahdollisuuksiin, joilla on yhä suurempi merkitys kansainvälisillä markkinoilla.

2.7 Vuonna 2004 CEN hyväksyi yhteensä noin 1 200 eurooppalaista standardia ja Cenelec noin 400. CENin ja Cenelecin eurooppalaisia standardeja on siis nyt yhteensä noin 15 000.

2.8 Komitean mielestä näin hyvän tuloksen mahdollistaneet ominaisuudet tulee säilyttää kokonaisuudessaan, ja niitä tulee mahdollisuuksien mukaan vahvistaa. Komitea katsoo, että uusi oikeusperusta — perustamissopimuksen 95 ja 157 artikla, joilla säännellään standardointitoimien rahoitusta — ei saa millään tavoin vaarantaa standardointiprosessin luonnetta ja keskeisiä ominaispiirteitä, vaan standardoinnin tulee vastedeskin olla riippumatonta ja perustua vapaaehtoisuuteen ja yhteisymmärrykseen.

2.9 Toisaalta komitea tiedostaa, että keskeisten eurooppalaisten elinten rahoituskehystä on tärkeää rationalisoida, lujittaa ja vakiinnuttaa. On syytä ottaa huomioon myös se, että teknisnormatiivisten standardien hyödyntäminen on lisääntynyt viimeksi kuluneina vuosina.

2.9.1 Kiinnostusta standardointijärjestelmän hyödyntämiseen uusien kaupan esteiden välttämiseksi on yhä enemmän. Standardoinnin avulla voidaan edistää Euroopan teollisuuden tuotteiden, palvelujen ja prosessien kilpailukykyä sekä kehityksen taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristönäkökohtien toteutumista Lissabonin strategian mukaisesti.

2.10 Yhteisön tasolla ei toistaiseksi ole oikeudellista viitekehystä, jolla säänneltäisiin nimenomaisesti teknisen standardoinnin rahoitusta ja jonka avulla komissio voisi myöntää lisärahoitusta kaikkiin standardointitoimiin.

2.10.1 Kuten tiedetään, standardointiin liittyy mm. seuraavien alojen toimia: tieto- ja viestintätekniikka, liikenne, ympäristön- ja kuluttajansuojelu, prosessi- ja elintarviketurvallisuus, normien laatimista edeltävä ja sen kanssa samanaikainen tutkimustyö, palveluala ja uudet julkaisumuodot (*new deliverables* ⁽⁷⁾).

2.11 Toisaalta tulee varmistaa, että keskuselinten eli CENin, Cenelecin ja ETSIn toiminta on yhä johdonmukaisempaa ja vakaampaa, etenkin kun otetaan huomioon uusien jäsenvaltioiden liittyminen ja unionin tulevat laajentumiset.

2.12 Kansalliset standardointielimet voivat rahoittaa toimintaansa tuotteista ja palveluista saatavilla suorilla tuloilla, mutta yhteisön tason elimet ovat täysin riippuvaisia jäsenmaksuista ja EU:lta ja Eftalta saatavasta lisärahoituksesta. Ne vaikuttavat monin tavoin riittämättömiltä, eikä niiden avulla pystytä takaamaan eurooppalaisen standardointijärjestelmän tehokkuutta ja vakautta.

2.13 Neuvosto kehotti vuonna 2002 hyväksymisään päätelmissä viranomaisia pitämään standardointia strategisesti merkittävänä ja osoittamaan sitoutumisensa kyseiseen asiaan. Erityisenä keinona oli erillinen kannanotto, jonka tavoitteena oli standardointielinten tehokkuuden ja toimivuuden säilyttäminen.

2.14 Joulukuussa 2004 neuvosto merkitsi tiedoksi komission aloitteen, jonka tarkoituksena on institutionaalisten puitteiden uudistaminen ja uuden oikeusperustan luominen eurooppalaisen standardoinnin rahoitukselle ⁽⁸⁾. Tässä yhteydessä neuvosto kehotti komissiota, jäsenvaltioita sekä eurooppalaisia ja kansallisia standardointielimiä pohtimaan, miten eurooppalaisesta standardointijärjestelmästä saataisiin paras mahdollinen ja käytettävissä olevat resurssit voitaisiin hyödyntää mahdollisimman hyvin, sekä tutkimaan muita mahdollisuuksia standardoinnin toimivan rahoituksen varmistamiseksi Euroopassa ⁽⁹⁾.

2.15 Komissio on laatinut useita ehdotuksia ⁽¹⁰⁾ eurooppalaisen standardointijärjestelmän mahdollisista rahoitusmahdoista:

- malli, johon ei liity toimia
- rahoitus yksinomaan teollisuudelta ja sidosryhmiltä
- rahoitus yksinomaan jäsenvaltioilta ja kansallisilta standardointielimiltä

⁽⁷⁾ *New deliverables* tarkoittaa teknisiä eritelmiä, joihin sovelletaan tavalista yksinkertaisempia ja nopeampia, yhteisymmärrykseen perustuvia menettelyjä. Niiden avulla voidaan nopeasti vähentää markkinoiden epävarmuustekijöitä ilman pidempiä ja työlämpiä virallisia standardeja. *New deliverables* -asiakirjojen voimassaoloaika on rajallinen, ja niitä käytetään tietoyhteiskuntaan liittyvissä kysymyksissä. Ne liittyvät Euroopan standardointikomitean *Workshop Agreement* -asiakirjoihin.

⁽⁸⁾ Neuvoston päätelmät, 21.12.2004.

⁽⁹⁾ Neuvoston suositus B2, 21.12.2004.

⁽¹⁰⁾ SEC(2005) 1050, 19.8.2005 (ennakkoarviointi).

— lisäarvoon perustuva malli, jossa yhteisö osallistuu rahoitukseen.

2.16 Vaihtoehto, jossa koko rahoitus tulee teollisuudelta ja muilta sidosryhmiltä, olisi siinä mielessä rajoittava, että teknisiä standardeja tuotettaisiin lähes yksinomaan markkinalähtöisesti. Tarkoituksena olisi siis Euroopan kilpailukyvyyn parantaminen maailmanmarkkinoilla.

2.16.1 Tällaisen rahoituksen etuna olisi, että se perustuu suoraan yritysten omaan haluun ja heijastaa markkinoiden tarpeita ilman ulkopuolisia rajoituksia. Sillä voisi kuitenkin olla myös syväkävyyttä vaikutuksia kaikkien edustettuina olevien tahojen — erityisesti pk-yritysten — etujen suojeluun ja etenkin suojelun tasapainoisuuteen.

2.17 Jos koko rahoitus saataisiin jäsenvaltioilta CENin, Cenelecin ja ETSIn jäseninä olevien standardointielinten kautta, saattaisivat yhteisön tason koordinointi ja Euroopan standardointijärjestelmän yhtenäisyys heikentyä.

2.17.1 Toisaalta kyseinen vaihtoehto voisi olla pitkälti perustamissopimuksessa esitettyjen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

2.18 Komission osallistumisen lisäämisestä olisi se hyöty, että yhteisön tasolla voitaisiin tuottaa runsaasti lisäarvoa tekniseen standardointiin. Yhteensopimattomat maakohtaiset standardit poistuisivat, ja yhtenäismarkkinoiden toiminta vahvistuisi myös siinä mielessä, että Euroopan teollisuustuotannossa syntyisi mittakaavasäästöjä.

2.18.1 Komissio voisi vaikuttaa standardointiprosessiin ja ohjata sitä yhteisön näkemysten mukaisesti. Lisäksi näkyvyys, yhtenäisyys ja tehokkuus saattaisivat parantua, mikä tukisi komission toimintalinjoja.

2.19 Uudehkojen tutkimusten ⁽¹¹⁾ mukaan CENin, Cenelecin ja ETSIn puitteissa tapahtuvan standardoinnin kustannukset ovat noin 700 miljoonaa euroa. Kustannukset jakautuvat seuraavasti:

— eurooppalaisten standardointielinten institutionaaliset kustannukset: 26 prosenttia

— CENin hallintokustannukset (CMC) hallintokustannukset: 2 prosenttia

— kustannukset kansallisten asiantuntijoiden osallistumisesta eri standardointikomiteoiden työskentelyyn: 72 prosenttia.

⁽¹¹⁾ Ronald Berger & Partners GmbH, joulukuu 2000.

2.20 Merkittävimmät rahoituslähteet ovat nykyisin

- EU:lta ja Eftalta saatavat maksut: 2 prosenttia
- hallituksilta saatavat maksut: 8 prosenttia
- teollisuudelta ja sidosryhmiltä saatavat maksut: 90 prosenttia.

2.21 Eurooppalaiselle standardoinnille myönnettävä rahoitustuki perustuu nykyisin useaan säädökseen, joista suurin osa ei sisällä nimenomaisia säännöksiä erityisesti rahoitusehdoista. Näiden säädösten nojalla komissio voi pyytää eurooppalaisia standardointielimiä (CEN, Cenelec, ETSI) laatimaan eurooppalaisia standardeja yhteisön politiikan tueksi.

2.22 Eurooppalaiselle standardoinnille myönnettävä rahoitustuki sisältyy yleisesti komission, Eftan ja eurooppalaisten standardointielinten kumppanuussuhteisiin, jotka määritellään 28. maaliskuuta 2003 allekirjoitetuissa yhteistyön yleisissä suuntaviivoissa.

2.23 Eurooppalaisen standardoinnin keskeisiä rahoituskohteita ovat

- vuosittain eurooppalaisten standardointielinten kanssa tehtävät toimintasopimukset, joilla pyritään parantamaan niiden keskussihteeristöjen toiminnan yhtenäisyyttä, tehokkuutta, laatua ja näkyvyyttä
- eurooppalaisen standardoinnin laadun parantaminen antamalla ulkopuolisten konsulttien arvioida yhdenmukaistettuja standardeja koskevia hankkeita ja käännättämällä tarpeen mukaan standardien lopullisia versioita
- palvelut eurooppalaisten standardien ja muiden standardintuotteiden laatimiseksi yhteisön politiikan ja lainsäädännön tueksi
- eurooppalaisen standardointijärjestelmän ja eurooppalaisten standardien edistäminen ja näkyvyyden lisääminen
- ulkopuolisten maiden tukeminen ja niiden kanssa tehtävä tekninen yhteistyö sekä kansainvälinen yhteistyö.

2.23.1 Standardoinnin avulla voidaan niin ikään vähentää kansainvälisen kaupan teknisiä esteitä neuvottelemalla sopimuksia WTO:n puitteissa — mm. sellaisissa yhteyksissä kuin TABD (*TransAtlantic Business Dialogue*) ja MEBF (*Mercosur European Business Forum*) — sekä sisällyttämällä eurooppalaiset tekniset standardit kansainvälisiin standardeihin (ISO, IEC, ITU).

3. Erityistä

3.1 Komitea katsoo, että eurooppalaisen standardointiprosessin erottamattomien ominaispiirteiden säilyttämiseksi ja standardoinnin pitämiseksi vastedeskin vapaaehtoisuuteen ja yhteis-

symmäryykseen perustuvana ja markkinalähtöisenä ehdotukseen tulisi lisätä seuraava uusi perustelukappale:

”Standardoinnin on oltava vastedeskin vapaaehtoisuuteen ja yhteisymmäryykseen perustuvaa ja markkinalähtöistä. Nämä ominaispiirteet tulee säilyttää, ja niitä tulee korostaa eurooppalaisen standardoinnin rahoitusta koskevassa uudessa yhteisön oikeusperustassa, joka liittyy komission lokakuussa 2005 hyväksymään eurooppalaisen standardoinnin toimintasuunnitelmaan. Kyseinen suunnitelma tulee saattaa vuosittain ajan tasalle yhteisymmäryksessä Euroopan standardointielinten ja sidosryhmien kanssa.”

3.2 Komitean mielestä teknologian nopea muuttuminen ei oikeuta teollisuutta luomaan yhä uusia, virallisen eurooppalaisen standardointiprosessin ulkopuolisia yhteenliittymiä ja foorumeja teknisten eritelmien laatimiseksi. Itse asiassa tämä saattaa heikentää eurooppalaisen standardoinnin perustekijöitä, joita ovat kaikille asiantuntijatahoille — etenkin pienille yrityksille — avoin osallistuminen, koko prosessin avoimuus ja vapaaehtoisuusperustan laajentaminen. Komitea pitääkin tärkeänä, että ehdotukseen lisätään seuraava uusi perustelukappale:

”Rahoituksen uuden oikeusperustan avulla tulee varmistaa, että standardointi tehostuu ja voimistuu, jotta voidaan vastata selkeän, avoimen ja vapaaehtoisen prosessin avulla uusien julkaisumuotojen⁽¹²⁾ — teknisten eritelmien ja raporttien sekä ohjeiden — asettamiin haasteisiin. Niiden yhteydessä eurooppalaisten standardointielinten tulisi voida ottaa huomioon kaikkien sidosryhmien ja erityisesti rakenteeltaan jäsentymättömien ja pienten toimijoiden tarpeet, mutta myös kuluttajajärjestöjen oikeudet vaatimukset.”

3.3 Tavoitteena tulee olla oikeusperustan vahvistaminen paitsi ”kaikkiin yhteisön politiikan ja lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarvittaviin eurooppalaisiin standardointitoimiin myönnettävää yhteisön rahoitusta varten” myös eurooppalaisen standardointiprosessin voimistamiseksi, sillä se on Euroopan teollisuuden kilpailukyvyyn, kuluttajansuojelun sekä eurooppalaisten terveyden ja hyvinvoinnin suojelun kulmakivi. Ehdotuksen neljäs perustelukappale tulisiikin komitean mielestä muuttaa kuulumaan seuraavasti:

”On tarpeen vahvistaa selkeä, täydellinen ja yksityiskohmainen oikeusperusta kaikkiin yhteisön politiikan ja lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarvittaviin eurooppalaisiin standardointitoimiin myönnettävää yhteisön rahoitusta varten sekä eurooppalaisen standardointiprosessin voimistamiseksi, sillä se on Euroopan teollisuuden kilpailukyvyyn, uuden ja innovatiivisen teknologian levittämisen, kuluttajansuojelun sekä eurooppalaisten terveyden ja hyvinvoinnin suojelun kulmakivi.”

⁽¹²⁾ Ks. alaviite 7.

3.4 Komitean mielestä ehdotuksessa tulisi tuoda nykyistä selvemmin esiin, että Euroopan standardointielimet eivät tuota teknisiä standardeja vaan yhteisön tason infrastruktuuripalveluja, joiden avulla osallistuvia sidosryhmiä edustavat asiantuntijat laativat standardit. Ehdotukseen tulisi siis lisätä kahdeksannen perustelukappaleen jälkeen seuraava uusi perustelukappale:

”Eurooppalaiset standardointielimet tuottavat lähinnä infrastruktuuripalveluja teknisten standardien laatimiseksi. Standardit syntyvät etupäässä sidosryhmien edustajien vapaaehtoisuuteen ja yhteisymmärrykseen perustuvan teknisen laadintamenettelyn tuloksena.”

3.5 ETSK ehdottaa, että päätösehdotuksen 3 artiklan (”Yhteisön rahoituksen kohteena olevat standardointitoimet”) 1 kohdan f alakohdan jälkeen lisättäisiin uudet alakohdat g ja h.

3.5.1 Kuten tämän lausunnon kohdassa 1.4 todetaan, on erittäin tärkeää järjestää asianomaisille toimijoille standardointialan koulutusta. Päätöksen 3 artiklaan ehdotetaan seuraavaa uutta g alakohtaa:

”koulutuksen järjestäminen sidosryhmien — erityisesti pienten yritysten, palvelu- ja jakelualan sekä heikosti jäsenyntyneiden organisaatioiden — edustajille yleisistä standardointiprosessiin liittyvistä kysymyksistä ja teknisistä erityiskysymyksistä eurooppalaisten ja kansainvälisten standardien ’yhteistuotannon’ mahdollisuuksien parantamiseksi”.

3.5.2 Jotta standardointiprosesseihin osallistuisi yhä useampia kansalaisyhteiskunnan toimijoita, on parannettava verkottumista. Päätöksen 3 artiklaan ehdotetaan seuraavaa uutta h alakohtaa:

”kansallisten/alueellisten standardointielinten välisen koordinaation lisääminen menetelmiä, menettelyjä ja toimintalinjoja sekä Euroopan laajuisia interaktiivisia tietoverkkoja koskevissa kysymyksissä”.

3.6 Rahoitusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt

3.6.1 Standardointielinten toiminta on rinnastettavissa yleistä taloudellista etua palvelemaan toimintaan, sillä sen avulla tuotetaan kansanterveyden, ympäristön ja kestävä kehityksen kannalta välttämättömiä palveluja.

3.6.2 ETSK:n mielestä eurooppalaisten standardointielinten keskuksihteeristöjen toimintaa voitaisiin rahoittaa paitsi hanke- ja toiminta-avustuksin⁽¹³⁾ myös pyytämällä niitä tekemään ehdotuksia julkisia hankintoja (*procurement*) koskevan menettelyn mukaisesti. Periaatteena tulee siis olla joustavuuden lisääminen.

3.6.3 Ehdotuksen 5 artiklan (”Rahoitusta koskevat yksityiskohtaiset säännöt”) 5 kohta: komitea katsoo, että eurooppalaisten standardointielinten ja komission välistä kumppanuutta koskevien puitesopimusten (ent. 5 art.) tulee perustua tasavertaiseen kumppanuuteen, eikä niitä tulisi laatia yksipuolisesti. Lisäksi tulee yksinkertaistaa hallintomenettelyjä ja hallinnollista valvontaa, pyrkiä välttämään raskaita sertifiointiin ja aiheutuneiden kustannusten tilintarkastukseen liittyviä järjestelyjä sekä ottaa käyttöön kokonaisjärjestely rajakustannusten sataprosenttisesti.

3.7 Ympäristönäkökohdat

3.7.1 Standardien perustavoitteiden — kaupankäynnin helpottamisen, elämänlaadun parantamisen sekä kansanterveyden ja prosessien ja palvelujen turvallisuuden edistämisen — lisäksi erityishuomiota on kiinnitettävä ympäristönäkökohtiin.

3.7.2 Esimerkin lähteenä on yhdenntetty tuotepolitiikka, jonka keskeisenä käsitteenä on ekologinen elinkaari⁽¹⁴⁾. Ympäristönäkökohtien tarkastelu yrityksessä ja paikallisella tasolla on jo sisällytetty EN ISO 14001 -standardiin, joka on hyväksytty eurooppalaiseksi standardiksi. Myös muut ISO 14000 -sarjan standardit (ympäristöasioiden hallinta) ovat tulleet käyttöön Euroopassa: ympäristömerkintöjä ja ympäristöväittämiä käsittelevä ISO 14020, ympäristönsuojelun tason arviointia käsittelevä ISO 14030 ja elinkaariarviointia (*Life Cycle Assessment*, LCA) käsittelevä ISO 14040.

3.8 Hallinnointi, toteutus ja seuranta

3.8.1 Komitean mielestä 6 artiklan 2 kohtaa tulisi muuttaa siten, että se sopii yhteen muutetun neljännen perustelukappaleen kanssa.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

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

⁽¹³⁾ KOM(2005) 377, 5 artiklan 2 kohta.

⁽¹⁴⁾ KOM(2003) 302 lopullinen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja EU:n sijoitusrahastolainsäädännön kehittämisestä”

KOM(2005) 314 lopullinen

(2006/C 110/04)

Euroopan komissio päätti 12. heinäkuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta *Vihreä kirja EU:n sijoitusrahastolainsäädännön kehittämisestä*

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Angelo **Grasso**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.—16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 138 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Taustaa

1.1 Euroopan komission vihreässä kirjassa esitetään merkittäviä strategisia toimintalinjoja, jotka viitoittavat tietä Euroopan rahoitusmarkkinoiden täydelliseksi integroimiseksi. Kuten yleisesti tiedetään, Euroopan valtioiden talouskehitys ja -kasvu ovat kiinteästi sidoksissa rahoitusmarkkinoiden kehitykseen ja yhdentymiseen, jota myös talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen täysimääräinen toteutuminen edellyttää.

1.2 Tärkeämpää kuin akateeminen väittely siitä, seuraako vai edeltääkö rahoitusalan kehittyminen talouskehitystä, on korostaa, että lainsäädännön kehityksessä ja **unionin suunta-viivoissa näytetään edelleen pyrittävän integroimaan sekä pankkeihin suuntautuva että rahoitusmarkkinoihin suuntautuva toimintatapa täysimääräisesti** EU:n talousjärjestelmään. Kahtiajako pankkeihin suuntautuvaan ja rahoitusmarkkinoihin suuntautuvaan toimintamalliin on ominaista nk. anglosaksiselle (ja erityisesti yhdysvaltalaiselle) mallille ja erottaa sen nk. eurooppalaisesta mallista.

1.3 Rahoitusmarkkinat ja -laitokset hoitavat yhteiskunnassa perustavan tärkeää tehtävää, sillä ne luovat yhteyden ”alijäämää” tuottavien ja ”ylijäämää” tuottavien tahojen välille noudattaen pelisääntöjä, jotka perustuvat resurssien jaon tehokkuuteen ja järkipärisyyteen. Lisäksi tulee muistaa, että oikeanlaista yritysten kilpailua esiintyy pääoma- ja luottomarkkinoilla jo ennen kuin tuotemarkkinoilla.

2. Yhteissijoitusyritysten markkinat EU:ssa ja yhdenmukaistamistarve

2.1 Yleisesti omaisuudenhoitopalveluja ja erityisesti yhteissijoitusyrityksiä (*Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities*, UCITS-rahasto) koskevan yhteisön sääntelyn ytimen muodostaa direktiivi 85/611/ETY, jossa asetetut sääntelypuitteet ovat tähän mennessä ohjanneet alan kehitystä. Vaikka sijoittautumisen ja tuotteiden rajatylittävän markkinoinnin lainsäädännöllisiä esteitä unionin sisällä ei ole vielä saatu kokonaan

poistettua, yhteissijoitusyritysten markkinoiden sääntelypuitteet ovat yhdenmukaiset.

2.2 Yhteissijoitusyritysten markkinat näyttävät kehittyvän ja kasvavan jatkuvasti. Niiden hoitaman nettovarallisuuden määrän kasvu on ollut viime vuosina kaksinumeroista. *European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association* -järjestön esittämien tietojen mukaan EU15-maiden, Tšekin, Unkarin, Puolan, Norjan ja Sveitsin muodostamalla markkina-alueella yhteenlaskettu vuotuinen kasvu oli 14,5 prosenttia vuosina 1996–2005, ja sijoitusten nettoarvo kasvoi noin 1 450 miljardista eurosta yli 4 900 miljardiin euroon.

2.3 Rahastojen määrän ja yhteenlasketun pääoman kehitystä vuosittain eri puolilla maailmaa kuvaavasta julkaisusta⁽¹⁾ käy ilmi että sekä rahastojen lukumäärä että niiden käsittelemät varat ovat selvästi kasvussa.

2.4 ETSK katsoo, että yhteissijoitusyritysten kasvupotentiaalin vahvistamiseksi on hyvin tärkeää — vaikkakin ymmärrettävästi vaikeaa — löytää ratkaisu verotuksen yhdenmukaistamista koskevaan ongelmaan. Alan kansainvälistymisstrategioille voi aiheutua haittaa niin markkinoille pääsyyn kuin niiltä poistumiseenkin liittyvistä esteistä. Poistumiseen liittyvät esteet johtuvat sijoittautumattomien rahastosijoittajien verottamisesta rahaston sisäisten sääntöjen mukaisesti ja pääsyn esteet rahastosijoittajan asuinvaltion lainsäädännöstä.

2.5 Miltei kaikkialla Euroopassa yhteissijoitusyrityksiä koskevan verotuksen peruseriaatteena on rahastosijoittamisen ja suoran sijoittamisen tasapuolinen kohtelu; **lähes kaikissa Euroopan maissa organisaatioihin sovelletaan — muodollisesti tai sisällöllisesti — avoimen verotuksen (no-veil) mallia, jonka mukaan tuotosta peritään vero suoraan sijoittajilta**. Avoimuusmalli palvelee pääomanvientineutraaliteetin periaatteen soveltamista ja merkitsee sitä, että sijoittajia verotetaan asuinvaltioperiaatteen mukaisesti, kun rahaston saamasta rahallisesta tuotosta ei peritä lähdeveroa.

⁽¹⁾ Lähde: *European Fund and Asset Management Association, Investment Company Institute, and other Mutual Fund Association*.

3. Vihreän kirjan lukua ”Yleistä” koskevia huomioita

3.1 Euroopan rahoitusallalla yhteissijoitusyritysten koko on keskimäärin alle kolmannes vastaavista yhdysvaltalaisista rahastoista. Tämän vuoksi hallinnon mittakaavaedut ovat pienemmät, mikä supistaa sijoittajien viime kädessä saamaa nettotuottoa.

3.2 Vaikka yhteisön lainsäätäjän ensisijaisena tavoitteena on määritellä tuotelähtöisen rahoituksen sääntelykehys, ETSK katsoo, että **sijoittajien saama todellinen hyöty on kuitenkin riippuvainen koko rahoitusjärjestelmän kattavasta sääntelystä** (eli tuotteita ja palveluja koskevasta sääntelystä).

3.3 Lisäksi vihreässä kirjassa korostetaan, että eräiden tehtävien ulkoistaminen saattaa lisätä operatiivista riskiä ja aiheuttaa eturistiriitoja. **Huoli on ETSK:n mielestä perusteltu, ja siihen tulisi reagoida asianmukaisin sääntelytoimin.**

3.4 Kun prosessi lohkotaan useaan osaan, jotka annetaan eri organisaatioiden tehtäväksi, ongelmat eivät niinkään liity jakamisen teknisiin näkökohtiin vaan tasapainotekijöihin, jotka vaikuttavat ostajan ja myyjän suhteita säätelevien (uusien) markkinoiden kehitykseen. Otetaanpa esimerkiksi rahoitusanalyysit. Yleisen käytännön mukaan niillä käydään kauppaa, mutta ei erillisenä tuotteena vaan osana muita, yleensä operatiivisia palveluja. Esimerkiksi osakemeklari yleensä toimittaa analyysin yksittäisistä osakkeista ja saa vastineeksi operatiivista jatkuvuutta, jonka lähtökohtana on suuruudeltaan myös analyysin kustannukset kattava välityspalkkio.

3.5 Tieto (analyysi) kulkee siis tyypillisen yleistä hyvää koskevan markkinalogiikan mukaisesti: tietoa tarvitaan tietty määrä, ja hinta on eri ostajien maksamien hintojen summa, mutta vain harvat ostajat todella maksavat. Tällä on joka tapauksessa epätasapainottava vaikutus: analyysien laadinnasta ei saada tarpeeksi suurta korvausta, mikä kannustaa kehittämään niiden tuotannon mittakaavaetuja. Tällöin ei voida välttää laadun heikkenemistä, ja lisäksi houkutusena on hyödyntää eturistiriidostakin johtuvia kustannusetuja (vrt. esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan rahoituspalveluviranomaisen FSA:n toiminta meklarien/välittäjien ja omaisuudenhoitajien välisiin *soft commission* -järjestelyihin liittyvissä asioissa). ETSK:n mielestä tulisi laatia tarkoituksenmukaiset säännöt, joiden avulla voitaisiin kaikin tavoin välttää sitä, että finanssipääomaan liittyvien riskien välityksen hinnanmuodostusmekanismit ja sijoitusriskien välityksen/transmuodostusmekanismit sekoitettaisiin toisiinsa.

4. Vastaukset vihreässä kirjassa esitettyihin kysymyksiin

4.1 *Kysymys 1: Tarjoavatko seuraavassa mainitut aloitteet riittävästi oikeusvarmuutta direktiivin täytäntöönpanoon?*

A. Poistetaan epävarmuustekijät, jotka liittyvät sijoitusrahastojen tunnustamiseen siirryttäessä UCITS I -direktiivistä UCITS III -direktiiviin.

B. Yksinkertaistetaan sijoitusrahastojen EU:n kattavaan toimilupaan liittyvää ilmoitusmenettelyä.

C. Edistetään johdannaissopimusten ja yksinkertaistetun esitteen käytöstä annettujen komission suositusten täytäntöönpanoa.

D. Selvennetään sellaisten ”omaisuuserien” määritelmää, joihin yhteissijoitusyritykset voivat sijoittaa.

4.1.1 Kysymykseen vastaamiseksi on tehtävä **ero tuotelähtöisen rahoituksen ja palvelulähtöisen rahoituksen välillä**. Tuotelähtöisen rahoituksen yhteydessä tavoitteena on luoda operatiivisia välineitä, jotka mahdollistavat finanssipääoman sijoittajien ja vastaanottajien kohtaamisen. Palvelulähtöisessä rahoituksessa taas tutkitaan, millaiset välineet parhaiten vastaavat varojen vastaanottajan tai sijoittajan vaatimuksia, ja määritellään puuttuvat ominaisuudet, jos sopivia tuotteita ei ole.

4.1.2 Rahoitusjärjestelmien muutos ”pankkikeskeisistä” ”markkinakeskeisiksi” muovaa myös rahoitusvälityksen tehtäväkenttää. Rahoitusvälittäjä välittää yhä useammin riskejä eikä niinkään finanssipääomaa, johon riskit liittyvät. Riskien välittäminen on kannattavaa, jos välittäjä osaa käsitellä riskejä pienemmin kustannuksin kuin sijoittaja. Onkin kysyttävä, onko riskien vähentämiseen tähtäävä sääntely tehokkaampaa kuin sääntely, jonka avulla pyritään takaamaan riskien välittämisen prosessin riittävä tehokkuus.

4.1.3 Tulee muistaa, että tehokkaillakin markkinoilla ihanteellista on sijoituksen kokonaisriskin jakaminen kahteen osaan: **kannattavuusriskiin ja tietoon liittyvään riskiin**. Ensin mainitulla mitataan sijoituksen tuoton epävarmuutta ja jälkimmäisellä puolestaan sitä, miten vaikeaa on arvioida kannattavuusriski oikein (syynä lähinnä talouden toimijoiden puutteelliset tiedot). Tässä yhteydessä tulee tiedostaa, että korvaus talouden toimijoiden valintoihin liittyvästä riskistä perustuu molempiin riskilajeihin. Riskilajien välinen yhteys ei pohjaudu vain yhteenlaskuun, vaan myös eri vahvuisiin korrelaatioihin.

4.1.4 Tätä taustaa vasten ETSK vastaa kysymykseen myöntävästi siltä osin kuin on kyse tuotelähtöisestä rahoituksesta. Palvelulähtöisen rahoituksen alalla tulisi lisätä sijoituspalvelujen tuottamisen vapautta ja esimerkiksi poistaa rahoituksen markkinointia nykyisin koskevat rajoitukset, jotka eivät ole täysin kotijäsenvaltion harjoittaman valvonnan (*home country control*) periaatteen mukaisia.

4.1.5 Tämän käytännön taustalla on selvästikin pyrkimys **estää** sellainen **määräysten kiertäminen**, että luodaan markkinoitiverkosto, jonka avulla hyödynnetään toiminnan kannalta suotuisimpien EU-valtioiden järjestelmiä. ETSK:n mielestä tällainen logiikka on kuitenkin jo lähtökohdiltaan ontuva: jos määräyksiä voidaan kiertää, järjestelmät eivät ole todellisuudessa yhtenäisiä.

4.1.6 ETSK katsookin, että palvelulähtöisen rahoituksen vapaata liikkuvuutta tulee lisätä. Näin yhdenmukaistettaisiin sijoitus- ja arvopaperialaa koskevien yhteisön direktiivien (myös UCITS III -direktiivin) soveltamista eri jäsenvaltioissa.

4.2 Kysymys 2: *Liittyykö direktiivin käytännön täytäntöönpanoon muita kysymyksiä, jotka olisi ratkaistava ensisijaisesti?*

4.2.1 Sääntelyjärjestelmien lähentämisen yhteydessä tulee myös toteuttaa alan verosäädöksiä koskevia koordinoitumismenpiteitä. Nykyisin Euroopan markkinoilla on — tällä ja muillakin rahoituksen osa-alueilla — erilaisia kansallisia järjestelmiä ja niiden lisäksi vielä eräiden toimintojen yhteydessä sääntöjä, jotka johtuvat kaksoisverotuksen välttämiseksi tehdyistä kahdenvälisistä sopimuksista.

4.2.2 Erilaisten verosäännösten yhteenkietoutumisen seurauksena kilpailu vääristyy, esiintyy **kaksoisverotusta** ja syntyy **mahdollisuuksia arbitraasiin**, määräysten kiertämiseen ja veronkiertoon. Kansallisia sääntelyjärjestelmiä on siis tässä mielessä tehostettava, kun alan markkinat muuttuvat yhä kansainvälisemmiksi.

4.2.3 Verotus on valtioille erinomainen mainos- ja suojautumiskeino. Koska muiden EU-maiden yhteissijoitusyritysten tarjoamille välineille voidaan antaa erilaisia verotuksellisia tulkintoja, niihin voidaan soveltaa epäsuotuisampaa verotusta ja luoda näin eräänlainen markkinoille pääsyn este. Komitea on tietoinen siitä, ettei verotuksen yhdenmukaistaminen ole lyhyellä aikavälillä helposti saavutettava tavoite, varsinkaan kun verotusta koskevien päätösten on oltava yksimielisiä. Se ehdottaa kuitenkin, että harkittaisiin **mahdollisuutta määrittellä yhteinen sijoitustuotteiden verotukseen ja veronkantoon liittyviä kysymyksiä koskeva järjestelmä**.

4.3 Kysymys 3: *Tarjoaisiko rahastoyhtiöiden EU:n kattava toimilupa tuntuvasti lisää taloudellista hyötyä verrattuna toimeksiantojärjestelyihin? Mistä lähteistä tämä olisi peräisin ja mikä olisi sen laajuus?*

4.3.1 EU:n kattava toimilupa ja yksinkertaistettu esite ovat oivia keinoja sellaisten ongelmien ratkaisemiseksi, jotka liittyvät markkinoiden sirpaloitumiseen sekä pääomien täyden liikkuvuuden ja kattavien markkinoiden tiellä oleviin esteisiin. Niiden

avulla **voidaan myös taata riittävä oikeusvarmuus**. Lisäksi ETSK katsoo, että on jatkettava toimia UCITS I -direktiivistä UCITS III -direktiiviin siirtymisen aikana perustettujen sijoitusrahastojen tunnustamiseen liittyvien epävarmuustekijöiden poistamiseksi.

4.4 Kysymys 4: *Johtaisiko rahastoyhtiön valvontavastuun ja rahastonhoidon jakaminen eri lainkäyttöalueille uusiin operatiivisiin riskeihin tai valvontaongelmiin? Mitä ongelmia voisi aiheutua ja mitä olisi tehtävä tällaisten riskien hallinnan tehostamiseksi?*

4.4.1 ETSK tiedostaa, että EU:ssa on kaksi rinnakkaista rahoitusalan sääntelyjärjestelmää (brittiläinen ja mannereurooppalainen), joita on vaikea yhdenmukaistaa lyhyellä aikavälillä. ETSK kuitenkin toivoo, että uusissa säännöissä veloitettaisiin tältäkin osin **soveltamaan yhtenäistä sääntelyperustaa, joka helpottaisi lähentämisprosessia**. Vallitseva epätasapaino vain pitkittyisi, jos sääntelyjärjestelmien tarjoamien välineiden vaihtelevaa hyödyntämistä pyrittäisiin estämään lainsäädännön avulla.

4.4.2 ETSK on vakuuttunut siitä, että rahastoyhtiön valvontavastuun ja rahastonhoidon jakaminen eri lainkäyttöalueille vaikeuttaa valvontaa ja saattaa heikentää toimien tehoa. Sääntönä tulee siis olla, että **sijoittajalle on vastuussa sijoittajan asuinmaassa sijaitseva rahasto, vaikka rahastoyhtiö olisi ulkomainen**.

4.5 Kysymys 5: *Parantaako rahasto-osuuksien tarjonnassa sovellettava parempi läpinäkyvyys, vertailukelpoisuus ja sijoittajien tarpeiden huomiointi olennaisesti Euroopan sijoitusrahastomarkkinoiden toimintaa ja sijoittajansuojan tasoa? Pitäisikö tämä asettaa painopistealueeksi?*

4.5.1 Pelkällä rahoitusvälineiden tarjontavaiheen sääntelyllä ei voida parantaa rahastomarkkinoiden toimintaa ja sijoittajansuojaa. ETSK ehdottaa, että jakeluvaiheeseen kiinnitettäisiin asianmukaista huomiota ja että sen avoimuutta lisättäisiin, jotta sijoittajat voivat tehdä tietoon perustuvia valintoja.

4.5.2 Sijoittajille tarjottavassa tiedossa on otettava jossain määrin huomioon ympäristö ja kulttuuri, josta he ovat lähtöisin. Kun Euroopan unioniin kuuluu laajentumisen jälkeen maita, jotka vielä 15 vuotta sitten eivät olleet markkinatalouksia, on kysyttävä, onko tarkoituksenmukaista soveltaa yksinäisiä ainoita tiedotusvaatimuksia. Komitean mielestä asiaa pitäisi pohtia siten, että huomioon otetaan toisaalta mahdollisimman yksinkertaisen ja yhtenäisen sääntelykehityksen tarve ja toisaalta eräissä jäsenvaltioissa edelleen vallitsevat muista poikkeavat talous- ja rahoitusalan toimintatavat.

4.6 Kysymys 6: Edistetäänkö tämän tavoitteen saavuttamista merkittävästi, jos selvennetään sellaisiin yrityksiin sovellettavia menettelytapasäännöksiä, jotka markkinoivat sijoitusrahastotuotteita sijoittajille? Olisiko harkittava muita toimia (tehostettua tiedonantoa)?

4.6.1 ETSK pitää jakelutoimintaa koskevien sääntöjen selkeyttämistä ehdottoman suotavana. Direktiivin käytännön soveltamiseen riskienhallinnassa ja välityspalkkioiden avoimuuteen liittyvissä kysymyksissä nivoutuu kuitenkin objektiivisia ja joskus vaikeasti ratkaistavissa olevia ongelmia, mitä ei pidä aliarvioida.

4.6.2 Esimerkkinä voidaan mainita vertailuun (*benchmark*) perustuvan suorituskykyraportoinnin tekniset ongelmat. Sen merkitys on täysin erilainen, jos toimeksiannon tavoitteena on "vertailukohtaa parempi" kuin jos tavoitteena on "vertailukohdan tasoinen". Kun tekninen välineistö on sama, erilaiset toimeksiantoprosessit edellyttävät erilaista riskinottoa; vertailukohdan ylittämiseksi varainhoitajalla tulee olla varojen kohdentamisessa jonkin verran liikkumavaraa ja siis mahdollisuus ottaa enemmän riskejä.

4.6.3 Komitea ehdottaa, että tässä yhteydessä **esitettäisiin säännöksiä myös salkkujen sijoitusten kiertoon (ei määrään) liittyvien sääntöjen avoimuuden lisäämiseksi**. Jos bruttosuoritusaste on sama, nopeammin kiertävän salkun transaktiokustannukset ovat korkeammat, jolloin asiakkaan saama nettotuotto on pienempi. Asia on erityisen arkaluonteinen, jos osa transaktiokustannuksista myönnetään/korvataan suoraan varainhoitajalle.

4.7 Kysymys 7: Liittyykö sijoitusrahastoihin erityiskysymyksiä, joita ei ole otettu huomioon nyt tehtävässä valmistelutyössä rahoitusvälineiden markkinoista annettuun direktiivin sisältyvien menettelytapasäännösten täytäntöönpanemiseksi?

4.7.1 Rahoitusvälineiden markkinoista annettu direktiivi voi olla tärkeä lainsäädännöllinen perusta etenkin yhteissijoitusyritysten jakelutoiminnan avoimuuden parantamiseksi.

4.7.2 **Kyiseisessä direktiivissä ei kuitenkaan aseteta avoimuussääntöjä bondikaupalle**, joka voi olla kaikkea muuta kuin avointa. ETSK:n mielestä rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin ei siis voida katsoa täydentävän UCITS-lainsäädäntöä ja korjaavan kaikkia sen mahdollisia puutteita.

4.8 Kysymys 8: Tarjoavatko rajatylittävät sijoitusrahastofuusiot taloudellisia etuja (nettohyötyä)? Saavutettaisiinko pääosa eduista järjeistämällä sijoitusrahastoalan toimintaa kansallisella tasolla?

4.8.1 Eurooppalaiset rahastot ovat edelleen keskimäärin varsin pieniä: vuonna 2004 rahaston keskimääräinen koko oli 195 miljoonaa dollaria, kun se oli Yhdysvalloissa samana vuonna 628 miljoonaa dollaria. Tämä vaikuttaa mahdollisuuk-

siin saavuttaa mittakaavaetuja ja siis tuottoon sekä merkittävä tavalla myös rahastoyhtiön kannattavuuteen.

4.8.2 Yksi talouden globalisoitumisen vaikutuksista rahoitusalaan on tunnetusti riskien absoluuttisen määrän pieneneminen, johon liittyy riskien uusjako: systemaattiset riskit lisääntyvät ja erityiset riskit vähenevät. Vaikka **rajatylittävät fuusioprosessit saattavat kasvattaa mittakaavaetuja**, fuusiot tulee rajoittaa **koskemaan vain tuotteita, joiden menestymisen kannalta ne ovat todella keskeisiä**. Tällaisia ovat kaikki omaisuudenhoidon osa-alueet, joiden yhteydessä suorituskyky on tärkeämpää kuin tehokkuus. Aloilla, joiden tehokkuudessa on korjaamisen varaa, toimintojen kasaantumisella saattaisi sitä vastoin olla kaikkea muuta kuin suotuisia vaikutuksia.

4.9 Kysymys 9: Saavutettaisiinko tavoitellut edut yhdistämällä rahastojen varat (*pooling*)?

4.9.1 Yhdistämällä perusominaisuuksiltaan samankaltaisten rahastojen varojen hallinnointi voidaan saavuttaa selviä mittakaavaetuja, ja rahastoyhtiöt hyödyntävätkin jo tätä keinoa sijoitusten hallinnan tehostamiseksi. Rajatylittävään yhdistämiseen liittyy kuitenkin sijoitusrahastojen verotuksesta ja sääntelystä johtuvia ongelmia, joita on jo käsitelty laajasti. ETSK onkin sitä mieltä, ettei varoja yhdistämällä voida kiertää sijoitusrahastoalan vakiintumisen tiellä olevia lainsäädännöllisiä ja instituutio-naalisia ongelmia.

4.10 Kysymys 10: Onko kilpailu riittävää rahastonhoidon ja/tai rahasto-osuuksien tarjonnan tasolla sen varmistamiseksi, että sijoittajat hyötyvät lisääntyneestä tehokkuudesta?

4.10.1 Tähän kysymykseen on vastattava kielteisesti, kuten Yhdysvalloissa saadut kokemukset osoittavat. Sikäläisillä markkinoilla on ollut sijoitusrahastoja jo kuudenkymmenen vuoden ajan. Tarjolla olevien rahastojen lukumäärän ja koon ilmiömaisestä kasvusta huolimatta rahastojen ja sijoittajien kustannukset ovat kaiken kaikkiaan lähes kaksinkertaistuneet (?). Nettosuoritusaste suhteessa vertailutasoon (*benchmark*) ei ole ollut kovin hyvä: vuosina 1945–1965 rahastot jäivät vertailutasosta vuosittain keskimäärin 1,7 prosenttia, ja vuosina 1983–2003 ero kasvoi ja oli vuosittain keskimäärin 2,7 prosenttia.

4.11 Kysymys 11: Mitä etuja ja haittoja (valvonta- tai liiketoimintariskejä) aiheutuu mahdollisuudesta valita säilytysyhteisö toisesta jäsenvaltiosta? Missä määrin toimeksiannoilla tai muilla järjestelyillä vähennetään tarvetta lainsäädännön antamiseen näistä kysymyksistä?

4.11.1 Mahdollisuus valita säilytysyhteisö toisesta jäsenvaltiosta kuin rahastoyhtiön sijaintivaltiosta voisi **lisätä säilytysyhteisöjen välistä kilpailua** ja pienentää rahastolle aiheutuvia kustannuksia.

(?) Bogle J.C. (2005), "The Mutual Fund Industry 60 Year Later: For Better or Worse?", *Financial Analysts Journal*, tammi/helmikuu.

4.11.2 Se saattaa myös aiheuttaa huomattavia valvontariskkejä, jos alan sääntelyviranomaisten yhteistyö ei ole riittävän edistynyttä ja näkemykset riittävän samansuuntaisia.

4.11.3 Säilytysyhteisölle maksettavat palkkiot ovat huomattavia, mutta kuitenkin alhaisempia kuin muut kustannukset, kuten jakelukustannukset. ETSK ehdottaakin, että kyseisen alan mahdollisen lainsäädäntöaloitteen edut ja haitat punnitaan huolellisesti.

4.12 Kysymys 12: Saavutetaanko alan edustajien käynnistämällä standardointiprosessilla tavoitellut tulokset kohtuullisessa ajassa? Tarvitaanko asiassa julkisen sektorin toimintaa?

4.12.1 Toimeksiantojen välityksen ja rahastojen likvidoinnin standardointi, automatisointi ja tietokoneistaminen ovat perusedellytys, jotta jakelijat voivat laajentaa tuotevalikoimaansa ja lisätä kilpailua.

4.12.2 Tämä vaatisi kuitenkin mittavia muutoksia operatiivisiin ja tietoteknisiin sääntöihin ja standardeihin, mikä aiheuttaisi toimijoille huomattavia kustannuksia. Tulee muistaa, että Manner-Euroopassa rahasto- ja jakeluyhtiö kuuluvat usein samaan yritysryhmään. Tällaisessa toimintaympäristössä ollaan luultavasti haluttomampia maksamaan jakeluportaan kilpailun lisäämisen edellyttämiä kustannuksia. Voidaankin todeta, että kyseistä prosessia voitaisiin kannustaa ja vauhdittaa julkisin toimin.

4.13 Kysymys 13: Tarjoaako vahva nojautuminen sijoitusrajoituksiin kestävän lähestymistavan korkeatasoisen sijoittajansuojan varmistamiseksi?

4.13.1 **Taloudessa on jo pitkään käyty laajaa keskustelua siitä, ovatko kaavamaiset riskinkäsittelymallit tehokkaita, etenkin kun otetaan huomioon Bretton Woods -valuuttakurssi-sopimusten jälkeen saavutetut erilaiset hyödyt. Taustalla on taloudellisen riskin vaihtelu tarkasteluvälin mukaan: lyhyellä aikavälillä riskiä aiheuttaa vaihtelu tiettyyn rajaan nähden, kun taas pitkällä aikavälillä riskialtista on joustamattomuus järjestelmän kehitykseen nähden. **Joustamattomista muodollisista rajoituksista saataisiin siis lyhyen aikavälin hyötyä, mutta ne kasvattaisivat pitkän aikavälin riskejä huomattavasti.****

4.13.2 Lisäksi on mainittava eräs seikka, joka on tullut ilmi tuoreissa nk. behavioraalisen rahoitustutkimuksen (*behavioural finance*) alaan kuuluvissa tutkimuksissa: riskin määrä vaikuttaa yleensä merkittävästi yksittäisten toimijoiden käyttäytymiseen ja päätöksiin. Kun riski kasvaa, käyttäytyminen on reaktiivisempaa, ja päinvastoin. ETSK suhtautuukin kielteisesti liiallista joustamattomuutta aiheuttavaan sääntelyyn, joka voi pitkällä aikavälillä ensinnäkin johtaa operatiiviseen jähmyyteen ja toiseksi heikentää taloudellisten toimijoiden reaktiokykyä,

minkä vaikutukset eivät vielä ole tiedossa mutta ovat varmasti kielteisiä. Käänteisesti taas voitaisiin ajatella, että tietoisuus oman pääoman "varman menettämisen" mahdollisuudesta kannustaa suojaamaan sitä aiempaa tehokkaammin.

4.13.3 Tähän ilmiöön liittyy lisäksi markkinoita vääristävä odotus: sijoittajan annetaan ymmärtää riskin avulla saavutetun hyödyn koituvan itselleen, kun taas riskin kielteiset seuraukset siirtäisivät markkinoille.

4.14 Kysymys 14: Ovatko rahastoyhtiön ja säilytysyhteisön tasolla sovellettavat suojatoimenpiteet riittävän kattavia, jotta niillä voidaan ratkaista yhteissijoitusyritysten hoidossa ja hallinnoinnissa esiintyvät riskit? Mitä muita toimenpiteitä pitäisi soveltaa sijoittajansuojan säilyttämiseksi korkeatasoisena?

4.14.1 ETSK ehdottaa, että tässä asiassa toimittaisiin pikaisesti, mahdollisesti asettamalla viralliset ja tiukat säännöt, mutta kuitenkin niin, että tavoitteena on vain salaisten sopimusten purkaminen. Se kypsyttäisi markkinoita, eikä tiukkoja rajoituksia enää tarvittaisi. Raportointi on erityisen kiinnostava aihepiiri: raportointivaatimusten mukaiset tarkasteluvälit ovat usein (liian lyhyinä) täysin yhteensopimattomia rahoitustuotteiden tarkasteluvälien kanssa, minkä johdosta joihinkin sijoituksiin liittyvät ajallisen hajauttamisen edut eivät ilmene selvästi raporteista.

4.14.2 ETSK ehdottaa, että sijoittajansuojan vahvistamiseksi harkittaisiin sellaisen **erityisen vakuusrahaston** perustamista, johon saataisiin varoja myös valvontaviranomaisten langettamien sanktioiden tuotosta. Rahasto ei tietenkään kattaisi yhteissijoitusyritysten sijoituksiin luontaisesti liittyviä markkinariskkejä, vaan siitä tulisi korvata vahinkoja, joita sijoittajille on aiheutunut välittäjien sääntöjenvastaisesta toiminnasta.

4.15 Kysymys 15: Onko sijoittajien valintaa vääristäviä tekijöitä, jotka edellyttäisivät erityistä huomiota EU:n ja/tai kansallisilta viranomaisilta?

4.15.1 Sijoitusrahastot kilpailevat sellaisten rahoitustuotteiden — esim. **sijoitussidonnaisten vakuutusten** — kanssa, joita sijoittajat pitävät vastaavina tuotteina mutta joiden sääntely on hyvin erilaista.

4.15.2 Se saattaa vääristää sijoittajien valintoja ja vaikuttaa kielteisesti kustannuksiin ja tehtyjen sijoitusten riskeihin. *Komitean mielestä tätä ongelmaa ei voida torjua vähentämällä kilpailua eikä väljentämällä sijoitusrahastoja koskevia rajoituksia ja vakuusvaatimuksia. Sen sijaan tulisi tiukentaa sääntöjä, jotta rahoitustuotteisiin, joita käytännössä pidetään suorana vaihtoehdona rahastosijoituksille, kohdistuisi vastaavat oikeudelliset vaatimukset kuin kyseisiin sijoituksiin.*

4.16 Kysymys 16: Johtavako sääntelyn sirpaloitumisesta johtuvat ongelmat markkinoillepääsyongelmiin, jotka saattaisivat edellyttää yhteistä EU:n toimintalinjaa a) pääomarahastojen (private equity funds) ja b) vipurahastojen (hedge funds, funds of hedge funds) osalta?

4.16.1 Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää seuraavia taustatietoja, jotka selkeyttävät osaltaan myös edelliseen kysymykseen liittyvää ongelmaa. **Lainsäätäjän tulee määrittellä selkeästi, mitä arvopaperilla tarkoitetaan.** On todettava yksiselitteisesti, **onko arvopaperiksi nimitettävän rahoitusvälineen oltava helposti rahaksi muutettavissa (likvidejä) vai ei.** Nykyisin näitä kahta käsitettä käytetään toistensa vastineina. Näin arvopaperin käsitteen ulkopuolelle yritetään sulkea sekä vaihtoehtoiset sijoitusvälineet että yhteissijoitusyritysten tarjoamat korvaavat tuotteet. Komitean mielestä kyse on väärinkäsityksestä, jolla voi olla vakavia seurauksia, sillä sen takia voidaan sekoittaa toisiinsa kaksi hyvin erilaista rahoitusmarkkinateoriaan liittyvää periaatetta: tehokkuus ja kattavuus.

4.16.2 Rahoitusmarkkinat ovat tehokkaita, jos sijoituksiin liittyvät transaktiokustannukset ovat kohtuulliset, ja kattavat, jos kaikki sijoitusmahdollisuudet ovat saatavilla.

4.16.2 Pääomarahastojen ja vipurahastojen arvioinnin perusteena tulee olla pikemminkin suorituskyky (kyky valita parhaat sijoituskohteet) kuin tehokkuus (kyky saavuttaa mittakaavaetuja kustannuskysymyksissä). Tästä syystä rahastojen laajuus ei ole kovin tärkeää. Sitä vastoin suorituskykyyn (kyky reagoida nopeasti markkinoilla haittaamatta kuitenkaan niiden kehitystä) ja systemaattisen riskin sietokykyyn (vrt. LTCM-rahaston pelastaminen vuonna 1998) liittyvät ongelmat viittaavat siihen, että rahastojen liialliseen kasvattamiseen ei pitäisi kannustaa.

4.17 Kysymys 17: Liittykö pääomarahastojen tai vipurahastojen toimintaan erityisiä riskejä (sijoittajansuojan tai markkinoiden vakauden näkökulmasta), joihin pitäisi kiinnittää erityistä huomiota?

4.17.1 Tällaisille sijoituksille on tyypillistä, että niihin liittyy kannattavuusriskin lisäksi mittava **tietoon liittyvä riski.** Sitä on perusteltua säännellä etenkin petosriskin hillitsemiseksi, mutta olisi väärin pyrkiä vähentämään riskiä ylettömästi. Jos tällaisista rahastoista tehtäisiin täysin avoimia, vaarana olisi, ettei varainhoitajan asiantuntemuksesta olisi enää hyötyä; markkinoiden kehityksen kanssa vain heikosti korreloiva tuotto perustuu kuitenkin juuri tähän asiantuntemukseen.

4.17.2 Komitea katsoo, että toteutettavilla toimilla ei pitäisi tähdätä monimutkaisien prosessien muuttamiseen avoimeksi, sillä se olisi epärealistista. Tavoitteena tulisi sitä vastoin olla, että keskivertosijoittaja tiedostaa vaihtoehtoisien sijoitusvälineiden vaativan perusteellisempia tietoja ja — jos niitä ei ole — asiantuntijan apua.

4.18 Kysymys 18: Missä määrin suunnattua antia (private placement) koskeva yhteinen järjestely helpottaisi poistamaan esteitä, joita esiintyy vaihtoehtoisien sijoitusvälineiden rajatylittävissä tarjoamisessa ammattimaisille sijoittajille? Voidaanko tätä markkinointi- ja myyntiprosessin selvennystä soveltaa rahastonhoitajan tasolla sovellettavista rinnakkaisista toimenpiteistä riippumatta?

4.18.1 Yhteisen sääntelyjärjestelmän laatiminen ammattimaisille sijoittajille suunnatuille aneille voisi antaa merkittävän sysäyksen pääomarahastojen kehitykselle Euroopan unionissa.

4.18.2 Jotta sijoittajaa voidaan kutsua ammattimaiseksi, hänellä tulee olla korkean riskiprofiilin sijoitusten, kuten pääomarahastosijoitusten, edellyttämät tekniset valmiudet ja varallisuus. Ammattimaiset sijoittajat siis luultavasti osaavat arvioida varainhoitajien kykyä ja uskottavuutta. Kun lisäksi otetaan huomioon, että pääomarahastoissa riski on aina jossain määrin hajautettu, rahastoyhtiön toimintaa mahdollisesti hankaloittavaan lisäsääntelyyn ei pitäisi olla tarvetta.

4.19 Kysymys 19: Muodostavatko nykyiset tuotelähtöiset ja normatiiviset yhteissijoitusyrityksiä koskevat säännökset elinkelpoisen pitkän aikavälin perustan hyvin valvotuille ja yhdentyneille EU:n sijoitusrahastomarkkinoille? Millä edellytyksillä tai missä vaiheessa olisi harkittava siirtymistä periaatelähtöisempään ja riskipohjaisempaan sääntelyyn?

4.19.1 Nykyisen järjestelmän puutteet ovat tulleet esille monissa yhteyksissä. Esimerkkinä mainittakoon indeksiosuusrahastot (exchange traded funds, ETF), joissa yhdistyvät rahaston hyvät puolet (huomattava hajauttaminen) ja osakkeen hyvät puolet (mahdollisuus jatkuvaan kaupankäyntiin markkinoilla). UCITS-direktiivi helpottaa tämän sijoitusvälineen leviämistä, sillä yhteissijoitusyrityksen statuksen ansiosta sen yhteydessä voidaan hyödyntää EU:n kattavaa toimilupaa. Toisaalta direktiivi kuitenkin rajoittaa toisen yhteissijoitusyrityksen mahdollisuutta omistaa indeksiosuusrahastoja, sillä kyseisessä yhteydessä niitä kohdellaan osakkeiden tapaan.

4.19.2 Kun otetaan huomioon vaihtoehtoisia sijoitusvälineitä koskevat pohdinnat sekä se, että huomiota on tärkeää kohdentaa tuotelähtöisen rahoituksen lisäksi myös palvelulähtöiseen rahoitukseen, komitea pitää toivottavana, että sääntelyä kehitetään periaatelähtöisemmäksi. Se huomauttaa kuitenkin, että sääntelykehystä tulee ajantasaistaa askel kerrallaan ja että tässä yhteydessä tulee pyrkiä sovittamaan kuulemisen määräajat järkevästi yhteen nopean uudistusprosessin kanssa.

5. Tulevat haasteet

5.1 Edellä esitetyn perusteella **eurooppalaisten yhteissijoitusyritysten markkinat ovat vielä sirpaleiset** ja muodostuvat yhdysvaltalaisiin verrattuna pienistä yrityksistä. Rajatylittävä yhteistyö ja kauppa on vielä jähmeää, mikä estää saavuttamasta suuria mittakaavaetuja ja siten kustannussäästöjä.

5.2 Toisaalta ylenmääräinen keskittyminen — kuten vihreässä kirjassakin ⁽³⁾ — sen määrittelemiseen, millaisiin ”omaisuuseriin” yhteissijoitusyritykset voivat sijoittaa, ja rahastojen pakottaminen sijoittamaan pääasiassa likvideihin rahoitusvälineisiin estäisi toimimisen sääntelemättömillä markkinoilla.

5.3 **Olisikin toivottavaa harkita pääomarahastoihin liittyvien toimien mahdollistamista.** Näin edistettäisiin sitä tavoitetta, että pk-yritysten pääomaan saataisiin riskipääomaa ja siis pääomarahastojen varoja.

5.4 Eurooppalaiselle talousjärjestelmälle hyvin luonteonomaaisia ovat **pienet ja keskiuuret yritykset, joilla on usein pääomavajetta**, koska ne turvautuvat yleensä pankkeihin.

5.5 Pääomavajeseen **liittyy usein ylivelkaantumista — etenkin lyhytaikaisia velkoja** — sekä runsaasti kaupallisia velkoja ja saamia. Ne puolestaan johtavat erittäin voimakkaaseen keskinäiseen riippuvuuteen saman tuotantoalan yritysten kanssa. Nämä ominaispiirteet ovat myös seurausta perheyrittämiselle tyypillisestä omistusrakenteesta, jossa yrittäjän omaisuus ja yrityksen pääoma usein liittyvät kiinteästi toisiinsa.

5.6 Pk-yritysten rahoitusongelmien ratkaiseminen on strategisen tärkeää juuri kyseisten yritystason ongelmien johdosta ja tuotantojärjestelmää koskevien yleisempien, unioninlaajuisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteilla on kolme pääsuuntaa, jotka voidaan tiivistää seuraavasti:

- Edistetään sellaista yrityskulttuuria, että pk-yritysten pääomaksi olisi mahdollista saada ulkopuolisten tahojen ja rahoituslaitosten riskipääomaa.
- Tuetaan innovointia välineenä, jonka avulla voidaan edistää kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla.
- Tuetaan yritysten jatkamista (ja sukupolvenvaihdosta), jonka ei tulisi aiheuttaa yrityksen toiminnan vaarantavia katkoksia.

5.7 Komitea toivoo, että edellä esitettyjen seikkojen perusteella yhteisön lainsäätäjät kohdentaisi yhä enemmän huomiota pääomarahastojen merkittävään alaan, sillä riskipääomarahastus on Euroopassa vielä lapsenkengissä.

5.8 Lisäksi komitea katsoo, että meneillään olevan sijoitusrahastolainsäädännön pohdinnan yhteydessä tulee tarkastella huolellisesti myös sosiaalisesti vastuullisen rahoituksen kehitystä. Sen yhteydessä ei tavoitella voittoa sosiaalisen kehityksen ja ympäristönsuojelun kustannuksella. Vuonna 2003 kaikista eurooppalaisten yhteissijoitusyritysten hallinnoimasta omaisuudesta noin 0,37 prosenttia oli nk. eettisissä rahastoissa ⁽⁴⁾. Samana vuonna Yhdysvalloissa 11,3 prosenttia kaikesta yhteissijoitusyritysten hallinnoimasta omaisuudesta oli eettisissä

rahastoissa, joten sosiaalisesti vastuullisilla rahoitusvälineillä on Euroopassa vielä paljon kasvun varaa.

5.9 Jotta sosiaalisesti vastuulliset rahoitusvälineet kehittyisivät mahdollisimman ripeästi, jäsenvaltiot voisivat luoda verkostojärjestelmiä, joissa keskeistä on kyseisenlaisista sijoituksista saatavien tuottojen osittainen vapauttaminen veroista. Tämä olisi samansuuntaista kuin se eräissä jäsenvaltioissa jo toteutettava malli, että sosiaalisia päämääriä palveleville organisaatioille maksetut vapaaehtoiset avustukset voi vähentää tuloverotuksessa. Lisäksi tulisi keventää sosiaalisia päämääriä palveleviin organisaatioihin sijoitetuista varoista saatujen voittojen verotusta.

5.10 Komitea toivoo, että käsillä olevan luonteeltaan innovatiivisen ehdotuksen aihepiiristä laaditaan lisäselvitys ja toteutettavuustutkimus ja että tässä yhteydessä hyödynnetään myös analyysia olemassa olevista parhaista käytännöistä.

5.11 Keskipitkän ja pitkän aikavälin haasteet voidaan siis tiivistää seuraavasti:

- Tulee pohtia uusia tuotteita, joita rahoitusalan innovoinnin yhteydessä tulee luoda. Tämä koskee erityisesti vaihtoehtoisia sijoitusvälineitä, jotka ovat yhä tarpeellisempia pk-yritysten ”innovatiivisessa” rahoittamisessa.
- Nykyisellään liian vaatimattoman kokoisia eurooppalaisia rahastoja tulee kasvattaa, myös fuusioiden avulla, sillä liian pienten rahastojen hallinnointikustannukset eivät ole kilpailukykyisiä. Samalla tulee saada vauhtiin tieto- ja analyysimarkkinat.
- Markkinoista tulee tehdä kattavat, ja niillä tulee säännellä tuotelähtöistä rahoitusta ja palvelulähtöistä rahoitusta.

5.12 Normejakin tarvitaan, mutta myös antamalla paikkansa pitävää tietoa riskeistä ja tuotteista sekä huolehtimalla varainhoitajien uskottavuudesta transaktioiden määrän ja toteuttamistavan suhteen voidaan vahvistaa markkinoiden luottamusta, asianmukaisuutta ja käyttäytymissääntöjä, jotka ovat perustavan tärkeitä sen varmistamiseksi, että varojen kohdentaminen markkinoilla on toimivaa ja tehokasta.

5.13 Markkinoiden suorituskykyä ja tehokkuutta voidaan siis parantaa yhdenmukaistamalla verolainsäätöä, kannustamalla fuusioihin, sallimalla rahastojen varojen yhdistäminen (nk. *pooling*), edistämällä kilpailua tuotteiden ja palvelujen hallinnoinnissa ja jakelussa, poistamalla vaatimus, jonka mukaan rahastoyhtiön ja säilytysyhteisön on sijaittava samassa jäsenvaltiossa, sekä pyrkimällä välttämään epäyhtenäisiin merkintä- ja lunastusmenettelyihin liittyviä korkeita transaktiokustannuksia.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁾ KOM(2005) 314 lopullinen, kohta 4, s. 5.

⁽⁴⁾ Sustainable Investment Research International (SiRi) Group.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — Esteetön tietoyhteiskunta (eAccessibility)”

KOM(2005) 425 lopullinen

(2006/C 110/05)

Komissio päätti 13. syyskuuta 2005 EY:n perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 23. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Miguel Ángel **Cabra de Luna**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.—16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 142 puolesta, 2 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Perustelu

1.1 On ehdottoman välttämätöntä ja kiireellistä varmistaa, että saatavilla olevien TVT-tuotteiden ja -palveluiden (TVT: tieto- ja viestintäteknologia) markkinoilla jatketaan yhteentoimivuuden ja yhteensopivuuden tavoittelua sekä Euroopassa että maailmanlaajuisesti.

1.2 TVT-teollisuus on alkanut havaita vammaisten kuluttajien muodostamat vielä hyödyntämättömät markkinat sekä jatkuvasti kasvavan ikääntyneiden kuluttajien joukon, joka voisi hyötyä merkittävästi esteettömyyden huomioimisesta alan tuotteiden ja palveluiden suunnittelussa ja valmistuksessa.

1.3 EU:n jäsenvaltiot toimivat yhä enenevässä määrin sekä yhdessä että itsenäisesti digitaalisen kahtiajaon vähentämiseksi sekä tietoyhteiskunnan syrjimättömyyden (*eInclusion*) ja esteettömän tietoyhteiskunnan (*eAccessibility*) edistämiseksi. Toimet perustuvat lainsäädäntöön tai ovat vapaaehtoisia. Asiaa on välttämätöntä koordinoita EU-tasolla markkinoiden pirstoutumisen keskeyttämiseksi ja sen varmistamiseksi, ettei pirstoutuminen käynnisty uudestaan. Lisäksi koordinoitua tarvitaan, jotta ei toisteta vanhoja virheitä, joiden vuoksi tieto- ja viestintätekniikka ei ole ollut esteettömästi kaikkien käytössä eivätkä tekniset apuvälineet ole sopineet yhteen yleisimpien tuotteiden ja palveluiden kanssa. Tämä on aiheuttanut sen, että monet potentiaaliset kuluttajat ovat joutuneet eristyksiin markkinoista. Virheillä on ollut myös laajempia, talouden kannalta kielteisiä vaikutuksia. Esimerkkinä voidaan mainita se, että monien ihmisten sosiaalisesta syrjäytymisestä on tullut pysyvää ja heidän pääsýnsä työmarkkinoille on estynyt.

1.4 Euroopan komission tiedonannossa esteettömästä tietoyhteiskunnasta esitellään pääasialliset painopisteet, joihin olisi keskityttävä markkinoiden pirstoutumisen välttämiseksi, sektorin yhtenäisyyden ja taloudellisen kasvun lisäämiseksi.

2. Esteetöntä tietoyhteiskuntaa koskevan tiedonannon tausta

2.1 Euroopan komission julkistaman esteetöntä tietoyhteiskuntaa koskevan tiedonannon tavoitteena on edistää Euroopan

tietoyhteiskunnan pääasiallista strategista kehystä sellaisena kuin se määriteltiin kesäkuussa 2005 julkaistussa i2010-tiedonannossa (¹).

2.2 Tiedonannon mukaan komission pääasiallinen tavoite on edistää yhtenäistä lähestymistapaa jäsenvaltioiden ja asianomaisen toimialan laatimiin esteetöntä tietoyhteiskuntaa koskeviin hankkeisiin nähden.

2.3 Tiedonannossa eritellään uuden teknologian vammaisille tuottamat hyödyt ja kyseisten tekniikoiden kehittämisestä syntyneet ongelmat ja uudet esteet.

2.4 Tiedonannossa ilmaistaan huoli nykyisten esteettömän teknologian markkinoiden pirstaleisuudesta ja mainitaan, että yhtenäistämisen ja yhteentoimivuuden puute kyseisillä markkinoilla uhkaa vielä korostaa näitä ongelmia.

2.5 Tiedonannossa eritellään kolme lähestymistapaa:

- esteettömyysvaatimusten edistäminen julkisissa hankinnoissa
- esteettömyyden sertifiointi
- nykyisen lainsäädännön parempi hyödyntäminen.

3. Vammaiset ja tietoyhteiskunta

3.1 Nykyisin ymmärretään yhä laajemmin, että tieto- ja viestintäteknologian kehityksessä täytyy ottaa huomioon kaikkien yhteiskunnan jäsenten tarpeet. Erityisen tärkeää on huomioida ne, joilla sosiaalisen syrjäytymisen riski on kaikkein suurin. Lisäksi täytyy pyrkiä ratkaisemaan digitaalisen kahtiajaon sekä kaksitasoiseksi luutuneen yhteiskunnan aiheuttamat ongelmat.

(¹) KOM(2005) 229 lopullinen.

3.2 On tärkeää tiedostaa, että tiedon saatavuudessa on vammaisten näkökulmasta ennen kaikkea kysymys oikeuksista. Vammaisia on kymmenen prosenttia EU:n väestöstä ja heillä on aivan samat oikeudet tavaroiden ja palveluiden, myös tieto- ja viestintäteknikan, esteettömään käyttöön kuin vammattomillakin ihmisillä.

3.3 Julkisen vallan ja kyseisen toimialan on syytä kiinnittää asiaan vakavasti huomiota myös merkittävien taloudellisten seikkojen vuoksi. Ratkaisujen löytäminen niihin ongelmiin, joita TVT:n käyttö aiheuttaa vammaisille, hyödyttää **kaikkia** käyttäjiä, mutta etenkin kasvavaa ikääntyneiden, lasten ja väliaikaisesti invalidisoituneiden ihmisten ryhmää.

3.4 Vammaiset ovat heterogeeninen ihmisryhmä. Samalla on kuitenkin oikein sanoa, että pääasialliset vammaisryhmät, joille TVT:n käyttö aiheuttaa ongelmia, ovat henkilöt, joilla on kognitiivisia häiriöitä tai oppimisvaikeuksia, sekä aistivammaiset (kuurot ja huonokuuloiset, sokeat ja näkövammaiset, kuurosokeat, puhevammaiset) ja ne, joilla on ruumiinvamma.

3.5 Vammaiset ovat hyötynneet monin tavoin tieto- ja viestintäteknikan edistysaskelista niin yleisimpiä teknologioita kuin teknisiä apuvälineitä ajatellen. Esimerkkeinä voidaan mainita seuraavat:

— tekstiviestien käytön hyödyt kuuroille — mielessä on kuitenkin pidettävä, että tekstiviestit eivät toistaiseksi mahdollista reaaliaikaista viestintää

— puhe- tai suurennusohjelmistojen saatavuus sokeille tai heikkonäköisille tietokoneenkäyttäjille

— puheentunnistusjärjestelmät.

3.6 Samaan aikaan syntyy kuitenkin uusia esteitä, joista esimerkkejä ovat seuraavat:

— Uuden tietokonetekniikan kehitys on vähentänyt dramaattisesti sokeiden kykyä käyttää kotitietokonetta. Vuonna 1990 sokeat pystyivät käyttämään 99:ää prosenttia tietokoneista, mutta nykyisin vain kolmasosa tietokoneista on heidän kannaltaan käyttökelpoisia. Tämä johtuu muun muassa siitä, että näyttökäskyjen käyttö on vuosien mittaan lisääntynyt. ⁽²⁾

— Matkapuhelinten monimutkaistuminen ja visuaalisten näyttökäskyjen käytön yleistymisen aiheuttavat esteitä yhtä lailla vammaisille kuin vammattomillekin kuluttajille.

⁽²⁾ Lähde: Euroopan sokeain unioni (EBU).

— Euroopassa toimii erilaisia tekstipuhelinjärjestelmiä, mutta mitkään niistä eivät ole yhteensopivia muiden kanssa. Kuurot ja huonokuuloiset eivät voi viestiä reaaliaikaisesti Euroopassa ja kansainvälisesti käyttämällä nykyisiä televisiointijärjestelmiä.

— Digitaalitelevisio on yhä tärkeämpi interaktiivisen viestinnän ja julkisen tiedottamisen väline. Se on kuitenkin analogista televisiota heikommin vammaisten käytettävissä. Digitaalisen television tekniikka nojautuu vahvasti näyttövalikkoihin ja näyttökäskyihin, ja sitä on äärimmäisen hankala käyttää. Niinpä se saattaisi eristää vielä 4,4 prosenttia tv-katsojista, koska sen käytettävyys on laadultaan heikompaa ⁽³⁾.

— Euroopan komission tiedonannossa luetellaan esimerkkejä TVT-välineiden ja -järjestelmien yhteentoimivuuteen liittyvistä haasteista, joihin on pyrittävä vastaamaan.

4. Esteettömän tietoyhteiskunnan ja tietoyhteiskunnan syrjimättömyyden kannattavuus talouden ja liiketoiminnan kannalta katsoen

4.1 Lissabonin strategiassa korostetaan tarvetta varmistaa kaikkien ihmisten sosiaalinen ja taloudellinen osallisuus työllistävyyden avulla. Jos tieto- ja viestintäteknikan suunnittelussa ei oteta esteettömyyttä huomioon, vammaiset syrjäytyvät kuitenkin yhä enemmän yleisiltä työmarkkinoilta. Esteettömän tietoyhteiskunnan periaatteiden ja käytänteiden täysi ja tehokas soveltaminen on ensiarvoisen tärkeää vammaisten taloudellisen ja sosiaalisen osallistamisen kannalta. Esteettömän tietoyhteiskunnan periaatteiden noudattaminen merkitsee myös ympäristöä koskevien turvallisuusvaatimusten noudattamista (esim. puuttumista matkapuhelinten käytön aiheuttamaan sähköiseen interferenssiin ja meluhaittaan kuulolaitteiden käyttäjille). Euroopan työikäisten vammaisten työllisyys on alle 35 prosenttia, kun se vammattomilla on 70 prosenttia. Komissio on arvioinut, että noin 2–3,5 miljoonaa vammaista voitaisiin saada työelämään, jos heidän osallistumistaan vaikeuttaviin esteisiin puututtaisiin oikeilla ja tehokkailla tavoilla ⁽⁴⁾. Vammaisten taloudellinen osallistaminen hyödyttää yhteiskuntaa ja Euroopan taloutta laajemmin, sillä se vähentää useiden vammaisten riippuvuutta.

⁽³⁾ "Digitaalitelevisio kaikille", Generics Groupsin Yhdistyneen kuningaskunnan digitaalista televisiota koskevan hankkeen yhteydessä laatima raportti käytettävyyydestä sekä suunnittelun selkeydestä.

⁽⁴⁾ Euroopan komission kertomus vammaisille suunnatuista aktiivisista työmarkkinaohjelmista "Active Labour Market Programmes for People with Disabilities" (2002).

4.2 Yhä useampien TVT-teollisuudessa toimivien olisi oivallettava ne taloudelliset ja liiketoiminnalliset hyödyt, jotka saavutetaan vastaamalla vammaisten ja ikääntyvien henkilöiden tarpeisiin tuotteiden ja palveluiden suunnittelussa. Samalla tietoisuutta näistä hyödyistä olisi levitettävä teollisuudessa aktiivisemmin ja laajemmin. Erityisen tärkeää on opastaa teollisuuden työntekijöitä (johtohenkilöstöä, tekniikan asiantuntijoita ja käytännön toteutuksesta vastaavia) esteettömyyteen liittyvistä vaatimuksista ja tekijöistä, jotta kasvavat tarpeet otettaisiin paremmin huomioon.

4.3 Euroopan väestöstä 10–12 prosenttia on vammaisia. Lisäksi Euroopan väestörakenteessa on tapahtumassa merkittäviä muutoksia. Suurin vaikutus tulee olemaan Euroopan väestön vanhenemisella. Vuoteen 2050 mennessä 34,5 prosenttia Euroopan väestöstä on yli 60-vuotiaita.

4.4 Vammaiset ja väliaikaisesti invalidisoituneet sekä ikäänntyneet ihmiset muodostavat yhdessä 30 prosenttia Euroopan väestöstä (7). Lisäksi esteettömän teknologian käyttö hyödyttäisi laajahkoa kuluttajajoukkoa, johon kuuluvat myös lapset ja uuteen teknologiaan tottumattomat sekä laajemmin sosiaalisesti syrjäytyneet ryhmät. Yksi esimerkki on reaaliaikainen tekstiviestintä, jolla olisi laajaa markkinapotentiaalia muidenkin kuin vammaisten keskuudessa.

4.5 Vammaiset ja ikäänntyneet ihmiset muodostavat vielä hyödyntämättömät markkinat, jotka teollisuuden on otettava käyttöön. Näille kuluttajille on tuotteita markkinoitava eri tavalla kuin nyt tehdään. Saksalainen tutkimus on osoittanut, että 48 prosenttia yli 50-vuotiaista ihmisistä katsoo, että heidän ikäryhmäänsä ei ole huomioitu asianmukaisesti TVT-tuotteissa ja palveluissa (8). Lisäksi Microsoftin hiljattain teettämä tutkimus osoitti, että 50 prosenttia yli 59-vuotiaista hyötyisi merkittävästi tieto- ja viestintätekniikkaan sovellettavista esteettömyysominaisuuksista. Esteettömät ja kaikkien käyttöön suunnitellut teknologiat ovat johtaneet työpaikkojen lisääntymiseen sektorin sisällä, erityisesti pk-yrityksissä, jotka ovat tasoittaneet tietä esteettömän teknologian alan innovaatioille sekä uusille aloille ja uusiin ammatteihin suuntautumiselle.

5. Yleistä

- ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission julkistamaan esteetöntä tietoyhteiskuntaa koskevaan tiedonantoon, jossa luetellaan tärkeitä ehdotuksia ja sitoumuksia julkisten hankintojen, sertifiointin ja lainsäädännön alalla. Tiedonannolla täydennetään merkittävästi "i2010 — kasvua ja työllisyyttä edistävä eurooppalainen tietoyhteiskunta" -tiedonantoa.
- ETSK kehottaa EU:n toimielimiä antamaan esteetöntä tietoyhteiskuntaa koskevassa tiedonannossa ehdotetuille

(7) OECD-ECMT:n tutkimus liikenteen helpottamisesta liikuntarajoitteisten ihmisten kannalta (*Improving Transport for People with Mobility Disabilities*), 1999. Luvut ajalta ennen EU:n kasvamista 15-jäseniseksi.

(8) Tietoja tutkimuksesta on osoitteessa www.seniorwatch.de.

toimille keskeisen aseman Euroopan tietoyhteiskunnan strategisessa kehyksessä. Esteettömän tietoyhteiskunnan ja tietoyhteiskunnan syrjimättömyyden tavoitteiden edistämiseen kiinnitetään i2010-toimien yhteydessä paljon aiempaa enemmän huomiota.

- ETSK on tietoinen siitä, että monilla ihmisillä ja perheillä ei pienten tulojensa vuoksi ole mahdollisuutta saada käyttöönsä pysyviä puhelinyhteyksiä. Lisäksi muut TVT:n varusteet ja palvelut (esimerkiksi pääsy Internetiin) voivat olla niin kalliita, että hinta estää pienituloisia sekä esimerkiksi vammaisia ja ikäänntyneitä ihmisiä käyttämästä niitä. ETSK kehottaa jäsenvaltioiden hallituksia tukemaan taloudellisesti TVT-tuotteiden ja -palveluiden saattamista yhteiskunnan heikompiosaisten ja syrjäytyneiden ryhmien ulottuville.
- ETSK on tietoinen Euroopan komission johdolla toimivien vammaisasioita käsittelevien osallistavan viestinnän komitean (INCOM) ja vaatimustenmukaisuuden arviointi- ja markkinoiden valvontakomitean (TCAM (9)) käynnissä olevasta työstä ja suhtautuu siihen erittäin myönteisesti. Nämä työryhmät ovat koonneet yhteen kaikki oleelliset sidosryhmät määritelläkseen esteetöntä tietoyhteiskuntaa edistävien toimien painopisteet ja alat niin tavaroiden kuin palveluidenkin osalta.
- ETSK palauttaa mieliin, että tietoyhteiskunnan yleisen esteettömyyden edistämistä ja tavaroiden ja palveluiden käytettävyyden takaamista vammaisille on käsitelty ja kannatettu eritoten seuraavissa ETSK:n lausunnoissa:
 - ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus: Neuvoston päätös Euroopan vammaisten teemavuodesta 2003" (KOM(2001) 271 lopullinen — 2001/0116 CNS, CES 1064/2001)
 - ETSK:n lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle — eEurope 2002: Julkisen sektorin verkkosivujen ja niiden sisällön saavutettavuus" KOM(2001) 529 lopullinen, CES 1546/2001
 - ETSK:n lausunto aiheesta "Vammaisten integroituminen yhteiskuntaan" (CES 853/2002)
 - ETSK:n lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — Yhtäläiset mahdollisuudet vammaisille: eurooppalainen toimintasuunnitelma" (KOM(2003) 650 lopullinen, CESE 311/2004)
 - ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista lentoliikenteessä" (CESE 730/2005)

(9) *Telecommunications Conformity Assessment and Market Surveillance Committee*.

6. ETSK:n yleiset huomiot tiedonannon tärkeimmistä ehdotuksista

6.1 Yhtenäiset standardit ja yhteentoimivuus

6.1.1 ETSK kantaa Euroopan komission tavoin huolta siitä, ettei esteettömän tietoyhteiskunnan alalla ole yhtenäisiä ratkaisuja. TVT-teollisuus on kansainvälistä, minkä vuoksi on tärkeää torjua jäsenvaltioissa olemassa tai kehitteillä olevien erilaisten ratkaisujen mahdollisesti aiheuttamaa pirstoutumista Euroopan tasolla. Jotta voitaisiin saavuttaa mahdollisimman suuret mittakaavaedut ja tarjota kuluttajille mahdollisimman suuri valikoima, on pirstoutumista kuitenkin pyrittävä välttämään myös maailmanlaajuisesti ottamalla käyttöön yhtenäiset alueelliset vaatimukset.

6.1.2 ETSK katsoo, että TVT-teollisuus alkaa yhä enenevässä määrin tiedostaa vammaisten ja ikääntyneiden ihmisten muodostamat vielä hyödyntämättömät markkinat Euroopassa ja muualla maailmassa. Tätä tietoisuutta on kuitenkin edistettävä ja tuettava tehokkaasti.

6.1.3 ETSK tukee voimakkaasti käytettävyyttä koskevia eurooppalaisia standardeja, jotka ovat avoimia, yhteisymmärryksessä laadittuja ja puolueettomia. Standardeissa on huomioitava kokonaistilanne ja niiden on täydennettävä kansainvälisiä standardeja. Eurooppalaisten ja kansainvälisten standardien on täydennettävä toisiaan, koska yhtenäisyyden puute aiheuttaa hämmennystä ja turhautumista sekä vammaisille kuluttajille että kyseiselle toimialalle.

6.1.4 Käyttäjien on oltava aktiivisesti mukana standardointiprosessissa, jota on myös tuettava sen varmistamiseksi, että edustavat vammaisjärjestöt voivat osallistua eurooppalaisten käytettävyyssstandardien laatimista koskevaan päätöksentekoon.

6.1.5 ETSK katsoo, että Euroopan standardointijärjestöt olisi velvoitettava ottamaan esteettömään tietoyhteiskuntaan liittyvät asiat huomioon kaikkien standardien laadinnassa.

6.2 Julkiset hankinnat

6.2.1 Esteettömyysvaatimusten soveltaminen julkisten hankintojen tarjouskilpailuihin on osoittautunut hyvin tehokkaaksi tavaksi edistää jokaisen käyttöön suunniteltujen ja esteettömien teknologioiden yleistymistä sekä lisätä työllisyyttä ja kasvua. Julkisten hankintojen käyttäminen esteettömyyden edistämiseen on keino, jolla teollisuutta voidaan tehokkaasti kannustaa tekemään esteettömyydestä toimintatapoihinsa keskeisesti vaikuttava tekijä. Lisäksi todettakoon, että komission esittämää uutta, sähköistä hankintaa edistävää eProcurement-aloitetta olisi hyödynnettävä siten, että vammaiset voisivat helposti tehdä sähköisiä hankintoja esteetöntä tietoyhteiskuntaa koskevan tiedonannon tavoitteiden mukaisesti. Samalla olisi vältettävä väärinkäytöksiä ja lahjontaa.

6.2.2 Julkisia hankintoja koskevien direktiivien tarkistaminen parantaa mahdollisuuksia sisällyttää esteettömyys TVT-tarvikkeiden ja -palveluiden julkisia hankintoja koskeviin kriteereihin. On tärkeää muistaa, että julkiset hankinnat muodostavat 16 prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta eli 1 500 miljardia euroa. TVT-sektori puolestaan muodostaa 6 prosenttia unionin BKT:sta. Euroopan julkinen sektori käyttää TVT:hen keskimäärin 0,8 prosenttia BKT:sta eli 76 miljardia euroa. Kun investointi on tämän tasoista, on oleellista, että julkisissa hankinnoissa varmistetaan kestävä hankinnan käytäntö, jonka myötä hankitut tuotteet ja palvelut ovat **kaikkien** yhteiskunnan jäsenten käytettävissä. Tietoyhteiskunnan syrjimättömyyden periaatetta noudattava käytäntö on tarpeen, jotta paikalliset taloudet voivat toimia tehokkaasti ja yhteisön jäsenten hyvinvointia ja itsenäisyyttä voidaan edistää.

6.2.3 Niinpä ETSK tukee voimakkaasti Euroopan komission ehdotusta saattaa Euroopan standardointijärjestöt kehittämään eurooppalaisia esteettömyyskriteereitä TVT-alan tuotteiden ja palveluiden julkisia hankintoja varten. On kuitenkin olennaista, että tällaiset kriteerit ovat tasapainossa käyttäjien tarpeiden ja teollisuuden vaatimusten kanssa. Niiden on myös oltava viranomaisten sovellettavissa eivätkä ne saa johtaa eurooppalaisten eivätkä mielellään myöskään maailmanlaajuisen markkinoiden pirstoutumiseen.

6.2.4 Lisäksi ETSK olisi tyytyväinen, jos julkisia hankintoja koskevien direktiivien (*) tarkistuksen yhteydessä direktiivien säännöksiä vahvistettaisiin siten, että ne kattaisivat julkisten hankintojen pakolliset käytön esteettömyyttä koskevat vaatimukset.

6.3 Sertifiointi ja kolmannen osapuolen suorittama arviointi vai itse annettava vakuutus

6.3.1 TVT-toimialan on tiedotettava kuluttajille selkeämmin yleisimpien tuotteidensa ja palveluidensa esteettömyydestä ja sopivuudesta kaikille.

6.3.2 ETSK pitää mielenkiintoisena Euroopan komission ehdotusta tutkia sertifiointin ja itse annettavan vakuutuksen järjestelmiä ja rohkaista avoimuutta ja tietoyhteiskunnan esteettömyyteen vaikuttavien tekijöiden tunnistamista. Tähän pyritään etsimällä asianmukaisia sertifiointijärjestelmiä, joiden perusteella esteettömyysvaatimukset täyttävillä tavaroilla ja palveluilla voitaisiin myöntää esteettömyydestä kertova "eAccessibility-merkintä".

6.3.3 ETSK katsoo, että tuleva perehtymistyö ja tietojen kerääminen eri mahdollisuuksista auttaa selvittämään, mikä on paras tapa edetä. Erityisen myönteisesti komitea suhtautuu tästä aiheesta suunnitteilla oleviin konferensseihin ja aloitteisiin.

(*) Direktiivit 2004/18/EY ja 2004/17/EY.

6.4 Lainsäädännön hyödyntäminen

6.4.1 Euroopan komissio kiinnittää oikeutetusti huomiota siihen, miten nykyistä lainsäädäntöä voidaan hyödyntää tietoyhteiskunnan esteettömyyden edistämiseksi ja soveltamisessa.

6.4.2 Teollisuuden vapaaehtoiset sitoumukset ovat erittäin tervetulleita ja niihin kannustetaan. Vapaaehtoiset sitoumukset osoittavat, miten kiinnostunut toimiala on esteettömyyden ottamisesta huomioon tavaroiden ja palveluiden suunnittelussa ja miten paljon huomiota se asiaan kiinnittää. Vapaaehtoiset sitoumukset eivät kuitenkaan yksin riitä varmistamaan, että esteettömyysvaatimuksia sovelletaan asianmukaisesti niiden saavutettavuusesteiden torjumiseksi, joita vammaiset kohtaavat käyttäessään yleisimpiä teknologioita. Vapaaehtoisia sitoumuksia tulisi myös julkisten hankintojen alalla täydentää lainsäädäntötoimenpiteillä.

6.4.3 On tärkeää, että EU:n sitoutuminen tietoyhteiskunnan syrjimättömyyteen ja esteettömyyteen tunnustetaan selkeästi ja huomioidaan kattavasti kaikissa muissakin asiaan liittyvissä EU-loitteissa.

6.4.4 Esimerkkinä voidaan mainita, että julkisia hankintoja ja sähköistä viestintää koskevaa nykyistä lainsäädäntöä tuetaan vahvasti EU-lainsäädännöllä, joka koskee syrjimättömyyttä työelämässä. Tämän ansiosta voidaan paremmin vastata vammaisten esteettömyystarpeisiin.

— Sekä komission että jäsenvaltioiden on seurattava säännöllisesti ja kattavasti, kuinka tehokkaasti esteettömyyttä koskevia lainsäädännöllisiä sitoumuksia noudatetaan ruohonjuuritasolla.

— Olisi syytä tutkia, miten nykyistä lainsäädäntöä voitaisiin parantaa tulevissa lainsäädännön arvioinneissa esteetöntä tietoyhteiskuntaa koskevien säännösten vahvistamiseksi ja laajentamiseksi. Esteetöntä tietoyhteiskuntaa on tuettava ja edistettävä selkeästi EU:n rakennerahastoja ja tutkimuksen puiteohjelmaa (2007–2013) koskevissa asetuksissa.

— Jotta EU voi taata vammaisten sosiaalisten ja ihmisoikeuksien noudattamisen sekä heidän yhtäläiset mahdollisuutensa tavaroiden ja palveluiden saavutettavuudessa, EU:n toimielinten on luotava tiukempia ja kattavampia säännöksiä, joilla varmistetaan, että vammaiset voivat esteettä hankkia tavaroita ja palveluita myös viestintäteknologian alalla.

— Esteettömyyssäännösten alaa on vahvistettava ja laajennettava sähköisestä viestinnästä annetuissa direktiiveissä.

6.4.5 Yleispalveludirektiivi⁽⁹⁾ kattaa tällä hetkellä maksullisten yleisöpuhelinten ja yleisesti saatavilla olevien puhelinpalveluiden, esimerkiksi hätäpalveluiden ja numerotiedotuspalveluiden, esteettömyyden. ETSK pahoittelee, ettei direktiivissä käsitellä matkapuhelimia eikä laajakaistaa. Yleispalveludirektiiviä olisi laajennettava kattamaan sekä matkapuhelimet että laajakaista⁽¹⁰⁾. Lisäksi yhtäläiset mahdollisuudet käyttää verkkoja ja palveluita olisi taattava soveltamalla oikeudenmukaisia ja tarvittaessa sosiaalisin perustein määriteltyjä hintoja.

6.4.6 Monilla vammaisilla on edelleen suuria vaikeuksia saada matkaviestimiä käyttöönsä ja käyttää niitä. Kuurot ja huonokuuloiset, puhevammaiset ja kuurosokeat tarvitsevat reaaliaikaista ja interaktiivista matkaviestintää. Vammaisille suunnattujen viestinten on käytettävyyden, palveluiden laadun, varusteiden, valikoiman, saatavuuden ja hinnan osalta oltava samantasoisia kuin vammattomille henkilöille tarkoitettujen laitteiden.

6.4.7 Yhteentoimivuuteen liittyvä ongelma, joka syntyy aistivammaisen henkilön käyttäessä nykyisiä järjestelmiä, on pyrittävä ratkaisemaan. Vammaisten on voitava soittaa reaaliaikaisesti Eurooppaan ja muuhun maailmaan ilman ongelmia.

6.4.8 Internetiä käytetään yhä enemmän julkisten palveluiden ja viestinnän välineenä. Vammaiset kohtaavat kuitenkin edelleen merkittäviä ongelmia yrittäessään käyttää Internetiä. Yksi esimerkki saavutettavuusongelmista liittyy laajakaistaan. Uudet äänipalvelut, esimerkiksi puheensirto IP-yhteyskäytännön avulla (VOIP), mahdollistavat jo nyt laajakaistaan perustuvat ”puhelinpalvelut”, jotka ovat kuluttajalle halpoja ja kiinnostavia erityisesti ulkomaanpuheluita varten. Ei kuitenkaan ole olemassa takuita siitä, että VOIP-yhteyttä kyetään soveltamaan hätäpalveluiden tai numerotiedotuspalveluiden käyttöön. Tähän ongelmaan on kiinnitettävä huomiota.

7. ETSK:n erityiset ehdotukset

Edellä kuvattujen tavoitteiden ja muiden seikkojen perusteella ETSK katsoo, että seuraavat konkreettiset ehdotukset voisivat olla hyödyllisiä yleistavoitteiden saavuttamiseksi.

⁽⁹⁾ Direktiivi 2002/22/EY.

⁽¹⁰⁾ ETSK toteaa, että ennakkomaksu-liittymät ovat lisänneet huomattavasti vähätuloisten mahdollisuuksia käyttää puhelinpalveluita. Tämä matkapuhelinsektori on edistänyt asiaa siis huomattavasti enemmän kuin kansalliset palveluntarjoajat.

7.1 Yhtenäiset standardit ja yhteentoimivuus

7.1.1 ETSK ehdottaa, että Euroopan standardintajärjestöt velvoitettaisiin ottamaan esteettömyys huomioon kaikkien standardien laadinnassa.

7.1.2 ETSK esittää EU-standardien ja lainsäädännöllisten sitoumusten hyväksymistä vammaisia hyödyttävien esteettömyysvaatimusten yhtenäistämiseksi erityisesti seuraavilla aloilla:

- hätäpalveluiden saavutettavuuden lisääminen IP-verkkoihin
- reaaliaikaisen viestinnän välineiden kehittäminen erityisesti kuuroille ja huonokuuloisille
- interaktiivisen digitaalitelevision käytettävyys
- tarve sovittaa yhteen esteetöntä palvelua koskevat määräykset ja välineiden saatavilla olo ja käytettävyys.

7.2 Sertifiointi ja kolmannen osapuolen suorittama arviointi vai itse annettava vakuutus

7.2.1 ETSK kannattaa komission ehdotusta, että sertifiointijärjestelmää ja tuotteiden merkitsemistä sekä vaatimustenmukaisuudesta itse annettavaa vakuutusta tutkittaisiin samalla, kun harkitaan näiden prosessien pakollisuutta tai vapaaehtoisuutta. ETSK kannattaa myös kaikkien asianomaisten sidosryhmien, erityisesti edustavien vammaisjärjestöjen, kutsumista mukaan työskentelyyn. Euroopan komissio ilmoittaa ETSK:lle tutkimusten tuloksista vuoden 2007 aikana.

7.3 Julkiset hankinnat

7.3.1 ETSK kehottaa EU:n jäsenvaltioita saattamaan julkisia hankintoja koskevat direktiivit mahdollisimman pian osaksi kansallista lainsäädäntöä ja varmistamaan, että esteettömyysvaatimuksia koskevat vahvat säännökset sisällytetään kansalliseen oikeuteen.

7.3.2 ETSK kehottaa kaikkia viranomaisia sisällyttämään esteettömyysvaatimukset tarjouskilpailuihinsa.

7.3.3 ETSK esittää, että TVT-tuotteiden ja -palveluiden esteettömyyttä koskevat pakolliset säännökset sisällytettäisiin julkisia hankintoja koskevan direktiivin seuraavaan tarkistettuun versioon. Tällöin viranomaiset eivät saisi käyttää sellaisia ohjelmistoja, laitteita tai muita TVT-tuotteita ja -palveluita, jotka eivät vastaa voimassa olevia esteettömyysstandardeja.

7.3.4 CEN:llä, Cenelecillä ja ETSI:llä on valtuudet standardoida TVT-alan tuotteita ja palveluita koskevien julkisten hankintojen eurooppalaiset esteettömyysvaatimukset. Niinpä ETSK kehottaa jäsenvaltioita laatimaan yhteisen ja johdonmukaisen lähestymistavan mukaisen täytäntöönpanoa koskevan toimintasuunnitelman, jossa arvioidaan, miten eurooppalaisia

standardia tulisi soveltaa parhaan tuloksen saavuttamiseksi kansallisella tasolla.

7.4 Valtavirtaistaminen

7.4.1 ETSK:n mukaan kaikkien asiaan liittyvien EU:n sääntöehdotusten ja muiden ehdotusten laadinnassa olisi tunnusmerkittävä selkeästi esteettömän tietoyhteiskunnan merkitys sekä se, että tieto- ja viestintätekniikka on tärkeää suunnitella kaikkien käyttöön soveltuvaksi sekä ergonomiseksi. Erityisesti tämä koskee tietoyhteiskuntaa käsitteleviä EU:n keskeisiä asiakirjoja sekä rakennerahastoja koskevia asetuksia, uusien ehdokasmaiden rahoitusvälineitä ja tutkimuksen seitsemättä puiteohjelmaa.

7.5 Verkkosisällön saavutettavuus

7.5.1 ETSK kehottaa kaikkia jäsenvaltioita hyväksymään virallisesti ja sellaisenaan verkkosisällön saavutettavuutta koskevien *Web Accessibility Initiative (WAI)* -suuntaviivojen 2. version ja soveltamaan uudistusta kaikkiin julkisiin verkkosivuihin.

7.5.2 ETSK esittää, että kaikkiin verkkosivuihin sovellettaisiin W3C-WAI-suuntaviivojen (verkkosisällön käyttömahdollisuuksia koskevat säännöt) 2. version toista yhteensopivuuksitasoa, mikä tarkoittaisi esteettömyyden lisääntymistä.

7.5.3 ETSK kiinnittää huomiota siihen, että on kiireesti kehitettävä esteettömyyteen liittyviä ohjelmistotyökaluja⁽¹⁾ ja tuotava ne verkkosivujen suunnittelijoiden ulottuville, jotta nämä voivat varmistaa sivujensa yhteentoimivuuden W3C-WAI-suuntaviivojen 2. version kanssa. Näiden työkalujen olisi oltava W3C-WAI-ohjelmistotyökalujen saavutettavuuden suuntaviivojen (*Authoring Tool Accessibility Guidelines — ATAG*) 2. version mukaisia.

7.6 Lainsäädäntö

7.6.1 Euroopan komission on ryhdyttävä tehokkaampiin toimiin sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot panevat täytäntöön ja noudattavat velvollisuuksiaan vammaisia käyttäjiä kohtaan sähköistä viestintää koskevien nykyisten direktiivien mukaisesti. Niiden vastausten perusteella, jotka komissio sai sähköisen viestinnän pakettia koskevasta INCOM-kyselystä, voidaan katsoa, että jäsenvaltiot eivät ole noudattaneet sitoumuksia asianmukaisesti.

7.6.2 Jos jäsenvaltiot eivät toteuta niille EU:n lainsäädännön perusteella kuuluvia velvoitteitaan, ETSK pyytää Euroopan komissiota käynnistämään rikkomisesta johtuvan menettelyn jäsenvaltiota tai -valtioita vastaan tinkimättömän noudattamisen varmistamiseksi.

⁽¹⁾ Termillä "ohjelmistotyökalu" tarkoitetaan verkkosisällön luomiseen käytettäviä ohjelmistoja.

7.6.3 ETSK toivoo, että sähköistä viestintää koskevan EULainsäädännön seuraavassa tarkistuksessa vahvistetaan merkittävästi esteettömyysmääräyksiä ja tehdään niistä pakollisia.

7.6.4 ETSK toivoo, että Euroopan komissio julkaisisi vertailuvan kertomuksen jäsenvaltioiden toimista esteettömän tietoyhteiskunnan edistämiseksi. Se esittää myös, että ryhdyttäisiin oikeustoimiin, jos jäsenvaltiot eivät ole noudattaneet sähköisestä viestinnästä annettujen direktiivien perusteella niille kuuluvia velvollisuuksia.

7.6.5 ETSK katsoo, että esteettömyysmääräysten alaa sähköisestä viestinnästä annetuissa direktiiveissä on vahvistettava ja laajennettava kattamaan palvelut ja laitteet. Erityisesti on otettava huomioon seuraavat näkökohdat:

- Yleispalveludirektiiviä olisi laajennettava kattamaan matkaviestintä ja laajakaistateknologiat.
- Radio- ja telepäätelaitteista annettua direktiiviä on tarkistettava ja siihen on sisällytettävä elektroniikkalaitteiden esteettömyyttä koskevat pakolliset vaatimukset.

7.7 Euroopan tietoyhteiskunnan uusi strateginen kehys

7.7.1 ETSK toteaa, että Euroopan tietoyhteiskuntaa koskevassa Euroopan komission strategiassa⁽¹²⁾ edellytetään, että jäsenvaltiot raportoivat vuosittain saavutuksistaan sekä kansallisten uudistusohjelmien toteuttamissuunnitelmistaan.

7.7.2 ETSK kehottaa jäsenvaltioita sisällyttämään vuosittaisiin raportteihinsa erityisen tietoyhteiskunnan esteettömyyttä ja syrjimättömyyttä koskevan osion. Komitea toivoo Euroopan komission tukevan tätä kehotusta.

7.7.3 ETSK kehottaa jäsenvaltioita asettamaan kansallisissa toimintasuunnitelmissa selkeät ja yksiselitteiset tavoitteet ja aikataulut tietoyhteiskunnan esteettömyyttä koskevien säännösten täytäntöönpanolle.

7.8 Käyttäjien osallistuminen

7.8.1 ETSK pyytää EU:n päätöksentekijöitä varmistamaan vammaisjärjestöjä edustavien vammaiskäyttäjien täyden ja tasavertaisen kuulemisen sekä järjestelmällisen osallistumisen tavaroiden ja palveluiden kehittämiseen ja suunnitteluun sekä stan-

dardien laadintaan. EU:n toimielinten on lisättävä rahoitustaan sen varmistamiseksi, että vammaiskäyttäjät voivat osallistua prosessiin asianmukaisesti.

7.9 Opetus ja koulutus sekä jokaisen käyttöön suunniteltu ansioluettelomalli

7.9.1 ETSK kehottaa julkista valtaa ja asianomaista toimialaa kehittämään ja tukemaan toimenpiteitä, joilla edistetään TVT-opetuksen ja -koulutuksen antamista vammaisille, elinikäisen oppimisen puitteissa tietyille ikääntyneiden kansalaisten ryhmille sekä muille syrjäytyneiden ryhmille. Opetuksen myötä näillä ryhmillä olisi parempi, helpompi, halvempi ja laadukkaampi pääsy käyttämään näitä teknologioita.

7.9.2 Tiedon lisäämiseen tähtäävät toimet, esimerkiksi eurooppalaisen, jokaisen käyttöön suunnitellun ansioluettelon edistäminen, voivat parantaa ymmärtämystä ja esteettömyysjärjestelmien sisällyttämistä TVT:hen.

7.9.3 ETSK kehottaa Euroopan komissiota, kaikkia jäsenvaltioita ja kyseistä toimialaa edistämään aktiivisesti jokaisen käyttöön suunniteltua ansioluettelomallia ja ottamaan se osaksi kaikkia TVT-alan koulutus- ja harjoitteluohjelmia.

7.9.4 ETSK kehottaa TVT-alaa varmistamaan, että sen henkilöstöä koulutetaan esteettömyyden periaatteita noudattavaan suunnitteluun. Koulutus voi olla joko yrityksen sisäistä tai ulkopuolisen tahon järjestämää.

7.10 ETSK:n omat toimet

7.10.1 ETSK on sitoutunut "hoitamaan asian kuntoon omalta osaltaan" ja varmistamaan, että noudattaa esteettömyyden periaatetta ja käytänteitä julkisiin hankintoihin liittyvissä toimituksissaan.

7.10.2 ETSK tutkii, minkä laajuisia parannuksia on tehtävä, jotta varmistetaan vammaisille täydet ja yhtäläiset mahdollisuudet käyttää ETSK:n Internetsivuja, ohjelmistojärjestelmiä ja TVT-laitteita.

7.10.3 ETSK ottaa omassa toiminnassaan käyttöön menettelyt sen varmistamiseksi, että kaikki asiakirjat julkaistaan esteettömässä muodossa.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

(12) KOM(2005) 229 lopullinen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2037/2000 muuttamisesta osittain halogenoitujen kloorifluorihilivetyjen kiintiöiden myöntämisen vertailuvuoden osalta 1 päivänä toukokuuta 2004 liittyneiden jäsenvaltioiden vuoksi”

KOM(2004) 550 lopullinen — 13632/05 ADD 1 + COR 1

(2006/C 110/06)

Neuvosto päätti 16. marraskuuta 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 27. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Giacomina **Cassina**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.—16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 139 ääntä puolesta ja 2 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä ja päätelmät

1.1 ETSK kannattaa asetuksen (EY) N:o 2037/2000 muuttamista (4 artiklan 3 kohdan uusi i alakohta), lainsäädännön laatimiseen osallistuvan Euroopan parlamentin lisäämistä kyseisen säädöksen otsikkoon sekä ehdotettua säädöksen oikeusperustan muuttamista.

2. Muutosehdotusten sisältö ja arviointi

2.1 Asetuksen (EY) N:o 2037/2000 muuttamista koskevassa ehdotuksessa esitetään asetuksen 4 artiklan 3 kohdan i alakohdan lisäystä, jonka mukaan vertailuajankohtaa osittain halogenoitujen kloorifluorihilivetyjen kiintiöiden myöntämisessä muutetaan Euroopan unioniin toukokuun 1. päivän 2004 jälkeen liittyneiden jäsenvaltioiden vuoksi. Ehdotuksen mukaan kiintiöitä ei enää myönnettäisi vuoden 1999 kiintiöiden vaan vuosien 2002 ja 2003 keskimääräisen markkinaosuuden perusteella.

2.1.1 Vertailuvuoden muuttaminen on puhtaasti kaupallinen toimenpide, sillä näin voidaan varmistaa, että vasta vuoden 1999 jälkeen markkinoille tulleet yritykset eivät jää ilman kiintiöitä. Muutos ei juurikaan vaikuta kokonaiskiintiöihin, sillä niiden määrä säilyy täysin ennallaan. Vertailuvuoden muuttamisella ei myöskään ole minkäänlaisia ympäristövaikutuksia. Vertailuajankohtaa muuttamalla voidaan myös välttää mahdollisia valituksia syrjimättömyyden ja luottamuksensuojan periaatteiden rikkomisesta.

2.2 ETSK panee merkille lainsäädännön laatimiseen osallistuvan Euroopan parlamentin lisäämisen kyseisen asetuksen otsikkoon neuvoston ohella ja on tyytyväinen kyseiseen lisäykseen.

2.3 ETSK kannattaa myös asetuksen oikeusperustan vaihtamista liittymissopimuksen 57 artiklan 2 kohdasta EY:n perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdaksi lisäyksen (ADD 1) oikaisun (COR 1) mukaisesti ympäristötyöryhmän 21. loka-kuuta 2005 hyväksymällä tavalla.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kulttuurin sosiaalinen ulottuvuus”

(2006/C 110/07)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 16. syyskuuta 2004 työjärjestyksensä täytäntöönpanomääräysten 29 artiklan nojalla antaa lisälausunnon aiheesta *Kulttuurin sosiaalinen ulottuvuus*

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Daniel **Le Scornet**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.—16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 137 ääntä puolesta ja 3 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä

1.1 Tässä lisälausunnossa on tarkoitus esitellä 31. maaliskuuta 2004 hyväksytyyn ETSK:n lausuntoon ”Kulttuurin sosiaalinen ulottuvuus” liittyviä jatkotoimia ja toimintavälineitä.

1.2 Lisälausunnossa pyritään täsmentämään ”kulttuurin sosiaalista ulottuvuutta” kolmen avainkäsitteen avulla. Ne ovat komitealle tuttuja, ja komitea syventyy niihin kerta toisensa jälkeen. Avainkäsitteet ovat ”osaamisyhteiskunta”, ”talouden maapalloistuminen” ja ”kansalaisyhteiskunta”.

1.3 Lisälausunnossa ei sinänsä kannateta aiemmin annetun lausunnon tavoin uusia rakenteita, kuten seurantakeskusta, kokeilulaboratoriota tai työryhmää.

1.4 Lausunnossa kehoitetaan kuitenkin komissiota määrittelemään tarkoin määrälliset ja laadulliset indikaattorit, jotta voidaan varmistaa, että yhteisöllä on riittävästi välineitä seuraavien seikkojen mittaamiseksi:

— unionin kulttuuri- ja taidetoiminnan työllisyystilanteen kehittyminen, sen laadulliset ja määrälliset vaikutukset ylipäätään työllisyyteen, kasvuun ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen sekä kaikkien, varsinkin näennäisesti kaikkein vähäosaisimpien väestöosien ja väestöryhmien arvostaminen ja osallistaminen

— kulttuurienvälisen vuoropuhelun syventäminen. Tässä ei viitata ainoastaan mekaanisesti kokemustenvaihdon ja kaikenlaisien aloitteiden määrään vaan olennaisempiin seikkoihin. Komitea on huolestunut syrjäytymisen lisääntymisestä ja rasismien yleistymisestä (jopa sellaisissa maissa, joissa kotouttamispolitiikat tai monikulttuurisuus näyttivät vakiinnuttaneen tilanteen, kuten Alankomaissa tai Ranskassa), yksilöiden ja yleisen edun erkaantumisesta toisistaan sekä hajaantumisen sijaan, että olisi tapahtunut lähentymistä.

1.5 Lausunnossa ehdotetaan etenkin kulttuurienvälisen vuoropuhelun teemavuodeksi julistettua vuotta 2008 silmällä pitäen, että komissio laatisi ilmiöstä ja tavoitteena olevasta vuoropuhelusta äärimmäisen yksityiskohtaisen selvityksen. ETSK on valmis osallistumaan hyvin aktiivisesti selvityksen laatintatyöhön.

1.6 Lausunnossa esitetään, että kulttuuria ryhdytään pohtimaan uudesta kulttuurinäkökulmasta. Pohdinnassa keskitytään

vielä liiaksi yksinomaan kulttuuriperintöön ja sen säilyttämiseen, kun taas sellaiset käsitteet kuin luova työ, luomisprosessi ja uudet ajattelutavat jäävät vähemmälle huomiolle. Uudellinen kulttuurijajattelu ei vielä ole saanut kovinkaan paljon jalansijaa yhteiskunnan, taloudellisen toiminnan tai ympäristötoimien taustalla olevassa kulttuurissa.

1.7 Komitea toivoo, että edellä esitetyillä aloilla hyödynnettäisiin Dublinin säätien tekemää työtä. Lausunnossa esitetään, että aina kun ETSK käsittelee aiheita, joissa tulee esiin tarve toteuttaa ”kulttuurivallankumouksia”, ”ajattelutavan muutoksia” tai ”perinteisten mallien muutoksia”, ilmauksia analysoidaan konkreettisesti ja niille omistetaan vähintään yksi lausunnon osio.

1.8 Lausunnossa korostetaan sitä, että hyvien ja parhaiden käytäntöjen menetelmä olisi yksi tärkeimmistä vuoropuhelun, kokemustenvaihdon sekä tietämyksen ja kulttuurien välittämisen välineistä, jos menetelmä ei olisi pelkästään retorinen, jollaisena sitä usein käytetään.

2. Johdanto

Maaliskuun 31. päivänä 2004 hyväksyttiin Euroopan parlamentin pyynnöstä laadittu lausunto aiheesta ”Kulttuurin sosiaalinen ulottuvuus”.

2.1 Lausunnossa päädyttiin tiettyihin olettamiin:

2.2 Todetaan, että ETSK:lla **on kulttuurinen tehtävä**, vaikka toimielimelle ei toistaiseksi ole annettu kulttuurialalla virallisesti toimivaltaa.

2.2.1 Voitaisiin käynnistää asteittain **kulttuuriyhteistyön eurooppalainen seurantakeskus**. Se voisi laatia yhdessä Euroopan parlamentin kanssa oman vuosikertomuksensa.

2.2.2 **Euroopan parlamentti ja ETSK voisivat tehdä läheistä yhteistyötä** muutoinkin kuin perustamalla edellä mainitun seurantakeskuksen. Vuosittain tulisi asettaa tavoitteeksi vähintään yhden todella yhteisen kulttuuriarvon edistäminen.

2.2.3 Hahmotellaan yhteiskunnassa, talouselämässä ja ympäristöalalla tapahtuvien **kulttuuristen muodonmuutosten kokeilulaboratorion** perustamista.

2.2.4 Perustetaan eurooppalainen **työryhmä**, jonka tehtävänä olisi kulttuuri- ja taidevaihdon edistäminen konfliktialueilla.

2.3 Lisälausunnon antaminen on aiheellista, sillä varsinainen lausunto jouduttiin laatimaan pikaisesti. Euroopan parlamentti oli ennen toimikautensa päättymistä kehottanut komiteaa käynnistämään prosessin sekä ETSK:n ja EP:n välisen kumppanuuden. Komitea on paneutunut aiheen jatkokeskittelyyn erityisen innokkaasti, sillä Euroopan unionin toimielimet ovat ryhtyneet vauhdittamaan kulttuurin ulottuvuutta kahdella rintamalla.

2.3.1 Komission puheenjohtaja José Manuel Barroso ilmoitti ensitöikseen, että nyt on tullut kulttuurin aika: arvohierarkiassa kulttuuriarvot sijoittuvat taloudellisten arvojen yläpuolelle⁽¹⁾. Toteamus on sangen kannustava, ja se antaa jopa viitteitä siitä, että suhtautuminen kulttuuriin on muuttunut. Näin asioihin pantiin ensi kerran vauhtia.

2.3.2 Asiaa vauhditettiin toistamiseen itse ETSK:ssa. Komitean puheenjohtaja Anne-Marie Sigmund asetti toimintaohjelmassaan kulttuurin yhdeksi toimikautensa keskeisimmistä painopistealoista. Ohjelma hyväksyttiin yksimielisesti.

2.3.3 On kuitenkin todettava, että perusteet ovat edelleen heikot, sillä uuden komission esittämässä ohjelmassa suunnanmuutosta ei itse asiassa konkretisoida. Tähän kulttuuria suosivaan uuteen arvohierarkiaan ei viitata millään tavalla! Komitealta ei pyydetä lausuntoa komission esittämästä kulttuuriohjelmasta vuosiksi 2007–2013. Sitä ei siis kommentoida tässä lausunnossa. Todettakoon ainoastaan, että ohjelmassa ei tunnuta otettavan spontaanisti huomioon ”kulttuurin sosiaalista ulottuvuutta”, ja ohjelman talousarvio on huomattavasti Euroopan parlamentin esittämää toivomusta pienempi. Vaikka kulttuuri asetetaan ETSK:n toimintaohjelmassa etusijalle, olisi liioiteltua väittää, että kulttuuri on jo konkretisoitunut merkittäväällä tavalla.

2.3.4 Kulttuurin ja etenkin ”kulttuurin sosiaalisen ulottuvuuden” asema unionia elvytettäessä ovat jääneet suurelta osin hämärän peittoon, kun neuvosto päätti käynnistää pohdintajaksen Ranskan ja Alankomaiden hylättyä Euroopan perustuslakisopimuksen (jossa kulttuurin edistäminen on yksi unionin tavoitteista [I-3 artiklan 3 kohta], jolla muutettaisiin kulttuuria koskevia päätöksentekomekanismeja ja jonka ansiosta luovutaisiin monin paikoin päätöksenteon esteenä olevasta yksimielisyyden säännöstä [I-17 ja III-280 artikla]) ja kun unionin rahoitusnäkymistä päästiin vain vaatimattomaan kompromissiin.

(1) Aiheesta ”Eurooppa ja kulttuuri” Berliinissä 26. marraskuuta 2004 järjestetyssä konferenssissa pidetty puhe.

3. Miten selventää entisestään käsitteitä ”kulttuurin sosiaalinen ulottuvuus” ja löytää sopiva tapa sisällyttää se kaikkiin yhteisön politiikkoihin?

3.1 Komitean antamasta lausunnosta ”Kulttuurin sosiaalinen ulottuvuus” on poimittu pohdintojen ohjenuoraksi kolme keskeistä tutkimisen arvoista aihetta:

- taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöpoliittisten käytäntöjen vuorovaikutukseen perustuva uusi kulttuuri
- työelämän muutosten vaikutukset yhteiskunnallisiin rakenteisiin ja kulttuuriarvoihin
- uusi demokratian kulttuuri.

3.2 Käsillä olevassa lisälausunnossa pyritään löytämään johtolankoja, avainkäsitteitä, joilla näitä alkupohdintoja voidaan hyödyntää mahdollisimman yksinkertaisesti yhteisön nykyisissä politiikoissa.

3.3 *Ensimmäinen avainkäsite on ”osaamisyhteiskunta”.*

3.3.1 Kuten aiheesta ”Kulttuurin sosiaalinen ulottuvuus” annetussa lausunnossa todetaan, ”universaali pyrkimys älyllistää työn kaikki osa-alueet, myös ’työksi’ katsottu kuluttaminen, sekä suhteisiin, tyyleihin ja luovuuteen perustuvien kriteerien kasvava merkitys kiteytyvät Euroopassa erityisellä tavalla. Tämä on keskeisessä asemassa kilpailukyvyyn, vetovoiman, tapojen ja yrittäjyyden eroavaisuuksissa, joita Euroopassa on ja joita voidaan kehittää suhteessa maailman muihin maantieteelliskulttuurisiin alueisiin.” Euroopan unionin tulee ja se voi pyrkiä kehittämään ”luovaksi taloudeksi”.

3.3.2 Siksi ETSK:n lausunnossa painotetaan muun muassa kulttuurin ja henkisen toiminnan parissa työskentelyä sekä kulttuuritaloutta ja esitetään Dublinin säätiön työskentelyn hyödyntämistä koskeva toivomus. Olisi hyödyllistä tutkia, miten kulttuuri- ja taidetoiminta eri muodoissaan edistävät työn entistä luovempaa arviointia ja ovat läsnä osaamistaloudessa.

3.3.3 Komitea ei tyydy siihen, että yhtäältä ”korkeakulttuuri” ja toisaalta tekniikan, talouden, sosiaalialan, terveydenhuollon ja ympäristöpolitiikan kulttuuriset ulottuvuudet pidetään vielä liian erillään toisistaan. Komitea osallistuu harkitusti näiden ulottuvuuksien yhdistämiseen etenkin puolustamalla alituisen elinikäisen oppimisen toteutumista ja oppimisyhteiskunnan aikaansaamista.

3.3.4 Eri alojen toiminnassa ja työpaikoilla tarvitaan runsaasti sekä joustavuutta että turvallisuudentunnetta. Tällaisia aloja ovat tiedonsiirto, erilaiset välitystehtävät, taidet, kaikkinaisen esiintyminen tai uuteen tietämykseen liittyvä osaaminen. Niissä törmätään kuitenkin työelämän muotoihin, jotka voivat paradoksaalisesti lisätä entisestään jäähmettyneisyyttä ja epävarmuuden tunnetta.

3.3.5 Ammattipätevyyden tunnustamiseen liittyvä menneisyydestä peritty jäykkä hierarkia saattaa niin ikään muodostaa esteen uusien ammattien kehittymiselle. Yleisemmin tarkasteltuna on syytä panna merkille, että aineettomia hyödykkeitä ei todellisuudessa arvosteta taloudellisesti, ja taiteilijat sekä kulttuuriväki, heidän tuotantonsa ja teoksensa liikkuvat liian vähän unionin alueella. On myös syytä panna merkille, että kulttuuri-innovaatioita ei yhdistetä riittävästi toisiinsa eikä hyödynnetä keskenään, vaikka tällä tavoin jo tunnetuihin ilmiöihin ei tarvitsisi palata alinomaan.

3.3.6 Kulttuurin sosiaalista ulottuvuutta ilmentävät muun muassa sellaisten hankkeiden onnistuminen kuin Erasmus-ohjelma ja Televisio ilman rajoja -ohjelma, unionin anti rappeutuneiden elinalueiden elvyttämisessä, laajojen kaupunkialueiden uudistaminen taiteellisen toiminnan avulla sekä houkuttelevuuden lisääntyminen pysyvästi Euroopan kulttuuripääkaupungeissa. Euroopan unionin toimivalta rajoittuu täydentämään jäsenvaltioiden politiikkoja. Se, että unionista on useissa tapauksissa tullut jo ratkaiseva toimija lukuisia kulttuuritapah-tumia ja kulttuuriin liittyvää toimintaa järjestettäessä, osoittaa, että politiikalla on "vipuvaikutuksia". Tietämykseen liittyvän osaamispankin jatkuvalla päivittämisellä saattaisi olla huomattavia kerrannaisvaikutuksia.

3.3.7 Sitä vastoin tulonmenetykset sekä koko talous- ja sosiaalirakenteen kehityksen pysähtyminen festivaalien tai kulttuuritoiminnan ehtyessä vaikkapa tilapäisesti ovat todisteita siitä, miten taide ja kulttuuri vaikuttavat kestäväan kehitykseen, työllisyyteen sekä taide-, kulttuuri- ja välitystoimintaan, toiminnan vapaaseen liikkuvuuteen ja keskinäiseen rikastuttamiseen.

3.4 Toinen avainkäsite on "talouden maapalloistuminen".

3.4.1 ETSK:n mielestä Lissabonin strategian kunnianhimoisiin tavoitteisiin nähden keskinkertaiset tulokset johtuvat ensisijassa siitä, että inhimillisten tekijöiden, kulttuurin ja osallistumisen osuutta on aliarvioitu. Ainoastaan vauhdittamalla eurooppalaisen kulttuurin kehitystä siten, ettei taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristötekijöitä enää eroteta toisistaan eikä aseteta hierarkkiseen järjestykseen, Eurooppa pystyy globaalissa maailmassa pysäyttämään ja jopa kääntämään päinvastaisiksi kehityserot, jotka haittaavat Eurooppaa useisiin maailman muihin alueisiin verrattuna.

3.4.2 Monissa Euroopan maissa ja myös muualla kulttuuri-teollisuuden ja luovan työn taloudellinen merkitys on todettu kiistatta useissa selvityksissä, tutkimuksissa ja määrällisissä arvioissa. Alalle on viime vuosina luotu lukuisia yrityksiä ja siis työpaikkoja. On pidettävä mielessä, että suuntauksena on perustaa pienyrityksiä, mikroyrityksiä ja yhden henkilön yrityksiä ja että tällä on monitahoisia sosiaalisia vaikutuksia.

Yritysten on esimerkiksi verkostoiduttava, sillä niiden on pienen kokonsa vuoksi usein jaettava tehtävät keskenään. Tämä edellyttää asianosaisilta viestintätekniisiä taitoja, neuvottelu- ja esiintymiskykyä sekä muun muassa sopimusoikeuden ja lisenssien myöntämijärjestelmien tuntemusta.

Edellä mainitut kaikille nyky-yrityksille välttämättömät taidot asettavat pienyrityksille usein valtavia haasteita, koska kyseinen tietämys on niissä toisinaan olematonta tai vain osittaista ja koska ammattitaitoiset ratkaisut rasittavat monesti liaksi yritysten rahoituskapasiteettia, vaikka osa pienistä ja keskisuurista yrityksistä selviytyykin loistavasti näistä tehtävistä.

Muun muassa uudenlaisen yritysrakenteen ja uusien työmuotojen edellyttämä sosiaaliturva on puolestaan ratkaistava sosiaalipoliittisin keinoin (esimerkiksi sairausvakuutus, eläketurva ja työttömyysturva).

3.4.3 Toinen sosiaalinen ulottuvuus liittyy siihen, että "uusilla" talouselämän aloilla, kuten luovan työn teollisuudessa, työskentelevät yritykset ovat usein yksin ongelmiensa kanssa, koska ne toimivat aloilla, joilla viitearvoja, sopimusmalleja, alakohtaisia indikaattoreita jne. ei vielä ole tai niitä on niukasti. Myös tämä näkökohta on tärkeä luovan työn teollisuuden tulevan kehityksen kannalta, ja se olisi otettava asianmukaisesti huomioon varsinkin, kun maapalloistumisen laajetessa yritysten on oltava kansainvälisesti kilpailukykyisiä, ja tällöin kyseiset perustiedot ovat juuri talouskehityksen kannalta ratkaisevia.

3.4.4 Euroopan unioni pystynee itse ymmärtämään, millä tavoin talouden maapalloistuminen vaikuttaa nykyisin ja vastaisuudessa uusien globaalien kulttuuriarvojen muotoutumiseen, koska unionin on itsensä muotoiltava uudelleen päämääränsä. Varsinkin, kun Eurooppa ei nykyisin ole, eikä se voi enää olla "edistyneiden" ja taloudellisesti, kulttuurisesti sekä henkisesti suhteellisen yhtenäisten valtioiden muodostama kerho tai suppea liitto. Varsinkin, kun Eurooppa on nyt avannut täysin ovensa protestanttiselle, ortodoksiselle ja islamilaiselle maailmalle ja käynnistänyt neuvottelut Turkin liittymiseksi unioniin. Tällä laajentumisella, mikäli se toteutuu, ei ole lainkaan yhtymäkohtia muihin laajentumisiin. Varsinkin, kun Eurooppa pitää nykyisin yllä järjestelmällisiä suhteita lähinaapureihinsa, ja sen on tarkasteltava uudelleen paikkaansa ja ainutlaatuisia tehtäviäänä globalisaatiossa, maapalloistumisessa, jonka korttijako on sekin muuttunut sängen nopeasti. (?)

3.4.5 Historian kuluessa sotia käyneistä, siirtomaita valloittaneista ja imperialistisista kansallisvaltioista syntynyt "kulttuuri-Eurooppa" sopinee parhaiten "suurvalta-Euroopalle", joka vie rajojensa ulkopuolelle, levittää ja "ammattillistaa" rauhan kulttuuria, toiset huomioon ottavaa kulttuuria ja laatu-kulttuuria. Nyt on siis palattu unionin rakentamisen lähtökohtana olleeseen ajatukseen. Maailmalle halutaan levittää pikemminkin rauhan, kanssakäymisen ja ajatustenvaihdon arvoja ja mekanismeja kuin ylivaltaa ja hierarkiaa.

(?) Tämä ei tarkoita ainoastaan kooltaan mannerta vastaavien valtioiden, kuten Kiinan, Intian, Venäjän tai Brasilian, ripeää nousua (joka oli ennustettavissa mutta jonka vauhti ylitti mielikuvituksen rajat), vaikka niiden nousu poikkesikin odotuksistamme (se sekoitti perinteisen kansainvälisen työnjaon, jossa "edistyneen" Euroopan tehtaasijat sijaitsevat Euroopan ulkopuolella), vaan myös ympäristöriskien ja ajatusmaailmojen yhteentörmäyksen mullistavaa lisääntymistä.

3.5 Kolmas avainkäsite on "kansalaisyhteiskunta".

3.5.1 **On huomionarvoista**, että vaikka ETSK:n virallista vastuualuetta ei nimenomaisesti ole ulotettu kattamaan kulttuuria, komitea on hyväksynyt puheenjohtajansa esittelemän toimintaohjelman, jossa **kulttuuri asetetaan etusijalle.** ⁽³⁾

3.5.2 Kyseessä on eräänlainen kannanotto, jossa vastustetaan kaikkinaista yksinomaan tuotantotalouteen tai sosiaali- ja ympäristöasioihin keskittyvän ajattelutavan ylivaltaa. Kannanotto on myös siinä mielessä arvokas, että sen taustalla ovat unionin talous- ja sosiaalielämän toimijat, järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan toimijat, jotka edustavat tuotannon, kulutuksen ja tulojaon kaikkia ulottuvuuksia.

3.5.3 Kehittyvä eurooppalainen kulttuuri, jolle meneillään olevat unionin historialliset laajentumiset ovat antamassa loppusilauksen, on syntynyt ainutlaatuisen historian, kehitystason ja -tavan seurauksena, eikä sille löydy vertaa mistään muualta. ⁽⁴⁾ Onkin tärkeää tiedostaa, että eurooppalainen kulttuuri pystyy selviytymään ilmeisestä, aliarvioidusta ilmiöstä eli siitä, että "jäsenvaltioiden kansalaiset eivät ole lainkaan kiinnostuneet unionin muista maista eivätkä tunne niitä kohtaan uteliaisuutta, vaan suhtautuvat niihin suorastaan välinpitämättömästi". ⁽⁵⁾ Kannustava politiikka (Euroopan unionin Kulttuuri-ohjelma) voi toki muuttaa tilannetta tuntuvasti, mutta ongelma pystytään ratkaisemaan täysin vasta, kun kulttuuriin suhtaudutaan kokonaisvaltaisesti ja myönnetään, että kulttuurilla on sosiaalinen ulottuvuus.

3.5.4 Uuden, todellisen sosiaalisen ja kulttuuridemokratian kehittämiseen liittyviä moninaisia haasteita tulisi pohtia tarkkaan yhteiskunnallisten liikkeiden, kulttuuriverkoston ja työmarkkinaosapuolien kanssa eikä ainoastaan toimielinten kesken. Kaikkien osapuolien välisen yhteistyön etiikan ja menetelmien luominen on eittämättä yksi tärkeimpiä haasteita pyrittäessä toimimaan rakentavasti ja siirryttäessä kohti maailmanlaajuisia, väkivallattomuuteen perustuvaa kulttuurikokonaisuutta.

3.5.5 Yhteiskunnan on tunnustettava kaikki toimijat ja toimintaympäristöt ja tarjottava kaikille tilaisuus toimia. Kuten Euroopan vammaisten teemavuosi sekä tähän aiheeseen ja kaikkeen syrjintään ja äärimmäiseen köyhyyteen liittyvät ETSK:n lausunnot ja aloitteet osoittivat, yhteiskuntaa arvioidaan sen perusteella, minkä aseman ja roolin se antaa heikoimmassa ja marginaalisimmassa asemassa oleville. Heille on annettava jokaiselle ihmiselle kuuluva paikka ja heidän kulttuuripanoksensa taistelussa kurjuutta vastaan on annettava henkiä huumaniutta ja mahdollistettava nykyhumanismin uudistuminen. Eikö hierarkkisen ohjauksen ja "avustusriippuvuuden" (vrt. hyvinvointivaltion erilaiset muodot) perinteisten toimintamallien

⁽³⁾ ETSK hyväksyi toimintaohjelmansa 15. ja 16. joulukuuta 2004 pitämässään täysistunnossa.

⁽⁴⁾ Dublinissa sijaitsevan Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön tekemässä tutkimuksessa todetaan, että 80 prosenttia Euroopan väestöstä (tutkimushetkellä 15 maan väestöstä) katsoi nauttivansa tyydyttävästä hyvinvoinnista, mikä on omiaan vahvistamaan mielikuvaa erityisestä yhtenäisestä ja korkeatasoisesta eurooppalaisesta elämänlaadusta.

⁽⁵⁾ Ihmisten ja produktoiden vapaata liikkuvuutta kulttuurialalla koskeva tutkimus, Olivier **Audiard**, huhtikuu 2002, Pariisin yliopisto X.

tilalle tulisi nostaa nykypäivänä paradigma, joka perustuu kaikkien aktiiviseen osallistumiseen sekä talous-, sosiaali-, perhe- ja kulttuurielämän kaikkien toimijoiden vaikutusvallan lisäämiseen? Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka kansalaisyhteiskunta ei suoranaisesti tavoittelekaan valtaa, sitä ei enää voida kuitata alistavalla asemalla tai pelkkänä vastavoimana uudessa demokraattisessa arvomaailmassa, joka tarvitsee globalisoitunutta taloutta ja sallii sen toiminnan. Kansalaisyhteiskunnan on osoitettava solidaarisuuttaan ja vaalittava "kollektiivista ajattelua", jotta sillä olisi vankka tulevaisuus ja suojautumiskeinot mieltä vastaan.

4. Tiettyjä kulttuurin sosiaaliseen ulottuvuuteen liittyviä toimintaehdotuksia lähemmin tarkasteltuina

4.1 ETSK huomauttaa, että uusien rakenteiden, kuten seurantakeskuksen, kokeilulaboratorion tai työryhmän perustaminen tuntuu tällä hetkellä muista toimielimistä (komissiosta ja parlamentista) sekä itse komiteasta joko hyödyttömältä, ennenaikaiselta tai mahdottomalta.

4.2 Euroopan komission ja nähtävästi parlamentin mielestä rakenteiden, varsinkin nykyisin jo olemassa olevien erilaisten seurantakeskusten verkottuminen auttaisi saamaan aikaan Euroopan kulttuuriyhteistyössä vakuuttavia tuloksia, eikä näin tarvitsisi keksiä uusia välineitä.

4.3 ETSK kehottaa kuitenkin komissiota laatimaan määrällisiä ja laadullisia indikaattoreita — ja selkiyttämään nykyisiä osoittimia —, jotta kulttuurienvälisen vuoropuhelun edistymiselle, taiteilijoiden ja heidän teostensa liikkuvuudelle sekä tois-taiseksi visusti lokeroituneiden eri alojen osaamisen ja käsitteiden jakamiselle asetetuista tavoitteista voidaan keskustella ja jotta tavoitteita voidaan ohjata ja arvioida.

4.4 ETSK:n mielestä ei ole kyse pelkästään edellä mainittujen tavoitteiden määrällisen edistymisen toteamisesta jälkikäteen. Euroopan unionin laajentuessa ja varsinkin palveluiden yhtenäismarkkinoiden kehittyessä kulttuurienväliset yhteydet ja tapahtumat lisääntyvät entisestään.

Nähtäväksi jää, vaikuttavatko kulttuurihyödykkeiden kulutuksen ja matkailun määrällinen kasvu automaattisesti myönteisellä tavalla osaamiseen, toisten huomioon ottamiseen ja kulttuuriin. Syrjäytyminen lisääntyy ja rasismi yleistyy (jopa sellaisissa maissa, joissa pitkään toteutetut kotouttamispolitiikat tai monikulttuurisuus näyttivät vakiinnuttaneen tilanteen, kuten Alankomaissa tai Ranskassa), yksilöiden etu ja yleinen etu erkaantuvat toisistaan ja tapahtuu hajaantumista lähentymisen sijaan. Näitä ilmiöitä ei tule vain arvioida laadullisesti ja määrällisesti, vaan niitä on myös pyrittävä ymmärtämään.

4.5 Itse kukin on voinut huomata, että monet jäsenvaltioiden toteuttamat kulttuuripolitiikat eivät hyvästä tahdostaan huolimatta ole juurikaan muuttaneet perinteisiä sosiaalisia kerrostumia, vaikka unionin jäsenvaltiot olisivat toteuttaneet niitä enemmän tai vähemmän peräänantamattomasti vuosikymmenten ajan.

4.6 Siksi ETSK painottaa sitä, että Euroopan unionin olisi pohdittava kunkin jäsenvaltionsa kulttuuripolitiikkaa ja että kulttuuria ryhdyttäisiin pohtimaan uudesta kulttuurinäkökulmasta käsin. Vuonna 2008 vietettävän kulttuurienvälisen vuoropuhelun teemavuoden valmistelu tarjonnee komissiolle tilaisuuden sängen yksityiskohtaisen selvityksen laatimiseen siitä, miten laajaa vuoropuhelu on todellisuudessa, millaisia vanhoja tai uusia esteitä sen tiellä on ja miten vuoropuhelua voitaisiin syventää uusien olettamien avulla. ETSK on valmis osallistumaan selvityksen laadintatyöhön etenkin siltä osin kuin raportissa käsitellään kulttuurin sosiaalista ulottuvuutta ja yhteiskunnan kulttuurista ulottuvuutta etenkin sukupolvien välisten suhteiden näkökulmasta tarkasteltuna.

4.7 Tässä lisälausunnossa ehdotetaan lisäksi, että

4.7.1 komitea huolehtisi jatkuvasti ”kulttuurihygieniasta”: aina kun lausunnoissa käsitellään sellaisia aiheita, joissa kulttuurinäkökohta on olennainen tekijä, yhdessä lausunnon osioista käsitellään nimenomaisesti kulttuuria. Lisäksi ehdotetaan, ettei asiakirjoissa enää tyydyttäisi vetomaan ”kulttuurivalankumousten” tarpeeseen, välttämättömiin ”ajattelutavan muutoksiin” tai perinteisten ja jo vanhentuneiden toimintamallien väistämättömiin muutoksiin ja että tällaisten kulttuuristen muodonmuutosten toteutumisedellytyksiä käsiteltäisiin mahdollisimman konkreettisesti.

4.7.2 kiinnitettäisiin nykyistä enemmän huomiota avoimeen koordinoitimenetelmään ja hyödynnettäisiin hyviä käytäntöjä. Eikö näitä käsitteitä ja menettelytapoja pitäisikin ”tiukentaa”, jotta niitä voitaisiin käyttää paljon konkreettisemmin kuin nykyisin?

Tarkoituksena on, että kulttuuriosaamisen ja kulttuurissa tapahtuvien muutosten kohdentamisesta ja kokemustensiirrosta johtuvat entistä tehokkaammat, taloudellisemmat ja toisiaan lähempänä olevat uudistukset voitaisiin yksilöidä selkeästi, ne voitaisiin omaksua ja niistä voitaisiin ottaa oppia.

4.7.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, joka muodostaa ihanteellisen maaperän etsiä jäsenvaltioiden, ammatillisten, sosiaalisten ja yhteiskunnallisten kulttuurien yhtymäkohtia, pyrkii tarkastelemaan, mitkä osatekijät ovat tietyillä sektoreilla siirrettävissä alalta toiselle. Esimerkiksi terveydenhuollossa ja perusopetuksessa, joissa on käynnissä tai toivottavaa käynnistää samantapaisia kulttuurin muodonmuutoksia, näiden monimutkaisten järjestelmien uudelleen organisointi edellyttää nykyistä enemmän vastakkainasettelua, kokemusten vaihtamista ja jakamista. Esimerkkinä voidaan mainita huomattava yhdenmukaisuus ammattikäytäntöjen eriytymisen purkamisessa monialaisen ryhmätyön edistämisen avulla sekä yhdenmukaisuus monilla muilla aloilla. Näin päästään eroon alojen lokeroitumisesta ja toisilleen sokeutumisesta. Komitea toivoo, että tietyillä osialueella tapahtuva edistys voisi hyödyttää muita aloja totuttua ripeämmin ja monipuolisemmin ja että systeeminen kulttuuri, jossa taloudellista, sosiaalista ja ympäristötoimintaa ei enää eroteta toisistaan, voisi vakiintua, sillä Euroopan kulttuurin yhtenäisyys perustuu sen monimuotoisuuteen ja Euroopan kansojen elinolojen kehittymiseen.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

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

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "JEREMIE (Joint Resources for Micro to Medium Enterprises)"

(2006/C 110/08)

Euroopan komission jäsen Margot **Wallström** pyysi 20. joulukuuta 2005 Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta lausunnon JEREMIE (*Joint Resources for Micro to Medium Enterprises*).

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Antonello **Pezzini**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 142 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidätyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ottaa kiinnostuneena vastaan komission asiakirjan, jossa esitellään JEREMIE-ohjelma⁽¹⁾ (*Joint Resources for Micro to Medium Enterprises*, yhteiset resurssit mikro- ja pk-yrityksille), ja kannattaa aloitetta.

1.1.1 Komitea kiittää aluepolitiikasta vastaavaa komission jäsentä Danuta Hübneriä sekä aluepolitiikan pääosaston ja Euroopan investointirahaston yksiköitä siitä, että ne ovat sitoutuneet kehittämään tätä arkaluonteista ohjelmaa, sekä tuesta, jota ne ovat antaneet komitean työskentelylle.

1.1.2 ETSK on aina tukenut komission aloitteita, joilla pyritään helpottamaan mikro- ja pk-yritysten sekä keskisuurten yritysten luotonsaantia. Komitea on Euroopan parlamentin tapaan vakuuttunut siitä, että luotonsaanti on ollut aina pienten yritysten heikkous.

1.1.3 Pienten yritysten vahvistaminen on perusluonteinen tekijä Lissabonin strategiassa, sillä se on yhteydessä innovointiin, se luo vakaata työllisyyttä ja edistää työvoiman jatkuvaa koulutusta.

1.1.4 ETSK on tuonut esille useissa lausunnoissaan, etenkin vuodesta 1982 lähtien⁽²⁾, komission ja erityisesti sen pääosaston XXIII⁽³⁾ toimia, joiden tavoitteena on auttaa yrityksiä parantamaan suhteitaan luotonantotahoihin, varsinkin pankkeihin.

⁽¹⁾ *Jeremie: Joint Regio-EIB Group Initiative for Supporting Improved Access to Finance for SME and Micro-Enterprise Development in the Regions* (doc. 2, 21.11.2005). Asiakirja esiteltiin Brysselissä 24.11.2005 pidetyssä konferenssissa, jonka aiheena oli "Kasvun ja koheesion rahoittaminen laajentuneessa unionissa".

⁽²⁾ Vuosi 1982 oli käsiteollisuuden ja pienyritysten eurooppalainen teemavuosi.

⁽³⁾ Muun muassa vuonna 1982 esille tulleet kysymykset johtivat siihen, että komissio perusti komission jäsenen Edith Cressonin johtaman työryhmän suuntaamaan yhteisön politiikkaa pk-yritysten vaatimusten mukaisesti. 80-luvun puolivälissä työryhmästä muodostettiin pääosasto XXIII.

1.1.5 ETSK on myös korostanut, että työmarkkinaosa-puolten tulee voida osallistua nykyistä laajemmin kaikkien yrityksiä koskevien ja erityisesti luottoja koskevien ongelmien käsittelyyn, sillä näillä kysymyksillä on merkittäviä vaikutuksia hyvinvointiin ja sosiaaliseen kehitykseen.

1.2 Läpi koko 90-luvun pääosasto XXIII⁽⁴⁾ pyrki puuttamaan luotto-ongelmiin, ja se teki tiivistä yhteistyötä käsiteollisuuden ja pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) konferensseilla⁽⁵⁾ ja lukuisilla valmistelevilla tapaamisilla (noin kymmenen ennen jokaista konferenssia; tapaamisiin on osallistunut satoja pienyrittäjiä) on ollut seuraavia vaikutuksia:

— Ne ovat auttaneet osaltaan Euroopan investointipankkia (EIP) toteuttamaan investointeja pk-yritysten hyväksi.

— Ne ovat luoneet perusedellytykset Euroopan investointirahastolle (EIR)⁽⁶⁾, jonka toimista on käsiteollisuudelle ja pk-yrityksille etenkin nykyisellään suurta apua.

— Ne ovat vaikuttaneet maksuaikojä koskevan lainsäädännön luomiseen.

— Ne antoivat Luxemburgissa ylimääräisen kokouksen pitäneelle Eurooppa-neuvostolle kimmokkeen tukea ja edistää Euroopan työllisyyttä muun muassa erityisesti pienyrityksille suunnattujen luottotoimien avulla⁽⁷⁾.

— Ne antoivat komissiolle mahdollisuuden käynnistää yhdessä EIP:n ja EIR:n kanssa kasvua ja työllisyyttä koskevan aloitteen (1998–2000), joka perustui Luxemburgissa tehtyihin päätöksiin.

⁽⁴⁾ Nykyään yritystoiminnan ja teollisuuden pääosasto.

⁽⁵⁾ Vuonna 1990 Avignonissa, vuonna 1994 Berlinissä ja vuonna 1997 Milanossa.

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 29.

⁽⁷⁾ Eurooppa-neuvosto piti 20.–21. marraskuuta 1997 Luxemburgissa ylimääräisen kokouksen, jossa käsiteltiin yksinomaan työllisyyttä. Eurooppa-neuvosto esitti muun muassa kolme konkreettista aloitetta, jotta yrityksiä voitaisiin auttaa säilyttämään kilpailukykynsä markkinoilla. Se kehotti myös komissiota tekemään ehdotuksia talouden vahvistamiseksi ja työllisyyden lisäämiseksi. Kyseiset aloitteet olivat seuraavat: Euroopan teknologiaohjelman (ETF) käynnistysjärjestelmä, eurooppalainen yhteisyrittäjä (JEV) ja pk-yritysten takausjärjestelmä.

- Ne antoivat mahdollisuuden laatia yrittäjyyteen ja yrityksille, etenkin pk-yrityksille suunnattuja ohjelmia, joissa kiinnitetään erityistä huomiota luotonantoon. Neljäs tällainen ohjelma (2001–2005), jota on päätetty jatkaa kestämaan vuoden 2006 loppuun, hyväksyttiin 20. joulukuuta 2000.
- Ne ovat luoneet edellytykset pk-yrityksille suunnatulle kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmalle (CIP, *Competitiveness and Innovation Programme*), jolla on tarkkaan määritellyt tavoitteet⁽⁸⁾.
- Ne ovat osoittaneet pk-yrityksille, että yritysten on verkostoitettava, jotta ne voisivat saavuttaa mittakaavaetuja, paremmat mahdollisuudet päästä markkinoille ja tarvittavan kriittisen massan sekä innovaatioprosesseja varten että asemansa vahvistamiseksi suhteessa rahoituslaitoksiin. Verkostoitumisessa on edelleenkin paljon tehtävää.

1.2.1 Edellä esitettyjen kokemusten pohjalta ETSK katsoo, että myös uutta ohjelmointikautta 2007–2013 ja Lissabonin tavoitteita silmällä pitäen olisi aiheellista tiedottaa entistä laajemmin uusista, erityisesti mikro- ja pienyrityksille suunnatuista ohjelmista jäsenvaltioissa järjestettävissä tapaamisissa työmarkkinaosapuolien ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.

1.2.2 Viimeksi kuluneiden 20 vuoden aikana ohjelmoiduista toimista huolimatta 25 jäsenvaltion Euroopan unionin useilla alueilla, erityisesti heikoimmassa asemassa olevilla alueilla, ei ole suunnitelmaa, joka mahdollistaisi luotonantoa varten nykyisin tarjolla olevien lukemattomien välineiden koordinoimista ja loppuunsaattamisen.

1.2.2.1 Noin neljä miljoonaa yritystä eli 20 prosenttia kaikista yrityksistä katsoo, että rahoituksen saaminen on merkittävä este niiden kasvulle⁽⁹⁾.

1.2.2.2 Vain muutama kymmentuhatta yritystä on päässyt käyttämään yhteisön rahoitusvälineitä⁽¹⁰⁾. Ongelman ilmentymän ja saavutettujen tulosten välillä onkin valtava ero. Näin ollen on pohdittava konkreettisia mahdollisuuksia soveltaa järjestelmiä, joiden avulla voitaisiin saada mukaan entistä enemmän rahoituslaitoksia sekä saavuttaa moninkertaiset tulokset.

1.2.2.3 ETSK on tietoinen, että on pyrittävä parantamaan tiedotusta komission, EIP:n, EIR:n, Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin sekä kansallisen ja alueellisen hallinnon tarjoamista luotonantomahdollisuuksista. Mikro- ja pienyritykset

⁽⁸⁾ Ks. KOM(2005) 121 lopullinen.

⁽⁹⁾ Mietintö kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmasta 2006–2010, yritystoiminnan pääosasto, 2004, kohta 46, http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm#open.

⁽¹⁰⁾ Ibid., kohta 118.

jäävät hyvin usein — toisinaan myös omasta syystä — tiedotuskanavien ulkopuolelle.

1.3 JEREMIE voisikin tarjota mielekkään välineen olemassa olevien mahdollisuuksien koordinointiin ja järjeistämiseen.

1.3.1 JEREMIE-aloite liittyy yhteisön strategiaan suuntaviivoihin, jotka koskevat kasvua ja työllisyyttä tukevaa koheesio-politiikkaa. Komitean kanta asiaan voidaan tiivistää seuraavasti:

- On tuettava muita välineitä kuin avustuksia. Tällaisia ovat muun muassa lainat, vakuudellinen velkarahoitus, vaihdettavat välineet (välirahoitus) ja riskipääoma (esimerkiksi alkupääoma).
- Avustuksilla tulee luoda ja ylläpitää infrastruktuureja, jotka helpottavat rahoituksensaantia (teknologian siirtokeskukset, yrityshautomot, ns. bisnesenkeliin verkostot, investointivalmuiksi kehittävät ohjelmat jne.).
- Lisäksi on tuettava takauksia ja keskinäisiä takauksia, jotta voidaan helpottaa etenkin pk-yritysten mikroluottojen saantia. EIP ja EIR⁽¹¹⁾ voisivat antaa tässä arvokasta apua.
- On myös tärkeää pyrkiä tavoittamaan erityisryhmät, kuten nuoret yrittäjät, naisyrittäjät ja heikossa asemassa olevien ryhmien, muun muassa etnisten vähemmistöjen edustajat.
- On erityisen tärkeää tehdä tiivistä yhteistyötä EIR:n kanssa, jolla on paljon kokemusta vuosien varrelta, jotta pk-yritykset saisivat tarvitsemansa tuen, sekä kehittää samalla Euroopan riskipääomamarkkinoita.
- On aiheellista tukea ja lisätä velan arvopaperistamista⁽¹²⁾, jotta voidaan vahvistaa takauskonsortioiden (*credit consortia*) luotonantokapasiteettia.

1.3.2 Komitea pitää tärkeänä, että komissio tukee JEREMIE-aloitetta sekä ulospäin että sisäisesti siten, että se koordinoi mikro- ja pienyrityksiä sekä keskisuuria yrityksiä koskevia asioita hoitavien yksiköiden toimintaa, ja perustaa JEREMIE-yhteisyksikön (*Focal Point JEREMIE*), jonka tarkoituksena on koordinoida eri toimia ja tiedottaa niistä tulosten optimoimiseksi.

1.3.3 ETSK:n mielestä komission tulisi esittää joka toinen vuosi Euroopan parlamentille, neuvostolle, alueiden komitealle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle kertomuksen ohjelman edistymisestä ja sen tehokkuudesta, jotta näitä tärkeitä kokemuksia voitaisiin levittää muille aloille.

⁽¹¹⁾ Ks. myös alaviite 29.

⁽¹²⁾ Arvopaperistaminen mahdollistaa sen, että osa omasta riskipääomasta voidaan luovuttaa toisille, jolloin pk-yritysten luotonsaanti-mahdollisuudet paranevat. Ks. myös alaviite 56.

1.3.4 Lopuksi komitea suosittaa, että tarjouskilpailu- ja valintamenettelyissä, alueellisten holdingrahoitusten (*holding funds*) hallinnoinnissa sekä hankkeiden hallinnoinnista vastaavien rahoituksen välittäjien hyväksymisessä varmistetaan taloudellisuuden, tehokkuuden ja avoimuuden periaatteiden täydellinen noudattaminen. Erityisesti on varmistettava asiaa koskevien yhteisön säädösten noudattaminen myös yksinoikeustapauksissa sekä mahdollisuus määrätä seuraamuksia, lakkauttaa tehottomat holdingrahoitukset ja tarkistaa hyväksytyjen rahoituksen välittäjien luettelo.

2. Perustelu

2.1 ETSK on useaan otteeseen korostanut pienten yritysten taloudellista ja sosiaalista roolia jäsenvaltioissa. Se on ottanut asian esille useissa lausunnoissaan muun muassa vuonna 1992⁽¹³⁾, 1997⁽¹⁴⁾, 2001⁽¹⁵⁾ ja 2003⁽¹⁶⁾ sekä launnonossaan pienyrityksiä koskevasta eurooppalaisesta peruskirjasta⁽¹⁷⁾.

2.1.1 Mikro- ja pienyrityksillä on tärkeä rooli Euroopan taloudessa. Kyseisiä yrityksiä on noin 25 miljoonaa eli 99 prosenttia kaikista yrityksistä. Ne työllistävät noin 95 miljoonaa ihmistä, ja niiden osuus yksityisen sektorin työpaikoista on 55 prosenttia⁽¹⁸⁾.

2.1.2 Nämä luvut osoittavat pk-yritysten merkityksen ja roolin Lissabonin strategiassa. Ne tuovat esille myös sen, että työmarkkinaosapuolten kanssa on solmittava tiiviit kumppanuussuhteet sellaisten uusien yhteistyömuotojen⁽¹⁹⁾ luomiseksi, joiden avulla voidaan toteuttaa konkreettisesti niitä taloudellisia ja sosiaalisia arvoja, jotka tekevät Euroopasta sosiaalisen markkinatalouden⁽²⁰⁾.

2.1.3 Suurimmat ongelmat mikro- ja pienyritysten perustamis- ja kehitysvaiheissa ovat tärkeysjärjestyksessä seuraavat:

- rahoitukseen ja luotonsaantiin liittyvät tekijät
- hidas ja kallis byrokratia
- työmarkkinoihin liittyvät tekijät (toimenkuvien määrittely ja ammatillisen koulutuksen vahvistaminen, joka on tarpeen työvoiman sopeutumiskyvyn lisäämiseksi sekä yritysten toimintamahdollisuuksien ja työllisyysmahdollisuuksien laajentamiseksi).

⁽¹³⁾ "Käsieteollisuus ja pk-yritykset Euroopassa", EYVL C 332, 16.12.1992.

⁽¹⁴⁾ "Käsityöläisala sekä pienet ja keskisuuret yritykset", EYVL C 156, 26.5.1997.

⁽¹⁵⁾ EYVL C 221, 7.8.2001.

⁽¹⁶⁾ "Mikro- ja pienyritysten rooli talouselämässä ja Euroopan tuotannossa", EYVL C 220, 16.9.2003.

⁽¹⁷⁾ EYVL C 48, 21.2.2002.

⁽¹⁸⁾ Euroopan pk-yritysten seurantakeskus, 2003/7, EU-25.

⁽¹⁹⁾ Esimerkiksi Italiassa ja muissa Euroopan maissa laajalle levinneistä kahdenvälisistä elimistä saadut kokemukset.

⁽²⁰⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Kumppanuus rakennerahastotoimien toteutuksessa", EYVL C 10, 14.1.2004, s. 21.

2.1.4 Luotonsaanti on siis ensimmäinen edellytys yrityksen perustamiselle ja perusvaatimus mikro- ja pienyritysten kasvulle ja kehitymiselle. Luottojärjestelmän rajoittavat vaikutukset tuntuvat mikro- ja pienyrityksissä voimakkaammin ja selvemmin kuin suuryrityksissä.

2.1.5 Vain silloin, kun ollaan suoraan yhteydessä yrityksiin ja niiden ongelmiin ja kun yritykset tuntevat luottojärjestelmän niille erityisesti omilla toiminta-alueillaan tarjoamat mahdollisuudet, luoton positiiviset vaikutukset moninkertaistuvat. Näin voidaan välttää rahoituslähteiden jähmettyminen ja siitä johtuva riskin lisääntyminen myös suhteessa Baselin sopimusten kehitykseen. Yritysten tuleekin määritellä oma tasapainonsa rahoituksen ja tarvittavien välineiden suhteen.

2.1.6 Omalla rahoituksella on tärkeä rooli, vaikka pienet yritykset eivät pystykään usein toteuttamaan omaa investointisuunnitelmaansa tämän välineen avulla. 90 prosentissa tapauksia tarvitaan seuraavia toimia:

- Helpotetaan pääomatyyppin valintaa tiedottamalla ja antamalla neuvoja mahdollisista vaihtoehdoista (riskipääoma, velkapääoma, välirahoitus eli *mezzanine*-rahoitus).

- Eritellään käytettävät välineet ja kanavat.

2.1.7 Välineistä riskipääoma on se, johon pienyritykset suhtautuvat usein epäillen. Lukuisista mikroyrityksistä⁽²¹⁾ ja pienyrityksistä⁽²²⁾ (joista 90 prosenttia on yksityisyriksiä tai henkilöyhtiöitä) vain noin 5–6 prosenttia turvautuu riskipääomaan. Jotta voidaan välttää se, että tämän välineen käyttö pysyy edelleenkin vähäisenä, on pohdittava uusia riskipääoman muotoja, joita voidaan käyttää myös henkilöyhtiöiden tapauksessa.

2.1.8 Ensijaiset toimet luotonantajien ja mikro- ja pienyritysten välisen kuilun kaventamiseksi ovat tiivistetyksi seuraavat:

- Varmistetaan luottolaitosten tarjoamien palvelujen laadun parantaminen.

- Lisätään luottolaitosten osallistumista yritysten elämään neuvonantopalvelujen avulla. Näin voidaan edistää tilinpäästösten avoimuutta ja julkisuutta. Erityisesti pienyritykset tarvitsevat tällaista apua, jos ne haluavat tulla pääomayrityksiksi tai valmistautua käyttämään riskipääomaa tai joissain tapauksissa listautua pörssiin tietyille listoille⁽²³⁾.

⁽²¹⁾ 23 miljoonaa 25 jäsenvaltion EU:ssa, Euroopan pk-yritysten seurantakeskus, 2005.

⁽²²⁾ 1,8 miljoonaa, Euroopan pk-yritysten seurantakeskus, 2005.

⁽²³⁾ Italiassa pk-yrityksille tarkoitettu lista on nimeltään STAR.

- Helpotetaan lainan myöntämiseksi vaadittavia omaisuusvakuusvelvoitteita. Tämä tarkoittaa uusien rahoitusjärjestelyjen tarjoamien välineiden käytön edistämistä. Näistä voidaan mainita hyvänä käytänteenä monissa Euroopan maissa käytössä sovellettava takauskonsortioiden malli. Vaikka näiden mekanismien ehtona on pankkilainan saaminen, niitä on edistettävä ja tuettava. JEREMIE:n panos voi olla tältä osin erittäin tärkeä.
- Rahan hinta mukautetaan entistä paremmin suuryrityksiin sovellettaviin standardeihin ⁽²⁴⁾.

2.1.9 JEREMIE:n valmisteluvaiheessa tehtävät tarpeiden ja mahdollisuuksien analyysit ja arviot tulisi toteuttaa unionin eri alueilla yhdessä asiaankuuluvien talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kanssa tehokkaan ja vastuullisen kumppanuuden hengessä.

2.2 Alueellinen ulottuvuus

2.2.1 Edellä esille tuotujen luotonsaannin ongelmien vakuusaste vaihtelee talouden ja markkinoiden kehitystason mukaan. Lähentymisalueet ⁽²⁵⁾, joilla olisi eniten tarvetta luottovälineille, jotta ne voisivat kehittää työllisyyttä yritystoiminnan avulla, ovat alueita, joilla on eniten vaikeuksia saada luottoa, ja niillä korkotasot ovat korkeampi kuin kehittyneillä alueilla ⁽²⁶⁾.

2.2.2 EIP myöntää vuorottelujärjestelmän ⁽²⁷⁾ mukaisesti varoja välittäjäpankeille, jotka jakavat ne pk-yrityksille vaihtelevin mutta kohtuullisin koroin ⁽²⁸⁾. Näitä varoja käyttävät erityisesti pankit, jotka toimivat kehittyneillä alueilla, joilla on enemmän pankkien välistä kilpailua ja joilla EIP:n laina on keino säilyttää uskollinen asiakaskunta.

2.2.3 Koska epäsuotuisassa asemassa olevilla alueilla on vähän pankkeja, etenkin osuus- ja ”työväenpankkeja”, pankkialalla ei ole paljoakaan kilpailua, eikä pieniä toimijoita oteta yleensä huomioon. Näillä alueilla käytetään siis harvoin EIP:n tarjoamia kiinnostavia välineitä.

⁽²⁴⁾ Vältetään ristiinmyyntiä.

⁽²⁵⁾ 25 jäsenvaltion EU:ssa on 254 NUTS II -aluetta. Näillä alueilla (joista noin sata on lähentymisaluetta) tulotaso on alle 75 prosenttia yhteisön keskiarvosta.

⁽²⁶⁾ Heikoimmassa asemassa olevilla alueilla korkotasot ovat keskimäärin kolme prosenttiyksikköä korkeampi kuin kehittyneillä alueilla (lähde: Artigiancassa, Italia).

⁽²⁷⁾ Yleensä 30 tai 50 miljoonan euron uudistettava summa.

⁽²⁸⁾ Yleensä prosenttiyksikkö enemmän kuin kuuden kuukauden euribor.

2.2.4 Jos tätä suuntausta ei pyritä muuttamaan muun muassa välittämällä rahoitusvälineitä, joita JEREMIE voi tarjota EIP:n ja EIR:n ⁽²⁹⁾ perinteisten välineiden rinnalle, köyhimmät alueet joutuvat kärsimään köyhyydestään vielä pitkään.

2.2.5 Euroopan investointirahastoon voitaisiin perustaa JEREMIE-palvelupiste luottojen tukemiseksi etenkin lähentymisalueilla. Se tukisi takausvälinein niiden luottojen vakuuksia, joita pankit ovat myöntäneet erityisesti epäsuotuisassa asemassa olevilla alueilla toimivien takauskonsortioiden tai muiden laitosten välityksellä.

2.3 Luottojen ja uusien rahoitusjärjestelyiden sosiaalinen ulottuvuus

2.3.1 Mikroyritysten sekä pienten ja keski suurten yritysten luotonsaantiongelmien osoittavat, että markkinoilla on tiettyjä epäkohtia:

- Rahoituslaitokset ovat vastuussa hallintoneuvostoilleen. Hallintoneuvostot suhtautuvat usein epäillen lainojen myöntämiseen pienille yrityksille, koska niitä ei tunneta hyvin eikä niillä ole esittää talousarvioita tai ne on laadittu huolimattomasti, joten niitä saattaa uhata maksukyvyttömyysriski.
- Pankkitoimihenkilöt eivät useinkaan tunne ”yritysriskejä” ja lainoja myöntäessään he luottavat enemmän reaali- ja osuuskassa (kiinteä omaisuus tai sukulaisten tai kolmansien osapuolien antamat takaukset). Takaukset ovat hyvin, jopa liiankin yleinen menetelmä erityisesti silloin, kun lainoja myönnetään naisryrittäjille ja nuorille yrittäjille.
- Lainan kokonaissumman jakaminen useille pienryrittäjille on pankeille paljon kalliimpaa työvoiman ja hallinnollisten järjestelyiden kannalta kuin hallinnoida muutamia suurempia lainoja, jotka myönnetään tietyille, jo tunnetuille suuryrittäjille, joilla on paljon kiinteää omaisuutta.

— Rahoituslaitosten välinen kilpailu, joka antaa mahdollisuudet parempaan tarjontaan markkinoilla, on voimakasta rikkailla alueilla mutta heikkoa lähentymisalueilla eli juuri siellä, missä laajemmasta tarjonnasta ja alemmasta korkotasosta olisi hyötyä paikallisten, usein pienten ja heikkojen yritysten vaatimusten täyttämiseksi.

⁽²⁹⁾ Euroopan investointirahasto EIR perustettiin vuonna 1994, ja sillä on kaksi tavoitetta: 1) eurooppalaisten verkkojen tukeminen, 2) pk-yritysten luotonsaannin helpottaminen. EIR:n osakkaina ovat EIP, Euroopan komissio ja joukko eurooppalaisia pankkeja. Erityisesti viime vuosina EIR on keskittynyt toiminnassaan mikro- ja pienyritysten tukemiseen (esim. pk-yritysten takausjärjestelmä, joka eurooppalaisen yhteisyrityksen ja Euroopan teknologiaohjelman käynnistysjärjestelmän tapaan sai alkunsa Luxemburgin Eurooppa-neuvoston kokouksessa vuonna 1997.)

2.3.2 Markkinoiden epäkohdat on siis pyrittävä korjaamaan toimilla,

- jotka sopivat yhteen valtiontukien kanssa
- joita voidaan toteuttaa uusien rahoitusjärjestelyin EIR:n hallinnoimiin monivuotisiin ohjelmiin ⁽³⁰⁾ sisältyvien varojen avulla
- jotka kuuluvat jo kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan
- jotka kuuluvat rakennerahastojen piiriin
- jotka kaikki koordinoidaan JEREMIEN avulla.

2.3.3 Maaliskuussa 2003 kokoontunut Eurooppa-neuvosto käynnisti uudelleen Lissabonin strategian. Talous- ja yhteiskuntaelämän osapuolia kehoitetaan toimimaan kolmella keskeisellä rintamalla:

- Osaamisesta ja innovaatiosta tehdään kestävä kehityksen liikkeellepaneva voima.
- EU:sta tehdään houkutteleva alue investoinneille ja työlle.
- Lisätään työpaikkoja ja parannetaan yrittäjähänkeä koheesion kehittämiseksi.

2.3.4 Työllisyyden ja uusien työpaikkojen luomisen tukemisesta jäsenvaltioille aiheutuvat kulut ovat toisinaan suuria, mutta niitä voidaan perustella sosiaalisilla tuloksilla ⁽³¹⁾. Jos ajatellaan, että puolelle 25 jäsenvaltion EU:ssa olevista pk-yrityksistä eli noin 12 miljoonalle yritykselle annettaisiin 20 000 euron yleinen laina, odotettavissa oleva maksukyvyttömyydestä johtuva tappio ⁽³²⁾ ei ylittäisi 6,5:tä miljardia euroa, joka on 0,07 prosenttia 25 jäsenvaltion EU:n BKT:stä. Yleinen lainananto tarjoaisi kuitenkin suurimmalle osalle yrityksistä mahdollisuuden vahvistaa asemaansa ja uudistaa prosessejaan ja tuotteitaan.

2.3.5 Jos lainojen myöntämisessä käytettäisiin välittäjänä takauskonsortioita, jotka voisivat ottaa vastuulleen 50 prosenttia maksukyvyttömyydestä aiheutuvista menetyksistä, tappio jakautuisi puoliksi konsortion ja pankin välillä (50 prosenttia molemmille).

2.3.6 Kulttuuri, jossa luotolla on sosiaalinen funktio, mahdollistaa tarvittavien uusien rahoitusjärjestelyjen välineiden luomisen julkisten varojen, yhteisön varojen ja solidaarisuusvarojen avulla. Yrittäjät maksavat näitä varoja takauskonsortioille joko rekisteröityessään konsortioon tai prosentiosuuksina pankkikoroista ⁽³³⁾.

⁽³⁰⁾ Tällä hetkellä EIR hallinnoi kolmea hanketta: 1) käynnistystuki perustettaville yrityksille, 2) Euroopan teknologiaohjelman käynnistysjärjestelmä (huipputeknologia-yrityksille tarkoitettu mekanismi), osuudet omaisuudenhoitoyhtiöihin, välirahoitus, 3) pk-yritysten takaukset (lainojen vakuudet, mikroluotot, omat varat, arvopaperistaminen).

⁽³¹⁾ *Sviluppo Italia*, Italian valtion laitos, joka pyrkii luomaan työpaikkoja Etelä-Italiaan, on laskenut, että yhden työpaikan luominen maksaa keskimäärin 40 000 euroa.

⁽³²⁾ Mikro- ja pienyritysten maksukyvyttömyysaste on keskimäärin alle 3 prosenttia myönnettyistä lainoista.

⁽³³⁾ Yleensä 0,50 prosenttia.

2.4 Takauskonsortioiden, uusien rahoitusjärjestelyjen ja JEREMIEN rooli

2.4.1 Käynnistysvaiheessa olevien yritysten sekä eurooppalaisten mikro- ja pienyritysten vaatimien useiden pienten lainojen myöntäminen edellyttää

- varojen saamista pääomamarkkinoilta kohtuuhinnalla
- luottolaitoksia, jotka ovat levittäytyneet eri puolille aluetta ja joilla on toimipisteitä lähellä yrityksiä
- kulttuuria, joka antaa pankkitoimihenkilöille mahdollisuudet ottaa entistä paremmin huomioon ”pienien” asiakkaiden tarpeet
- mahdollisuutta jakaa riskit muiden kumppaneiden kanssa (uudet rahoitusjärjestelyt)
- mahdollisuutta pitää hallinnointikulut kurissa luotoista maksettavien korkojen alentamiseksi.

2.4.2 Nykyisistä välineistä löytyy jo joitain vastauksia näihin ongelmiin. Niitä tulisi kuitenkin voida käyttää entistä paremmin ja laajemmin.

— Kun EIP:n varoja on käytetty, ne ovat osoittautuneet erittäin hyödylliseksi välineeksi, ja tämän välineen avulla on voitu helpottaa mikro- ja pienyritysten luotonsaantia. Pankit, jotka ovat halunneet tulla EIP:n ”välittäjäpankeiksi”, ovat saaneet luottoja vuorotteluperiaatteella kohtuullisin koroin ⁽³⁴⁾. Pankeille jäävä vähäinen marginaali (*spread*) (115 peruspistettä) on vaikuttanut siten, että vain pankit, jotka toimivat rikkailla alueilla, joilla kilpailu on kovaa, ovat käyttäneet tätä rahoitusmuotoa, joka on edullinen yrityksille muttei kovin tuottava pankeille. Lähentymisalueilla sitä ei ole käytetty, mikä vahvistaa periaatetta, jonka mukaan köyhemmillä alueilla on vähemmän kehitysmahdollisuuksia kuin rikkailla.

— Osuuspankkijärjestelmä on laajemmalle levinnyt taloudellisesti kehittyneillä alueilla. Myös tämä tekijä on merkittävä este luotonsaannille kehityksestä jälkeen jääneillä alueilla. JEREMIEN avulla voitaisiin yhteistyössä ammattialajärjestöjen kanssa edistää uusia rahoitusjärjestelyjä hyödyntävien luottomotojen luomista, tukemista ja leviämistä alueilla, joilla koulutusprosessit ja luottojärjestelmä muodostavat kehityksen perustan.

⁽³⁴⁾ Keskimäärin 15 peruspistettä vähemmän kuin kuuden kuukauden euribor. Pankkien on myönnettävä yrityksille luottoja korolla, joka ei saa olla yli 100:a peruspistettä (yksi prosentti) enempää kuin kuuden kuukauden euribor.

- ”Pieniin” toimijoihin huomiota kiinnittävän kulttuurin kehittämiseksi on hyvin tärkeää tukea ammattialajärjestöjen, erityisesti sosiaaliseen vuoropuheluun osallistuvien järjestöjen toimintaa, sillä ne auttavat omalta osaltaan kehittämään heikommassa asemassa olevilla alueilla sellaisia myönteisiä kokemuksia, joita on usein jo kokeiltu rikkaammilla alueilla. JEREMIE voi olla aktiivisena kumppanina myös tämäntyyppisessä toiminnassa.
- Niiden maiden takauskonsortiot, joissa sellaisia on, ovat keskeisessä asemassa, kun toteutetaan uusia rahoitusjärjestelyjä ja levitetään luoton sosiaalista tehtävää korostavaa kulttuuria. Tällainen kulttuuri on mukana tekemässä Euroopasta sosiaalista markkinataloutta, jonka kulmakivenä on työllisyys⁽³⁵⁾. Jos JEREMIE:n avulla voidaan rationalisoida ja vahvistaa toimia, joita EU toteuttaa jo EIP:n ja EIR:n avulla, voidaan pelastaa monia yrityksiä, jotka vuosittain joutuvat lopettamaan toimintansa (20 prosenttia).
- Se, että takauskonsortiot arvioivat riskit ja ottavat myönnettyjen luottojen kohdalla vastuulle 50 prosenttia maksukyvyttömyydestä aiheutuvista menetyksistä, helpottaa konkreettisesti pankkien taakkaa sekä vähentää riskiä ja siten velan korkoprosenttia⁽³⁶⁾.

2.5 Kertoimien merkitys luoton hallinnoinnissa ja JEREMIE:n rooli

2.5.1 Kertoimesta on tullut erityisesti viime vuosina sekä takauskonsortioiden että pankkien analysoima ja käyttämä väline luottomahdollisuuksien laajentamiseksi⁽³⁷⁾. Maksukyvyttömyystapausten systemaattinen analysointi erityisesti lähentymisalueilla mahdollistaa kertoimen mukauttamisen paikalliseen tilanteeseen. Maksukyvyttömyysaste on luonnollisesti korkeampi heikommassa asemassa olevilla alueilla, joilla se on 10 prosenttia, kun rikkaimmilla alueilla se on mikro- ja pienyrityksissä vain noin 2,5 prosenttia.

2.5.2 Juuri lähentymisalueilla JEREMIE voi kehittää potentiaalia antamalla takauskonsortioille vakuuksia ja edistämällä arvopaperistamista, jolloin se lisää luotonsaantimahdollisuuksia ja kompensoi kertoimen heikkoutta.

⁽³⁵⁾ Yritysten seurantakeskuksen (*Ossservatorio delle imprese*) tekemien tutkimusten mukaan yrityskuolema-aste on vuosittain noin 20 prosenttia, ja yrityskuolemien syyt liittyvät pääasiassa luotto-ongelmiin (hallinto, laajentaminen, innovointitarpeet).

⁽³⁶⁾ Noin 2 prosenttia.

⁽³⁷⁾ Kerroin laajentaa mahdollisuuksia myöntää lainoja, jotka ovat suhteessa tietyllä alueella laskettuun maksukyvyttömyysasteeseen ja lainoihin kiinnitettyjen takuiden prosenttiosuuteen. Jos aiempien tapausten analyysi tietyllä alueella osoittaa, että luottoihin liittyvä maksukyvyttömyysaste on alle 5 prosenttia, on miljoonan euron varoilla mahdollista myöntää lainoja useammille henkilöille aina 20 miljoonaan euroon asti, sillä käytössä olevalla miljoonalla eurolla voidaan selvittää maksukyvyttömyydestä: 5 prosenttia 20 miljoonasta on miljoona. Tässä tapauksessa kerroin on 20. Jos takauskonsortion antama vakuus on 50 prosenttia, kun toiset 50 prosenttia on pankin vastuulla, kerroin on 40, jolloin miljoonan euron varoilla voidaan myöntää lainoja asianmukaisesti jakaen 40 miljoonan arvosta.

2.6 JEREMIE ja kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma

2.6.1 Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmassa (2007–2013)⁽³⁸⁾ kootaan yhteen useita yhteisön ohjelmia ja toimia. Niistä voidaan mainita seuraavat:

- Euroopan teollisuuden kilpailukykyä edistävät toimenpiteet⁽³⁹⁾ ja monivuotinen ohjelma yritysten ja yrittäjyyden, erityisesti pk-yritysten, hyväksi⁽⁴⁰⁾
- ympäristöalan rahoitusväline LIFE (Financial Instrument for the Environment)⁽⁴¹⁾
- eEurope 2005 -toimintasuunnitelman seurantaan koskeva monivuotinen ohjelma⁽⁴²⁾
- yhteisön monivuotinen ohjelma maailmanlaajuisten verkkojen eurooppalaisen digitaalisen sisällön kehittämisen edistämiseksi⁽⁴³⁾
- Euroopan laajusten verkkojen alaan liittyvän yhteisön rahoitustuen myöntämistä koskevat yleiset säännöt⁽⁴⁴⁾
- Euroopan laajuisia televerkkoja koskevat suuntaviivat⁽⁴⁵⁾
- monivuotinen ohjelma ”Älykäs energiahuolto Euroopassa”⁽⁴⁶⁾.

2.6.2 On myös aiheellista analysoida neljänteen monivuotiseen ohjelmaan 2000–2005 kuuluvia rahoitusvälineitä. Ohjelmaa on jatkettu 31.12.2006 asti, ja sen rahoitusvarat ovat 531,5 miljoonaa euroa.⁽⁴⁷⁾ Kyseinen ohjelma on yhdistettävä kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan ja liitettävä JEREMIE:n yhteyteen.

2.6.2.1 Monivuotinen ohjelma perustuu kolmeen pilariin:

1. pilari: yritysten kehityspolitiikka
2. pilari: euroneuvontakeskusten verkosto
3. pilari: rahoitusvälineet.

⁽³⁸⁾ KOM(2005) 121 lopullinen, 6.4.2005.

⁽³⁹⁾ EYVL L 167, 6.7.1996.

⁽⁴⁰⁾ EYVL C 333, 29.12.2000, muutettuna: EYVL C 268, 16.8.2004.

⁽⁴¹⁾ EYVL C 192, 28.7.2000, muutettuna: EYVL C 308, 5.10.2004.

⁽⁴²⁾ Päätös N:o 2256/2003/EY.

⁽⁴³⁾ Päätös N:o 2001/48/EY.

⁽⁴⁴⁾ Asetus (EY) N:o 2236/95.

⁽⁴⁵⁾ EYVL C 183, 11.7.1997, muutettuna: EYVL C 200, 30.7.2002.

⁽⁴⁶⁾ EUVL L 176, 15.7.2003.

⁽⁴⁷⁾ Ks. INT/261, 2005, esittelijä Antonello Pezzini.

2.6.2.2 Analysoimalla monivuotisen ohjelman rahoitusvälineiden toimintaa voidaan eritellä ne, joista on saatu parhaita tuloksia ja jotka voidaan näin ollen ottaa mukaan JEREMIE-strategiaan. Nämä välineet muodostavat monivuotisen ohjelman suurimman menoerän: esimerkiksi vuonna 2003 niiden osuus ohjelman kokonaisbudjetista oli 67 prosenttia⁽⁴⁸⁾. Rahoitusvälineiden sisällä varat on jaettu seuraavasti:

- pk-yritysten takausjärjestelmä⁽⁴⁹⁾: 90 prosenttia varoista⁽⁵⁰⁾
- Euroopan teknologiaohjelman käynnistysjärjestelmä⁽⁵¹⁾: 10 prosenttia varoista.

2.6.2.3 Näitä välineitä käytettiin jo vuosina 1998–2000 kasvua ja työllisyyttä koskevaan aloitteeseen liittyvän ohjelman yhteydessä yhdessä seuraavien välineiden kanssa:

- monivuotiseen ohjelmaan 1997–2000 kuuluneen CREA-pilottitoimen (riskipääoma käynnistämävaiheessa oleville yrityksille) siemenpääomatoimi (*Seed Capital Action*)
- vuonna 1997 aloitettu ja 29.12.2004 päätetty JEV-ohjelma (*Joint European Venture*, eurooppalainen yhteisyritys)⁽⁵²⁾.

2.6.2.4 Siemenpääomatoimi on tuottanut tähän mennessä vain vähän tuloksia niin kuin eurooppalainen yhteisyrityskin.

2.6.2.5 Vuoden 2003 lopussa pk-yritysten takausjärjestelmään oli osallistunut noin 178 000 pk-yritystä⁽⁵³⁾ (136 000 kasvun ja työllisyyden ohjelmassa, 32 000 takausohjelmassa ja 10 000 mikroluotto-ohjelmassa).

2.6.2.6 Saman kauden aikana Euroopan teknologiaohjelman käynnistysjärjestelmään oli osallistunut noin 240 000 pk-yritystä⁽⁵⁴⁾.

2.6.3 JEREMIE:n avulla voitaisiin siis jatkaa näiden kahden rahoitusvälineen käytön levittämistä lisäämällä niihin osallistuvien pk-yritysten määrää erityisesti lähentymisalueilla.

2.6.4 On pidettävä mielessä, että vain 0,81 prosenttia eurooppalaisista pk-yrityksistä on näinä vuosina päässyt hyötymään yritystoiminnan pääosaston, talouden ja rahoituksen pääosaston ja EIR:n yhteisistä toimista.

2.6.5 On kuitenkin tärkeää, että JEREMIE avaa uusia väyliä, jotka sisältyvät jo osittain uusiin ohjelmiin. Näistä voidaan mainita erityisesti seuraavat:

⁽⁴⁸⁾ Ks. päätelmät ja suositukset, kohta 6, alaviite 15.

⁽⁴⁹⁾ SMEG eli *SME-Guarantee*.

⁽⁵⁰⁾ Lähde: Euroopan investointirahaston vuosikertomus.

⁽⁵¹⁾ Euroopan teknologiaohjelman ETF:n (*European Technology Facility*) käynnistysjärjestelmä.

⁽⁵²⁾ Päätös N:o 593/2004/EY, 21.7.2004.

⁽⁵³⁾ Lähde: Euroopan investointirahaston neljäs kertomus, vuoden 2004 ensimmäinen neljännes.

⁽⁵⁴⁾ *Ibid.*, välirahoituksen (*mezzanine*) saaminen.

— pk-yritysten takausjärjestelmä, keskinäinen takausmekanismi, johon viitattiin jo takauskonsortioiden kohdalla

— välirahoitus (*mezzanine*)⁽⁵⁵⁾, jota voidaan saada pk-yritysten takausjärjestelmän välityksellä: tämä on yrityksille erittäin tärkeää, sillä se ei velvoita niitä siirtämään osaa pääomasta ja se voi olla hyödyllinen liikkeenluovutuksen kannalta

— pankkien ja takauskonsortioiden riskivarojen arvopaperistaminen⁽⁵⁶⁾

— SBIC-ohjelmien (*Small Business Investment Companies Programs*) perustaminen; nämä ohjelmat luotiin Yhdysvalloissa vuonna 1958, ja ne tarjoavat pitkän aikavälin osallistumista ja luottoa ja toimivat kaupallisesti SBA-hallinnon (*Small Business Administration*) lisenssin pohjalta.

2.6.6 ETSK on vakuuttunut, että näissä kaikissa toimissa on kuitenkin suurena ongelmana tiedottaminen ja koulutus. Ongelman ratkaisemiseksi tarvitaan sekä rahoituslaitosten että yrityksiä ja työntekijöitä edustavien järjestöjen osallistumista ja noudatetaan yritysten sosiaalisen vastuun ja luoton sosiaalisen ulottuvuuden periaatteita.

2.7 JEREMIE ja julkiset hankinta- ja hyväksymismenettelyt

2.7.1 Komitea pitää JEREMIE-aloitteen todelliselle onnistumiselle äärimmäisen tärkeänä sitä, että julkisia palveluhankintoja koskevia yhteisön säädöksiä sovelletaan tiukasti.

2.7.2 Komission ja/tai EIR:n JEREMIE-yksikön tulee joka tapauksessa varmistaa, että hankintamenettelyissä noudatetaan taloudellisuuden, tehokkuuden, puolueettomuuden, tasarvoisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita. Komission ennalta määrittelemiin sopimusasiakirjoihin sisältyvien, rahoituslaitoksen tai takauskonsortion osallistumiskelpoisuutta koskevien pakollisten kriteerien joukossa tulee olla erityisesti seuraavat kriteerit:

— Kyseisiä toimia on harjoitettu menestyksellisesti vähintään viiden vuoden ajan.

⁽⁵⁵⁾ Välirahoitus perustuu ennemminkin rahoitusta saavien yritysten odotettavissa oleviin kassavirtoihin kuin realivakuuksiin. Sitä voidaan toteuttaa kahdessa muodossa: 1) toiselle lainalle alistettu laina, jolla on kiinteä tai indeksiin sidottu korko, 2) *equity kicker* (velkojalla/investoijalla on oikeus tiettyyn prosentiosuuteen sen omaisuuden arvonnoususta, johon laina liittyy). Välirahoituksen erääntymisaika on 4–8 vuotta.

⁽⁵⁶⁾ Arvopaperistaminen toteutetaan siirtämällä takauskonsortion (tai pankin) myöntämä velkasumma kokonaisuudessaan tai osittain erikoistuneille rahoituslaitoksille, jotta erityisesti takauskonsortiot voivat lisätä mahdollisuuksiaan taata yritysten luottoja.

- Tarjottavissa palveluissa noudatetaan CEN:n teknisiä standardeja.
- Hakijalla on hallussaan vaadittava teknillis-ammattilinen, taloudellinen ja rahoituksellinen kapasiteetti, joka varmistetaan objektiivisilla ja syrjimättömillä kriteereillä.

2.7.2.1 Holdingrahoitusta (toimenpideohjelmat 2007–2015) koskevien sopimusten kohdalla tulee olla mahdollista määrätä seuraamuksia tai peruuttaa tai lakkauttaa holdingrahoitus, jos se toimii tehottomasti, sääntöjenvastaisesti tai rikkoo sopimusta vakavalla tavalla. Hallinnointia tulisi seurata kahden vuoden välein talous- ja yhteiskuntaelämän alueellisten kumppaneiden tuella ja noudattaa tiedonantojen julkaisemisessa avointa menettelyä. Tiedonannot tulisi toimittaa valtioiden keskushallinnon viranomaisille, Euroopan parlamentille, ETSK:lle ja alueiden komitealle.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

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

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Luonnos komission asetukseksi (EY, Euratom) Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta annetun neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 soveltamissäännöistä annetun komission asetuksen (EY, Euratom) N:o 2342/2002 muuttamisesta”

SEK(2005) 1240 lopullinen

(2006/C 110/09)

Euroopan komissio päätti 12. lokakuuta 2005 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 24. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Umberto **Burani**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 146 ääntä puolesta ja 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 ETSK on tyytyväinen komission tekemään kokonaisvaltaiseen ja tarkkaan työhön hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistamiseksi. Komitea panee kuitenkin merkille ristiriidan, joka vallitsee luonnoksen perustelujen alussa esitetyn toteutuksen (”Tässä — — asetusluonnoksessa esitetään teknisiä muutoksia, jotka voidaan toteuttaa nykyisen varainhoitoasetuksen puitteissa — —.”) ja useiden ehdotettujen muutosten konkreettisen merkityksen välillä.

1.1.1 Monet ”tekniset” muutokset, jotka koskevat suhteita yrityksiin ja kansalaisiin, ovat luonteeltaan ja merkitykseltään

2.7.3 Rahoituslaitoksiin tai takauskonsortioihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin toiseen jäsenvaltioon tai johonkin julkisia hankintoja koskevan sopimuksen allekirjoittajavaltioista, jotka on mainittu WTO:n sopimuksen liitteessä, tulee soveltaa samoja ehtoja kuin kansallisiin osallistujiin. Perustana käytetään kyseisissä maissa voimassa olevaa säännöstöä noudattavia asiakirjoja, jotka osoittavat, että osallistujat täyttävät kaikki kelpoisuuskriteerit.

2.7.4 Näiden säännösten tulisi päteä myös välittäjinä toimivia rahoituslaitoksia koskeviin hyväksymismenettelyihin. Kyseisten laitosten suorituskykyä tulisi seurata systemaattisesti, ja seurantamekanismit tulisi määritellä yhteistyössä asianomaisten talous- ja yhteiskuntaelämän edustajien kanssa. Lisäksi hyväksymisiä tulisi tarkistaa säännöllisesti ja osa hyväksytyistä elimistä olisi joka tapauksessa vaihdettava kolmen vuoden välein.

”poliittisia”: avoimuuden lisääminen, menettelyjen keventäminen, vastausten nopeuttaminen ja aiempaa suurempi luottamus työmarkkinaosapuolia kohtaan ovat merkkejä julkishallinnon kehittymisestä. Komitea voi vain olla tyytyväinen tähän.

1.2 ETSK kehottaa kuitenkin varovaisuuteen: kun halutaan tukea työmarkkinaosapuolia, on muistettava, että julkisten varojen hallinnoinnissa joustavuutta on rajoitettava mahdolliset tappiot huomioon ottaen. Tappioita on verrattava todellisiin säästöihin eli on toteutettava vaikea mutta tarpeellinen riskinarviointi. Tämä saattaa olla hallinnolle epämieluisuutta aiheuttava, mutta se vaikuttaa ainoalta järkevältä tavalta.

2. Johdanto

2.1 Tarkasteltavassa asiakirjassa määritellään nykyisen varainhoitoasetuksen N:o 1605/2002 soveltamissäännöt. Toteuttamisajan lyhentämiseksi siinä otetaan lisäksi huomioon erilaisia teknisiä muutoksia, jotka otetaan käyttöön tällä hetkellä hyväksyttävänä olevassa uudessa ehdotuksessa neuvoston asetukseksi varainhoitoasetuksesta ⁽¹⁾. ETSK on jo antanut lausunnon kyseisestä asiakirjasta ⁽²⁾.

2.2 Aiemman lausuntonsa lähestymistavan mukaisesti ETSK ei kommentoi puhtaasti kirjanpito teknisiä näkökohtia. Niitä voivat tarkastella institutionaaliset elimet, joilla on kirjanpitoa koskevaa asiantuntemusta ja välitöntä kokemusta. Kuten aiemminkin, komitea keskittyy sen sijaan säännöksiin, jotka voivat vaikuttaa yhteisön toimielimiin suhteita ylläpitäviin kolmansien osapuoliin (kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin).

2.3 Kolmea teknistä kirjanpidon periaatetta — yhtenäisyysperiaate, vuotuisperiaate ja laskentayksikön periaate — ei muuteta oleellisesti vaan ainoastaan tarkistetaan tai tarkennetaan. Neljännen, moitteettoman varainhoidon periaatteen osalta asetuseroissa nojataan jo nykyään sovellettaviin kriteereihin mutta selkeytetään ennakoarvioinnin sisältöä ja kohdennetaan ennako-, väli- ja jälkiarvioinnit nykyistä paremmin. Tässä yhteydessä otetaan huomioon suhteellisuusperiaate. ETSK panee merkille komission pyrkimyksen suunnata arvioinnin painopisteet uudelleen, jotta voidaan keskittyä ehdotuksiin, jotka todella vaikuttavat yrityksiin ja kansalaisiin. Komitea on erityisen tyytyväinen kyseiseen pyrkimykseen.

2.4 Yritysten ja kansalaisten odotusten huomioon ottamisesta sekä pyrkimyksestä julkisten varojen mahdollisimman järkevään käyttöön todistaa myös komission esiin tuoma ajatus, jonka mukaan kokeiluhankkeet ja valmistelutoimet tulisi arvioida, jos niiden pohjalta on määrä kehittää ohjelmia. Menettelyjen yksinkertaistamiseksi arviointia ei kuitenkaan tulisi toistaa, jos hankkeet tai toimet kuuluvat jo arvioinnin piiriin, kuten on asian laita komission ja jäsenvaltioiden yhteisissä tehtävissä.

3. Yleistä

3.1 Huomiot, jotka ETSK on tehnyt jo asetusehdotuksesta antamassaan edellä mainitussa lausunnossa, koskevat myös soveltamissääntöjä. Komitea kannattaa menettelyjen yksinkertaistamista ja säännösten soveltamiskriteerien joustavoittamista. Suuntaus, jonka mukaan kaikkia tietyn kynnyksarvon alittavia summia tulisi pitää ”vähäisinä”, ei kuitenkaan ole hyväksyttävä. Toisin sanoen ETSK on tyytyväinen siihen, että kynnyksarvoja nostetaan ja että kyseisten kynnyksarvojen alapuolella sovelletaan yksinkertaistettuja menettelyjä. Tämä ei kuitenkaan saa johtaa huomion heikkenemiseen tai menojen valvonnan joust-

voittamiseen sillä perusteella, että mahdollinen materiaallinen vahinko ei käytännössä vaikuttaisi kokonaistalousarvioon.

3.2 Haluamatta viitata väärinkäytettyihin julkisen moraalin periaatteisiin, joihin vedotaan liian usein ETSK kiinnittää huomiota vaaraan, joka aiheutuu aiempaa vähemmästä huomiosta ”vähäisten” menojen sääntöjen mukaisuuteen etenkin julkisissa hankinnoissa ja avustuksissa. Menettelyjen yksinkertaistaminen ei saa antaa suurelle yleisölle vaikutelmaa, että olisi olemassa puoliliallisia keinoja julkisten varojen saamiseksi. Tällainen käsitys vahingoittaisi vakavasti unionin arvostusta.

3.3 ETSK:n mielestä komission kirjanpitoyksiköiden tulisi tutustua huolellisesti OLAF:n raportteihin, jotta voidaan todeta nykyisten ja käyttöön otettavien yksinkertaistusten asianmukaisuus tai niiden mahdolliset heikkoudet. Todettujen petosten yksityiskohdista voitaisiin saada arvokkaita viitteitä.

4. Erityistä

4.1 Uusi 85 a artikla koskee kolmansien osapuolten hakemaa muutosta komission päätökseen, jossa määrätään sakosta, uhkasakosta tai muusta maksuseuraamuksesta. Tilinpitäjän on yhteisön etujen suojelemiseksi perittävä muutoksen hakijalta asianomaiset saamiset väliaikaisesti tai vaadittava vaihtoehtoisesti vakuutta (teknisesti ottaen takausta). Vakuuden yhteydessä on säädettävä siitä, että jos haettu muutos hylätään, takaaja maksaa hallinnon vaatiman summan välittömästi, ehdoitta ja ensimmäisestä vaatimuksesta. Teknisesti kyse on takauksesta, joka on maksettava ensimmäisestä vaatimuksesta monien verohallintojen soveltaman ja julkisissa hankinnoissa yleisen *solve et repete* -periaatteen mukaisesti.

4.1.1 ETSK ei vastusta tämäntyyppistä vakuutta. Komitea toteaa kuitenkin, että takaus, joka on maksettava ensimmäisestä vaatimuksesta, on normaalia takausta kalliimpi ja että toimitusmaksut riippuvat vakuuden kestosta. Kun otetaan huomioon muutoksen hakijan taloudellinen taakka, muutoksenhakua koskevien tutkintamenettelyjen tulisi olla nykyistä huomattavasti nopeampia. Vaikka tämä näkökohta, jota eräät työmarkkinaosapuolet pahoittelevat, ei liitykään suoraan varainhoitoasetukseen tai sen soveltamissääntöihin, sitä tulisi tarkastella huolellisesti hallintoviranomaisten ja kolmansien osapuolten suhteiden yhteydessä.

4.2 Uudessa 90 artiklassa säädetään muun muassa siitä, että kun julkiset hankinnat ja avustukset liittyvät alakohtaisiin politiikkoihin, vuotuisen työohjelman hyväksymispäätös voidaan katsoa rahoituspäätökseksi, jota tarvitaan talousarviositoumuksen tekemiseksi. Vaikka kyseinen säännös koskee vain sisäistä tilinpitoa ja hallintoa, se saattaa ETSK:n mielestä nopeuttaa varojen jakamista ja näin ollen vaikuttaa myönteisesti velkojiin tai edunsaajiin.

⁽¹⁾ KOM(2005) 181 lopullinen.

⁽²⁾ EUVL C 28, 3.2.2006, s. 83.

4.3 Luonnoksen 129 artiklassa säädetään, että tietyt kynnysarvot alittavien vähäisten hankintojen hallinnointia tulisi helpottaa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että hallinto voi soveltaa vähäisiin hankintoihin neuvottelumenettelyä (tai tarkemmin suoraa sopimusta) neuvoteltuaan useamman ehdokkaan kanssa. Kyse on hankinnoista, joiden

- arvo on enintään 60 000 euroa (viisi ehdokasta)
- arvo on enintään 25 000 euroa (kolme ehdokasta)
- arvo on enintään 3 500 euroa (yksi tarjous).

Uudella säännöksellä ei käytännössä uudisteta menettelyjä vaan ainoastaan nostetaan aiemmissä säännöksissä määriteltyjä kynnysarvoja.

4.3.1 Luonnoksen 130 ja 134 artiklassa yksinkertaistetaan eräitä seikkoja. 130 artiklassa säädetään, että jos hankinnan arvo on alle 60 000 euroa, hankintaviranomainen voi rajoittaa tarjouskilpailuasiakirjojen sisällön ehdottoman välttämättömään (luonnollisesti omien kriteeriensä mukaan ja omalla vastuullaan). 134 artiklassa säädetään, että hankintamenettelyyn osallistumiseksi vaadittavat asiakirjatodisteet voidaan korvata valaehdoisella vakuutuksella. Hankintaviranomaisella on kuitenkin oikeus vaatia myöhemmin todisteita alkuperäisen vakuutuksen tueksi.

4.3.2 Toinen 134 artiklaan sisältyvä yksinkertaistus koskee vapautusta asiakirjatodisteiden esittämisestä silloin, kun nämä todisteet on jo toimitettu kyseiselle tai jollekin toiselle hankintaviranomaiselle muussa yhteydessä ja jos asiakirjojen päiväyksestä on kulunut enintään kuusi kuukautta. Myös tässä tapauksessa asiakirjatodisteet korvataan valaehdoisella vakuutuksella.

4.3.3 Myös 135 artiklassa säädetään yksinkertaistuksista, jotka koskevat ehdokkaiden vakavaraisuuden ja luottokelpisuuden, teknisen suorituskyvyn ja ammatillisen pätevyyden todistavia asiakirjoja. Artiklassa säädetään, että hankintaviranomainen voi riskinarviointinsa perusteella päättää olla edellyttämättä ehdokkailta kyseisiä asiakirjoja. Tämä koskee kuitenkin vain hankintaviranomaisen omaan lukuunsa tekemiä hankintoja, joiden arvo on enintään 60 000 euroa, tai tapauksesta riippuen arvoltaan erisuuruisia hankintoja, jos hankinnat tehdään ulkoisten toimien alalla. Lisäksi artiklassa säädetään, että jos hankintaviranomainen päättää olla edellyttämättä asiakirjatodisteita, ennako- tai välimaksuja ei voida suorittaa. Tämä on takuu hankintaviranomaiselle, mutta rajoite vastapuolelle, joka saattaa päättää esittää asiakirjatodisteet välttääkseen huomattavat kulut.

4.3.4 ETSK kannattaa yleisesti ottaen edellä mainittuja säännöksiä, joiden avulla pyritään keventämään sekä ehdokkaille että hallinnolle kalliita hankintamenettelyjä silloin, kun kyse on suhteellisen vähäisistä hankinnoista. Komitea painottaa kuitenkin, että on kiinnitettävä huomiota mahdollisten väärinkäytösten ehkäisemiseen, sillä mitä joustavampia menettelyt ovat, sitä houkuttelevampaa on niiden väärinkäyttö.

4.4 Avustusten osalta soveltamissäännöissä suhtaudutaan avoimesti työmarkkinaosapuoliin ja otetaan huomioon edunsaajien erityisluonne — sikäli kun säännöksistä kokonaisuudessaan voidaan näin päätellä. 164 artiklassa säädetään aluksi, että jos avustuksen arvo on enintään 25 000 euroa, tulojen ja menojen hyväksyjä voi vaatia ainoastaan ehdottoman välttämättömät asiakirjat. ETSK kannattaa menettelyä mutta muistuttaa kuitenkin siitä, että tulojen ja menojen hyväksyjälle aiheutuu näin raskas vastuu ja että on olemassa vaara, että tietyissä tapauksissa yksinkertaisemmista säännöistä ei ole mitään hyötyä, mikä johtuu ymmärrettävästi haluttomuudesta kantaa kyseinen vastuu.

4.5 Useiden muiden säännösten tarkoituksena on erilaisia elimiä ajatellen helpottaa yhteisön varojen hyödyntämistä tai mahdollistaa se. Luonnoksen 168 artiklassa esitetään niitä yhteisöjä varten, joilla on lakisääteinen tai käytännössä vallitseva monopoli, yksinkertaista ja epävirallista tarkastusta, jonka perusteella tulojen ja menojen hyväksyjä antaa perustellun lausunnon. 162 artiklassa, jossa säädetään Euroopan unionin yleisen edun mukaista tavoitetta edistävien yhteisöjen toiminta-avustuksista — joita ei alenneta avustusta uusittaessa –, laajennetaan mahdollisten edunsaajien luetteloa innovoinnin tai tutkimuksen alalla toimiviin tai kansalaisuutta edistävässä toiminnassa mukana oleviin yhteisöihin. 172 artiklan mukaan tulojen ja menojen hyväksyjä voi hyväksyä osarahoitukseksi luontoisuorituksia (esimerkiksi vapaaehtoistyö) avustusta saavan yhteisön panoksena.

4.5.1 ETSK on yleisesti ottaen tyytyväinen ehdotettuihin muutoksiin mutta muistuttaa vielä kerran siitä, että säännösten joustavuus lisää riskejä, jotka koskevat yhteisön talousarviota sekä tulojen ja menojen hyväksyjien vastuuta, sekä vaatii valvonnan tiukentamista.

4.6 Monilla säännöksillä pyritään yksinkertaistamaan menettelyjä. Taloudellisten edellytysten tarkistamista ei sovelleta enää mihinkään oppilaitoksiin (aiemmin tämä koski vain keski- ja korkea-asteen oppilaitoksia) (176 artikla). Alle 25 000 euron avustuksissa tulojen ja menojen hyväksyjä voi sisällyttää avustussopimukseen tarvittavista tiedoista ainoastaan ne, jotka se katsoo ehdottoman välttämättömiksi (164 artikla). Lisäksi 173 artiklassa vapautetaan velvollisuudesta liittää hakemukseen ulkopuolisen hyväksytyt tilintarkastajan laatima kertomus, jos avustushakemuksen kohteena olevan toimen rahoitustarve on alle 750 000 euroa tai toiminta-avustuksen rahoitustarve on alle 100 000 euroa tai jos avustuksen saajat ovat yhteisvastuussa useita saajia kattavasta avustussopimuksesta.

4.6.1 ETSK ymmärtää, että säännösten tarkoituksena on yksinkertaistaa menettelyjä mahdollisimman paljon, ja periaatteessa se tietysti kannattaa tätä pyrkimystä. Komitea pelkää kuitenkin, että yksinkertaistaminen menee liian pitkälle. On eri asia vapauttaa toimijat kalliin ja toisinaan tarpeettoman asiakirja-aineiston esittämisestä kuin luopua tutkimasta avustuksen

saajien taloudellista tilannetta, varsinkin kun — etenkin 173 artiklan tapauksissa — kynnyksarvot vaikuttavat olevan aivan liian korkeita. Tavoitteena tulisi aina olla arvioitujen hyödyn (ajan ja rahan säästö komission ja kansalaisten kannalta) sekä mahdollisten kustannusten (todennäköisyyden ja riskin suuruuden perusteella arvioitu julkisten varojen menetys) välinen asianmukainen tasapaino.

4.7 Edellisessä kohdassa mainittua varovaisen riskinarvioinnin kriteeriä näytään sitä vastoin sovelletun ennakkorahoitukseen. Vakuutta (takaus tai muu) edellytetään yleisesti kaikessa ennakkorahoituksessa, joka vastaa avustuksen määrää tai joka on arvoltaan yli 80 prosenttia avustuksesta tai jonka arvo on yli 60 000 euroa.

4.7.1 ETSK katsoo, että edellä mainittu säännös perustuu kohdassa 4.6.1 mainittuihin varovaisuuden kriteereihin. Komitea pohtii kuitenkin, olisiko kyseisiä kriteereitä voinut soveltaa myös varsinaisiin avustuksiin (esimerkiksi kohdassa 4.6 mainittuihin tapauksiin), kun otetaan huomioon, että ennakkorahoituksen ja avustuksen ero todellista riskiä ajatellen

on hyvin usein — harvoja ja joskus merkittäviä poikkeuksia lukuun ottamatta — pikemminkin hallinnollinen kuin todellinen.

4.8 Luonnoksen 165 artiklassa otetaan käyttöön täysin hyväksyttävä kriteeri, jota ei ole aina sovellettu aiemmin. Kun toiminta-avustuksen edunsaaja on Euroopan unionin yleisen edun mukaista tavoitetta edistävä yhteisö, komissiolla on oikeus periä takaisin kyseisen yhteisön toimintatalousarvioon maksettua yhteisön rahoitusosuutta vastaava prosenttiosuus vuoden aikana saadusta voitosta. Kyseistä säännöstä sovelletaan kuitenkin vain tapauksiin, joissa kyseinen yhteisö saa rahoitusta myös jäsenvaltioiden viranomaisilta, joiden on itsekin perittävä takaisin rahoitusosuuttaan vastaava prosenttiosuus vuoden aikana saadusta voitosta.

4.8.1 ETSK kannattaa täysin kyseistä säännöstä, mutta sen on vaikea uskoa, että näin muotoiltu teksti tarkoittaa sitä, että komissio ei voisi periä osuuttaan voitosta myös tapauksissa, joissa muun osuuden talousarviosta rahoittavat julkisviranomaisten sijaan yksityiset yhteisöt.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

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

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean oma-aloitteinen lausunto aiheesta ”Uusiutuvat raaka-aineet — Materiaalikäytön ja energiakäytön kehittämisenäkymiä”

(2006/C 110/10)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. heinäkuuta 2005 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta *Uusiutuvat raaka-aineet — Materiaalikäytön ja energiakäytön kehittämisenäkymiä*.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Bernd Voss.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 95 ääntä puolesta ja 19 vastaan 15:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 **Lissabonin strategian** uudelleenkäynnistyksen yhteydessä kestävä kehitys koskevat kriteerit sisällytettiin EU:n politiikan ensisijaisiin tavoitteisiin. ETSK katsoo, että tämä uusiutuvia raaka-aineita käsittelevä oma-aloitteinen lausunto voi antaa virikkeitä seuraavissa keskeisissä kysymyksissä:

— kestävän ja ympäristöä säästävän raaka-aineperustan turvaaminen ja siten työpaikkojen luominen Euroopan unionin alueilla

— Euroopan kehittäminen toimivaksi, tietoperusteiseksi talousalueeksi, jolla hyödynnetään kaikkialla maailmassa tarvittavia tulevaisuuden teknologioita

— kestävien ratkaisujen löytäminen turvallisuus- ja kehitys yhteistyöpoliittisten vaatimusten kasvaessa

— raaka-aineiden saannin varmistaminen ja raaka-aineperustan monipuolistaminen Euroopassa

— raaka-aineperustan muuttaminen ilmaston suojelemiseksi ja biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen.

1.1.1 Taloudellinen ja tehokas raaka-aineiden käyttö kaikilla aloilla on tulevan kehityksen keskeinen haaste myös uusiutuvien raaka-aineiden hyödyntämisen lisääntyessä.

1.1.2 Komitea katsoo, että uusiutuvia raaka-aineita hyödyntävä talous edistää huomattavasti alueiden työllisyyttä. Se pitääkin tarpeellisena, että kehitetään asianmukainen politiikka niiden työntekijöiden ja raaka-aineiden muiden käyttäjien pätevyymistä sekä täydennys- ja jatkokoulutusta varten, jotka toimivat kaikilla uusiutuvien raaka-aineiden tuotantoon ja käyttöön liittyvillä aloilla.

1.2 Komitea tiedostaa, että erittäin monet komission yksiköt käsittelevät tätä politiikanalaa omien vastuualueidensa mukaisesti, mutta katsoo, että unionissa tarvitaan sitä varten selkeä **koordinointiyksikkö** tai erityistyöryhmä. Siksi ETSK kehottaa komissiota tekemään tarvittavat uudelleenjärjestelyt ja siten turvaamaan uusiutuvia raaka-aineita koskevan politiikan tavoitteet.

1.3 Luxemburgissa vuonna 2003 päätetyn maatalousuudistuksen mukaiset **tuotantomääristä riippumattomat** suorat tuet, maaseuturahastoa koskeva asetus ja sokerijuurikkaan hyväksyminen uusiutuvaksi raaka-aineeksi tulevaisuudessa luovat keskeisen perustan viljelyn laajentamiselle Euroopassa.

1.3.1 Energiakasvitukea olisi vuonna 2006 tehtävän tarkistuksen yhteydessä mukautettava seuraavilta osin:

- mahdollisuus hakea tukea myös uusissa jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan yksinkertaistettua YMP-menettelyä
- erityinen mahdollisuus saada energiakasvitukea siirtymäprosessin jälkeen myös sellaisilta viljelyaloilta, jotka eivät ole olleet tukikelpoisia
- hallinnollisen menettelyn yksinkertaistaminen
- tuen suuruus.

1.4 Komitea odottaa, että tämän elinkeinoalan kehittäminen otetaan huomioon myös **rakennerahastovaroja** jaettaessa ja kehittämismäärärahojen osuudet määritellään suuriksi.

1.5 Uusiutuvia raaka-aineita koskevan teknologian **tutkimus ja kehittäminen** on tutkimuksen kuudennessa puiteohjelmassa jätetty aivan liian vähälle huomiolle. Siksi ETSK kehottaa tutkimuksen seitsemännessä puiteohjelmassa paitsi osoittamaan varoja biomassan energiakäytön edistämiseen myös toteuttamaan erityistoimia uusiutuvien raaka-aineiden ja niiden materiaalikäytön kehittämiseksi. Tämä merkitsee sitä, että rahoitusta on lisättävä tuntuvasti.

1.6 Komitea toteaa, että tällä hetkellä kehittämistä **ei** rajoita **tarjonta**, koska käytettävissä tai jo nykykeinoin tuotettavissa olevia uusiutuvia raaka-aineita on riittävästi. Sen sijaan **käsit-**

tely- ja jalostustekniikat, joiden avulla raaka-aineista voidaan valmistaa kulloinkin mahdollisia tuotteita, ovat vanhentuneita.

1.7 ETSK suhtautuu myönteisesti **biomassaa koskevaan EU:n toimintasuunnitelmaan**. Komitea pahoittelee kuitenkin sitä, ettei toimintasuunnitelmassa käsitellä biomassan materiaalista hyödyntämistä vaan ainoastaan energiakäyttöä, ja odottaa toimintasuunnitelmaa koskevaa arviota ja virikkeitä jäsenvaltio- ja aluekohtaisten toimintasuunnitelmien laatimiseksi.

1.7.1 Uusiutuvien energialähteiden ja erityisesti biomassan potentiaalia hyödynnetään useimmissa jäsenvaltioissa liian vähän sääntelyjärjestelmän puutteiden vuoksi. Komitea kehottaa komissiota ja neuvostoa tehostamaan politiikkaansa ongelman ratkaisemiseksi.

1.8 ETSK kannattaa voimakkaasti sitä, että unioni asettaa uusiutuvien raaka-aineiden käyttösuuksia koskevia **tavoitteita**. Komitea ehdottaa, että vuoteen 2020 mennessä tavoitteena on saavuttaa 4 x 25 prosentin osuus, toisin sanoen että 25 prosenttia sähköstä, lämmöstä, polttoaineista ja uusista materiaaleista (esim. yhdistelmäateriaalit, luonnonkuitulujitetut muovit tai muut öljykemian tuotteet) tuotetaan uusiutuvista raaka-aineista.

1.9 Komitea pitää ratkaisevan tärkeänä sitä, että kaikkia käyttötarkoituksia (sähkön- ja lämmöntuotantoa sekä polttoaine- ja materiaalikäyttöä) silmällä pitäen kehitetään ja myös toteutetaan tehokkaita **kaupallistamistoimia**. Hyvänä esimerkkinä mainittakoon muutamissa jäsenvaltioissa säädetyt energiansyöttöä koskevat lait. Tärkeää on joustavuus, jotta voidaan turvata investointivarmuus, kannustaa uusien tekniikoiden hyödyntämiseen ja ottaa esimerkiksi erilaiset teknologiset lähtökohdat ja kustannusten aleneminen huomioon.

1.10 **Poliittisten lähestymistapojen ja esteiden** yksilöimiseksi lausunnossa käsitellään myös useita muita kysymyksiä: päästö- ja jätelainsäädäntöä, pakkauksista ja romuajoneuvoista annettuja direktiivejä, verolainsäädäntöä, standardointia ja kuitukasvien markkinajärjestelyä. Kemikaaleja koskeva Reach-asetus avaa uusia näkymiä biomassaa hyödyntäville menetelmille. Poliittiset ja hallinnolliset esteet ovat EU:n 25 jäsenvaltiossa moninaisia, koska politiikan toteuttamisessa ja järjestelmissä on eroja. ETSK kehottaa komissiota yksilöimään poliittiset esteet ja tekemään ratkaisuehdotuksia.

1.11 ETSK esittää viljelyä koskevia **vaatimuksia, jotka liittyvät ravintokasvien kanssa käytävään kilpailuun viljelyalasta**, energiakysymyksiin, ekotaseeseen sekä luonnon-, ympäristön- ja maisemansuojeluun. Lisäksi komitea ehdottaa akkreditointijärjestelmää tuotteiden alkuperän sekä käsitelyä ja jalostusta koskevien tietojen selvittämiseksi.

1.12 **Kansainvälisistä näkökohdista** tässä lausunnossa korostetaan Euroopan unionin mahdollisuuksia teknologian viennissä. ETSK:n mielestä WTO:n tulee kuitenkin laatia kelpoisuussäännöt bioenergiälähteiden kansainvälistä kauppaa varten, ja niissä tulee ottaa huomioon erityisesti elintarvikeomavaraisuus sekä ympäristöä koskevat ja sosiaaliset standardit.

1.13 Komitea käsittelee biomassaa koskevaa yhteisön toimintasuunnitelmaa erillisessä lausunnossaan.

2. Perustelut, tausta ja uusiutuvaa raaka-aineperustaa koskeva tilannekatsaus

2.1 **EU:n politiikan tavoitteet:** Lissabonin strategian uudelleenkäynnistämisestä ja kestävästä kehitystä koskevista kriteereistä huolimatta seuraavissa keskeisissä kysymyksissä tarvitaan vielä virkeitä tulevaisuutta varten:

- kestävän ja ympäristöä säästävän raaka-aineperustan turvaaminen ja siten työpaikkojen luominen Euroopan unionin alueilla
- Euroopan kehittäminen toimivaksi, tietoperusteiseksi talousalueeksi, jolla hyödynnetään kaikkialla maailmassa tarvittavia tulevaisuuden teknologioita
- kestävien ratkaisujen löytäminen turvallisuus- ja kehitysyhteistyöpoliittisten vaatimusten kasvaessa Euroopassa
- taloudellisen riippumattomuuden lisääminen turvaamalla raaka-aineiden saanti ja monipuolistamalla raaka-aineperustaa Euroopassa
- raaka-aineperustan muuttaminen ilmaston suojelemiseksi ja biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen.

Tämän oma-aloitteisen lausunnon tarkoituksena on pohjustaa kysymysten ratkaisemista Euroopan unionin kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta.

2.2 **Määritelmä:** Uusiutuvat raaka-aineet ovat maa-, metsä- ja kalatalouden tuotteita, joita hyödynnetään muuten kuin ihmisten tai eläinten ravintona. Määritelmä kattaa siis kaiken, mikä on syntynyt yhteyttämisen ja sen jälkeisten biologisten prosessien tuloksena. Kyse on sidotusta aurinkoenergiasta. Biomassaa voidaan hyödyntää sekä materiaalina että energialähteenä.

2.3 **Historia:** Uusiutuvien raaka-aineiden tuotanto kuuluu elintarvikkeiden ja rehun tuotannon ohella maatalouden tärkeimpiin tehtäviin. Näiden maataloustuotteiden syrjäytyminen alkoi teollisesta vallankumouksesta, mutta petrokemian tuotteet korvasivat biomassapohjaiset tuotteet varsinaisesti vasta 1900-luvun puolivälin jälkeen. Karttuneen tiedon pohjalta sekä uuden teknologian ja luovan tieteen avulla uusiutuvia raaka-aineita voidaan nykyään hyödyntää monipuolisesti energiantuotannossa, lääkkeiden valmistuksessa, kemian alalla sekä rakennus- ja liikennealalla.

2.4 **Resurssipolitiikan maailmanlaajuiset puitteet:** Euroopan unionin kansantaloudet ovat erittäin riippuvaisia energia- ja raaka-ainelähteiden tuonnista eri puolilta maailmaa. Fossiilisten raaka-aineiden kulutuksen kasvu ja riippuvuus esimerkiksi maaöljystä, maakaasusta ja hiilestä alkaa olla kestäväntöntä, ja sillä on useita kielteisiä seurauksia.

2.4.1 Innovatiivisen kehityksen ja raaka-aineperustan muuttamiseen suunnattujen investointien puute teollisuusmaissa johtuu politiikan yksipuolisesta suuntauksesta. Taloudellisten haittojen ja maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen lisäksi riippuvuuteen fossiilisista raaka-aineista liittyy vakavia ulko- ja turvallisuuspoliittisia riskejä.

2.4.2 Maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen seuraukset, energian hinnannousu ja tehokkaiden vaihtoehtojen puuttaminen ovat lisäesimerkkejä vääristyneestä kehityksestä, joka muun muassa aiheuttaa kehitysmaissa köyhyyttä.

2.4.3 **Ilmastomuutoksen vakavuutta,** Kioton pöytäkirjan täytäntöönpanon ongelmia eri puolilla maailmaa sekä Montrealissa pidettyyn ilmastonsuojelukonferenssiin kohdistuneita suuria odotuksia ja konferenssin laihoja tuloksia on jo käsitelty ETSK:n asiakirjoissa perusteellisesti. Eurooppalaisia ja kansainvälisiä keinoja ongelmien ratkaisemiseksi vaaditaan kaikkialla päivittäin.

2.5 Uusiutuvat raaka-aineet ovat raaka-aine- ja energialähteitä, joita muodostuu jatkuvasti lisää. Niiden ekotase on positiivinen, joten niiden avulla voidaan vähentää erityisesti ympäristön hiilidioksidikuormitusta. Ne tarjoavat alueellisille talouksille ja arvoketjuille erilaisia mahdollisuuksia. Niiden avulla voidaan edistää työpaikkojen luomista ja säilyttämistä Euroopan maaseutualueilla, ja ne voivat luoda sekä maaseudulle että maa- ja metsätalouden liitännäissektoreille uutta taloudellista dynamiikkaa. Lisäksi niiden avulla voidaan joustavoittaa viljelykiertoa ja siten edistää biologista monimuotoisuutta, ja ne tarjoavat innovaatiopotentialinsa ansiosta monipuolisia käyttömahdollisuuksia ja laajan raaka-aineperustan kemikaalien tuotannolle.

2.6 Euroopan unionin jäsenvaltioiden reaktiot raaka-ainetilanteen muutoksiin

Useissa EU:n jäsenvaltioissa on säädetty uusiutuvaa energiaa koskevia lakeja, joiden tarkoituksena on edistää uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön syöttämistä jakeluverkkoon. Perusajatuksena on, että syöttöhintaa korotetaan erilaisten teknologisten ja taloudellisten kriteerien mukaisesti. Tämä johtaa uusien tekniikoiden laaja-alaiseen tuotantoon ja kaupallistamiseen, kustannusten alenemiseen monipuolisen käyttökemian karttuessa ja viimeistelyjen tekniikoiden soveltamisen ansiosta. Kuten esimerkiksi komission tiedonannoista KOM(2005) 627 ja KOM(2005) 628 käy ilmi, monissa EU:n jäsenvaltioissa on kuitenkin vielä paljon tehtävää, jotta tekniikan kehittämistä ja kaupallistamista voidaan edistää tehokkain kannustimin.

2.7 Kansainvälinen politiikka: Uusiutuvilla raaka-aineilla on eri kulttuureissa ja maissa, ja erityisesti maaseutualueilla, yhä tärkeämpi merkitys. Poliittisista ja taloudellisista aloitteista mainittakoon esimerkiksi etanoliohjelma Brasiliassa sekä jatropha-pähkinöitä (öljykasvi) koskevat kokeilut Intian ja Afrikan kuivuusalueilla. Toisaalta myös erittäin kyseenalaisia kehityssuuntauksia on havaittavissa. Esimerkiksi Kaakkois-Aasiassa ja Etelä-Amerikassa tuhoataan kokonaisia metsäalueita, jotta voidaan vastata polttoaineeksi kelpaavien öljyjen maailmanlaajuisen kysynnän kasvuun. Tällä on erittäin kielteisten ilmastovaikutusten lisäksi muitakin vakavia seurauksia. Yhdysvalloissa sen sijaan suunnitellaan energiapolitiikan kauan kaivattua uudelleensuuntausta. Tavoitteena on, että vuoteen 2030 mennessä 20 prosenttia polttoaineista ja 25 prosenttia kemikaaleista tuotetaan biomassasta. Yhdysvaltain presidentti ja kongressi pyrkivät parhaillaan energian toimitusvarmuutta koskevan lain avulla tekemään biomassasta Yhdysvaltojen talouden tukipilarin.

2.8 Uusiutuvia raaka-aineita koskevat EU:n toimet: Euroopan komissiossa uusiutuvia raaka-aineita käsitellään eri näkökulmista yli kymmenessä pääosastossa. Toiminta painottuu maatalouden ja maaseudun kehittämisen sekä energian ja liikenteen pääosastoihin, mutta myös yritys- ja teollisuustoiminnan, kehitysyhteistyön, tutkimuksen, aluepolitiikan, kauppapolitiikan, kilpailun sekä verotuksen ja tulliliiton pääosastot työskentelevät uusiutuvia raaka-aineita koskevien kysymysten parissa. Lisäksi Kööpenhaminassa sijaitseva Euroopan ympäristökeskus antaa toimintaan oman tärkeän panoksensa.

2.8.1 EU:n aloitteet uusiutuvien raaka-aineiden kehittämiseksi:

- direktiivi 2001/77/EY uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon edistämisestä
- direktiivi 2003/30/EY biopolttoaineiden käytön edistämisestä
- direktiivi 2003/96/EY energiatuotteiden ja sähkön verotuksesta
- direktiivi 98/70/EY polttoaineiden laadusta
- komission valkoinen kirja, jossa vaaditaan uusiutuvien energialähteiden osuuden kaksinkertaistamista vuoteen 2010 mennessä
- kuitukasvien markkinajärjestelyä koskeva uudistus
- vuonna 1992 käyttöön otettu kesannointijärjestely, johon liittyy mahdollisuus muiden kuin elintarvikekäyttöön tarkoitettujen raaka-aineiden viljelyyn
- Luxemburgissa vuonna 2003 päätetty maatalousuudistus: kesannointiin liittyvä viljelymahdollisuus säilytettiin, tuen irrottaminen tuotannosta antaa periaatteessa mahdollisuuden valita viljelykasvit vapaasti suorita tukia menettä-

mättä, käyttöön otettiin uusi pinta-alaan sidottu energiakasvituki yhteensä 1,5 miljoonan hehtaarin enimmäispinta-alalle

- maaseuturahastoa ja maaseudun kehittämistä koskeva asetus, jossa säädetään myös tämän politiikanalan edistämisestä
- rakennerahastot
- tutkimuksen kuudes puiteohjelma.

Lisäksi komissio julkaisi 7. joulukuuta 2005 tuoreimmat asiakirjansa:

- Biomassaa koskeva yhteisön toimintasuunnitelma, KOM(2005) 628 lopullinen
- Komission tiedonanto uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon tukemisesta, KOM(2005) 627 lopullinen.

Euroopan unionin toimielimet tekevät parhaillaan päätöksiä seuraavista toimista:

- EU:n strategiset suuntaviivat maaseudun kehittämiseksi
- sokerijuurikkaan hyväksyminen energiakasviksi sokerimarkkinauudistuksen mukaisesti
- tutkimuksen seitsemäs puiteohjelma
- komission tiedonanto biopolttoaineista (vuonna 2006)
- kemikaaleja koskeva Reach-asetus (uusiutuvien raaka-aineiden uudet käyttömahdollisuudet erityisesti korvaamistapauksessa).

3. Yleistä

3.1 ETSK korostaa kuitenkin, että uusiutuvien raaka-aineiden hyödyntämisellä on olennainen merkitys nimenomaan kansantalouksien kestävyyskannalta, ja toteaa, että keskeisten maataloustuotteiden energia-arvo on nykyään suurempi kuin niiden elintarvike- tai rehuarvo. Tarkoituksena ei ole käynnistää asiasta arvokeskustelua, mutta energiahinta määrää tällä hetkellä usein maataloustuotteiden hintojen alarajan markkinoilla. Tämä avaa materiaali- ja energiakäytölle uusia mahdollisuuksia ja tekee uusien tekniikoiden kehittämisen ja vakiinnuttamisen välttämättömäksi.

3.2 Yhtenäinen maankäyttö: Komitea tietää, että maatalosta käydään kilpailua erilaisin perustein: elintarvike- ja rehu-tuotanto, biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen, luonnon- ja ympäristönsuojelu sekä muiden kuin ihmisten ja eläinten ravinnoksi tarkoitettujen raaka-aineiden tuotanto. Kilpailutilanne vaihtelee alueittain erittäin paljon ja kehittyä hyvin eri tavoin. Suuria eroja on myös siinä, paljonko tuotantoon on käytettävissä maata.

3.2.1 **Tuottavuuden kasvun** ja elintarvikkeiden kulutuksen vähenemisen perusteella EU:ssa odotetaan, että keskipitkällä aikavälillä tuotantoon on 104 miljoonan hehtaarin viljelyalasta käytettävissä 13,7 miljoonaa hehtaaria nykyistä enemmän. Lisäksi tulevat vielä viljelyalat, joita parhaillaan kesannoidaan yhteisen maatalouspolitiikan mukaisesti. Jalostettujen eläintuotteiden nykyisen kulutuksen perusteella yksistään rehuntuotantoon tarvitaan suuri osa EU:n viljelyalasta.

3.2.2 Myös EU:n näkökulmasta maa- ja metsätalousmaata on kuitenkin niukasti, ja unioni on maailman suurin elintarvikkeiden ja rehun tuoja. ETSK onkin erittäin huolissaan **viljelyalan** maailmanlaajuisesta **väheneisestä**. Maailmasta häviää vuosittain noin 7 miljoonaa hehtaaria maatalousmaata, ja 25 prosenttia kaikesta käyttömaasta on vaarassa hävitä. Vuonna 1970 maailmassa oli vielä 0,18 hehtaaria viljelyalaa asukasta kohti, nykyään vastaava luku on enää 0,11 hehtaaria. Lisäksi suurta epävarmuutta aiheuttaa se, että ilmastonmuutos vaikuttaa kielteisesti satokehitykseen ja aiheuttaa sadonmenetyksiä eri puolilla maailmaa.

3.2.3 Komitea on tullut siihen tulokseen, että sadon parantamisen lisäksi on kiinnitettävä runsaasti huomiota lignoselluloosaa sisältävien kasvien, kuten heinien ja puiden, ja maatalouden oheistuotteiden, esimerkiksi olkien, tehokkaaseen hyödyntämiseen. Lisäksi aineiden kiertokulun sivu- ja jäännöstuotteita tulee hyödyntää energiantuotannossa, esimerkiksi lietelantaa biokaasulaitoksissa. Entistä tehokkaampien hyödyntämistä ja konversiotekniikoiden kehittämiseksi on asetettava korkeat vaatimukset. Tähän liittyvät tämän hetken suurimmat haasteet, ja ne on otettava keskeiseksi osaksi EU:n tutkimus- ja kehittämiss politiikkaa.

3.2.4 Komitea toteaa, että **Keski- ja Itä-Euroopassa sijaitse-
vissa uusissa jäsenvaltioissa** maatalousmaan osuus on suuri. Lisäksi ne saavat suuren osan rakennerahastavoista. Tämä luo hyvät edellytykset EU:n ja asianomaisten jäsenvaltioiden toimille, joilla kannustetaan uusiutuvia raaka-aineita koskeviin innovaatioihin ja investointeihin. Komitea kehottaa painokkaasti EU:ta ja erityisesti jäsenvaltioita varmistamaan asianmukaisiin säädös- ja suunnittelutoimin, että huomattava osa rakennerahastavoista käytetään uusiutuvien raaka-aineiden edistämiseen.

3.2.4.1 Muutamissa jäsenvaltioissa on siirtymäprosessin seurauksena jäänyt paljon maatalousmaata viljelemättä. ETSK kiinnittää huomiota siihen, että nämä alat eivät YMP:n mukaan yleensä oikeuta maataloustukiin, joten niiden mahdolliset viljelijät ovat muita huonommassa kilpailuasemassa. Komitea kehottaa komissiota, neuvostoa ja jäsenvaltioita tarkistamaan, olisiko rakennerahastavoja mahdollista käyttää kohdennetusti siten, että tällaista maatalousmaata voitaisiin hyödyntää alueiden rakenteellista kehitystä ja työllisyyttä edistävällä tavalla.

3.2.4.2 Luxemburgissa (vuonna 2003) päätetyn maatalousuudistuksen yhteydessä käyttöön otettua yhteensä 1,5 miljoonan hehtaarin enimmäispinta-alalta maksettavaa energiakasvitukea (45 euroa hehtaaria kohti) tarkastellaan uudelleen jo vuoden 2006 lopussa. ETSK kehottaa komissiota tällöin tarkistamaan, onko tuki riittävän suuri. Lisäksi komitea pitää nykyistä hakumenettelyä liian byrokraattisena ja ehdottaa pikaisia hallinnollisia muutoksia. Energiakasvitukea ei tällä hetkellä voi hakea niissä uusissa jäsenvaltioissa, jotka ovat valinneet YMP:tä koskevan yksinkertaistetun menettelyn (kahdeksan kymmenestä uudesta jäsenvaltiosta). Komitea kehottaa tukijärjestelmän mukautuksen yhteydessä mahdollistamaan energiakasvien viljelyyn tarkoitettua pinta-alatuen saannin myös näissä jäsenvaltioissa vuoden 2006 lopusta lähtien. Tuen suuruutta tarkistettaessa tulee harkita erityistä muutosta sellaisen viljelyalojen osalta, jotka siirtymäprosessin seurauksena eivät ole tukikelpoisia.

3.3 Alueellinen lisäarvo — uusien työpaikkojen luominen

3.3.1 Maaseutualueiden talouden vahvistamiseksi on ETSK:n mielestä välttämätöntä, että nimenomaan ensimmäiset käsittely- ja jalostusvaiheet toteutetaan mahdollisuuksien mukaan asianomaisilla alueilla. Suuria mahdollisuuksia alueiden kehittämiseksi ja vahvistamiseksi tarjoaakin hajautettu teknologia. Tarkoituksena on vähentää luonnosta peräisin olevien raaka-aineiden kuljetuskustannuksia ja lisätä alueella tapahtuvan jalostuksen ja hyödyntämisen avulla alueellista lisäarvoa. Tällaisen alueellisen talouden kiertokulun ansiosta voidaan ensinnäkin turvata maatalousalan työpaikkojen säilyminen ja lisäksi luoda uusia työpaikkoja maatalouden liitännäissektoreille.

3.3.1.1 Uusiutuvien energialähteiden osuuden nostaminen viiteen prosenttiin vuoteen 2010 mennessä merkitsisi yksistään biomassan osalta 250 000–300 000 uuden työpaikan syntymistä lähinnä maaseudulle, mikäli 70–90 prosenttia biomassasta tuotetaan Euroopassa. Biopolttoaineiden työllisyysvaikutukset ovat noin 50–100-kertaiset fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna. Samoin biomassaan perustuvan sähköntuotannon työllisyysvaikutukset ovat 10–20-kertaiset ja lämmöntuotannon kaksinkertaiset. Lämmöntuotannon lisäksi lämmitysjärjestelmien muuttaminen ja rakentaminen luo uusia työpaikkoja, joten monilla alueilla suurimmat työllisyysvaikutukset ovat odotettavissa juuri lämpösektorilla. MITRE-aloitteesta vuonna 2003 esitetyn koosteraportin mukaan yksistään 15 jäsenvaltion muodostamaan Euroopan unioniin syntyy vuoteen 2020 mennessä lähes 2,5 miljoonaa uutta työpaikkaa, jos unionissa toteutetaan kunnianhimoista uusiutuviin energialähteisiin perustuvaa raaka-ainestrategiaa. Työpaikoista noin kahden kolmasosan ennustetaan syntyvän biomassalalle. ETSK korostaa alan suuria työllistämismahdollisuuksia sillä edellytyksellä, että toimia tuetaan asianmukaisella kannustuspolitiikalla, kun otetaan huomioon odotettavissa olevat suuremmat kustannukset. Lisäksi toiminnalle on luotava dynaamisesti kehittyvät mutta luotettavat puitteet.

3.3.1.2 Myönteiset työllisyysnäkömät koskevat erityisesti myös maaseutualueita. Yhtäältä tarvitaan uutta hyvin koulutettua työvoimaa erityisesti tutkimus- ja kehittämistehtäviin, ja tarpeen arvioidaan olevan noin 400 000 työntekijää. Toisaalta tarvitaan myös työntekijöitä, joilla on alempi tai vähäisempi pohjakoulutus. Joka tapauksessa kaikilla aloilla tarvitaan runsaasti erilaisia raaka-aineiden tuottajille ja käyttäjille tarkoitettuja koulutus- ja pätevyystoimia.

3.3.1.3 ETSK toteaa myös, että uusiutuvia raaka-aineita koskevan koulutuksen sekä täydennys- ja jatkokoulutuksen tarjontaa on lisättävä korkeakouluissa sekä tutkimuksen, teollisuuden, käsiteollisuuden, maatalouden, hallinnon ja joukkotiedotuksen alalla. Niin ikään on lisättävä kuluttajille suunnattua koulutusta.

3.3.2 Maaseudun rakennemuutoksia, esimerkiksi sokerin markkinajärjestelyn ajankohtaista uudistusta, silmällä pitäen ETSK kehottaa painokkaasti hyödyntämään olemassa olevaa elinkeino- ja teollisuuspotentiaalia ja suuntaamaan sitä uusiutuvien raaka-aineiden käyttöön. Uudelleensuuntaustoimien rahoittamiseen soveltuvat EU:n rakenneuudistusrahastot ja uusien tuotantopaikkojen luomiseen rakennerahastot. ETSK pahoittelee sitä, ettei rakenneuudistusrahaston varojen käyttöä ole sidottu innovatiivisiin ja uusiin työpaikkoja luoviin tuotantopaikkajärjestelyihin.

3.4 Uusiutuvien raaka-aineiden porrastettu hyödyntäminen

Uusiutuvia raaka-aineita voidaan hyödyntää materiaalisesti ja energialähteenä. Hyödyntämismahdollisuudet on sovellettava porrastetusti, joten materiaalikäytön mahdollisuudet on selvitettävä ennen energiakäyttöä. Tällä hetkellä 80 prosenttia öljystä ja 59 prosenttia biomassasta hyödynnetään jalostustarkoituksissa. Porrastusjärjestelmän mukaisesti hyödyntämisyjärjestyksen on oltava seuraavanlainen: elintarvikekäyttö, mahdollinen materiaalikäyttö, käyttö uusiöraaka-aineena, energiaraaka-aineena tai rehuna (öljykakut), vähäenergisten lignoselluloosaa sisältävien raaka-aineiden hyödyntäminen sekä käyttö lannoitteena.

3.4.1 Uusiutuvien raaka-aineiden materiaalikäyttö

ETSK katsoo, että uusiutuvien raaka-aineiden materiaalisesti hyödyntämisen mahdollisuudet ovat moninaiset. Autoteollisuudessa luonnonkuitujen käyttö kasvoi 10 000 tonnista 45 000 tonniin vuosina 1996–2003. Puun ja luonnonkuitujen käyttö rakennusaineena tuo rakennusbiologisia etuja ja säästää energiaa. Kasviöljypohjaiset hajoavat voiteluaineet taas auttavat juuri hajoavuutensa ansiosta ehkäisemään ympäristövahinkoja.

Uusiutuvia raaka-aineita voidaan käyttää myös pesu- ja puhdistusaineiden, lakkojen ja tekstiilien keskeisinä valmistusaineina. Puun ja luonnonkuitujen hyödyntäminen autonrakennuksessa parantaa autojen kierrätysominaisuuksia ja mahdollistaa aiempaa kevyempien materiaalien käytön. Pitkä- ja lyhytikäiset uusiutuvista raaka-aineista tuotetut muovit avaavat täysin uusia näkymiä myös jätteenkierrätyksessä, sillä biologisesti hajoavat materiaalit voidaan kompostoida ja, mikä on energianäkökulmasta järkevämpää, hyödyntää lämmöntuotannossa tai käyttää biokaasulaitoksissa lämmön- ja sähköntuotantoon. Biologisesti hajoavien materiaalien raaka-aineita ovat ennen kaikkea tärkkelyskasvit (esim. sokeri), öljy ja lignoselluloosa. Hajoavien materiaalien osuus on vuodesta 1995 lähtien kasvanut maailmanlaajuisesti lähes yksinomaan uusiutuvien raaka-aineiden ansiosta, ja se on tällä hetkellä 350 000 tonnia.

3.4.1.1 Komitean mielestä rakennusalalla on puulle lukuisia uusia käyttömahdollisuuksia, joita tulee kehittää edelleen. Tämä on otettava tarkasti huomioon metsätaloutta koskevissa suunnitelmissa. Vaikka edellä mainittuihin käyttötarkoituksiin on jo kehitetty useita markkinakelpoisia tuotteita, on tarpeen kehittää tarvittavaa prosessointitekniikkaa.

3.4.1.2 Komitea katsoo kemikaaliasetuksen täytäntöönpanon luovan uudenlaiset lähtökohdat vasta aluillaan olevan ja tiivistä tutkimustyötä edellyttävän biomassaan perustuvan kemianteollisuuden kehittämiseksi. Reach-prosessin yhteydessä on yksilöitävä ongelmalliset aineet ja kehitettävä niille vaihtoehtoja. Tämä voisi olla lupaava uusiutuvia raaka-aineita koskevan tutkimuksen ala. Esimerkiksi Saksassa uusiutuvien raaka-aineiden osuus kemianteollisuudessa onkin jo noussut 8 prosentista 10,4 prosenttiin vuosina 1991–2005 (kun otetaan huomioon vain kemian- ja lääketieteellisyys, ei paperiteollisuutta eikä luonnonkuitujen jalostusta).

3.4.1.3 Komitea korostaa seuraavia tavoitteita kehitettäessä biomassapohjaisia tuotteita:

- materiaalien ja energian entistä tehokkaampi käyttö
- fossiilisten ja muiden ehtyvien raaka-aineiden korvaaminen
- ympäristövahinkojen ehkäiseminen
- biologisen hajoavuuden hyödyntäminen
- painon vähentäminen kevytrakenteiden avulla
- rakennebiologisten etujen hyödyntäminen
- työsuojelun toteutuminen.

3.4.1.4 Eri tuotteiden kehittämistä haittaa tällä hetkellä usein se, että kustannuksia ei ole vielä saatu pienennettyä. Tämä johtuu siitä, ettei tuotantoa ja kaupallistamista tueta riittävästi eikä tutkimus- ja kehittämistoimintaan suunnata tarpeeksi varoja. Lisäksi muutamissa jäsenvaltioissa uusiutuvia raaka-aineita syrjitään verotuksessa. Jotta uusiutuviin raaka-aineisiin pohjautuvista tuotteista saataisiin entistä nopeammin markkina-kelpoisia ja kilpailukykyisiä, komitea ehdottaa, että raaka-aineiden hyödyntämistä edistetään sähkönsyöttöä koskevien säännösten kaltaisilla käyttövaatimuksilla.

3.4.2 Lämpömarkkinat

ETSK:n näkemyksen mukaan uusiutuviin lähteisiin perustuvalla lämmöntuotannolla on erittäin suuri ilmastopoliittinen merkitys. Lämpösektorin osuus energian loppukäytöstä on noin 60 prosenttia. Tarvitaan vain tuotteita ja raaka-aineita, joiden käyttö kuluttaa vähän energiaa. ETSK on huolissaan siitä, että välttämättömän jätteen osuus huomioon otettuna EU:n metsissä kasvaneesta puusta jää vuosittain käyttämättä 35 prosenttia (Natura 2000 -alueita lukuun ottamatta). Tärkeinä sivuseikkoina mainittakoon myös, että metsäpalojen vaara on pienempi, jos jätteen osuus on vähän, ja että metsien tehokas hyödyntäminen voi piristää alueiden taloutta. Maaöljyn ja maakaasun korvaaminen muilla raaka-aineilla on lämpömarkkinoilla teknisesti pitkälle kehittyneitä ja taloudellisesti paljon yksinkertaisempaa kuin muilla aloilla. Näin ollen se on ympäristö- ja talouspoliittisesti kerrassaan välttämätöntä. Tästä huolimatta biomassan käyttö lämmöntuotannossa lisääntyy erittäin hitaasti.

3.4.2.1 Uusiutuvien energialähteiden käyttöä lämmöntuotannossa ei ole säännelty vastaavalla tavoin kuin sähköntuotannossa ja polttoaineiden tuotannossa. Biomassapohjaisen lämmöntuotannon edistämiseksi EU:n tasolla ETSK kehottaakin tekemään uusia lämmöntuotantoa ja -hyödyntämistä koskevia lainsäädäntöaloitteita. Komitea uskoo, että sääntelyllä voi energiansyöttöä koskevien lakien tapaan olla kannustava vaikutus.

3.4.2.2 Tällä hetkellä kaukolämpöverkkoihin on liittynyt 56 miljoonaa EU:n kansalaista, ja heistä 61 prosenttia asuu uusissa jäsenvaltioissa. ETSK kehottaa käyttämään rakennerahastovaroja kohdennetusti kaukolämpöjärjestelmien kehittämiseen ja saneeraukseen uusiutuvien raaka-aineiden pohjalta. Tässä yhteydessä on edistettävä erityisesti sähkön ja lämmön yhteistuotantoa.

3.4.2.3 Koska lämmitystekniikkaan, sähkön ja lämmön yhteistuotannon vaatimaan tekniikkaan, kaukolämpöjärjestelmiin ja huoltojärjestelmiin suunnatut investoinnit vaikuttavat pitkällä aikavälillä, komitea pitää tarpeellisena lisätä lyhyen aikavälin toimia huomattavasti myös EU:n vanhoissa jäsenvaltioissa. Paitsi tietoa myös hallinnollisia mukautustoimia tarvitaan kipeästi.

3.4.2.4 Jäsenvaltioiden erilainen omistusoikeus- ja metsälainsäädäntö vaikeuttaa yksityistalouksien mahdollisuuksia hyödyntää metsässä olevaa jätteenpuuta. Sääntelyn byrokratiaa on pyrittävä vähentämään erityisesti uudenlaisen kysyntätilanteen vuoksi.

3.4.3 Polttoainemarkkinat

3.4.3.1 Liikenteen osuus EU:n energiankulutuksesta on noin 30 prosenttia. Kasviöljyt, biodiesel, etanoli ja biomassasta valmistetut synteettiset polttoaineet ovat käyttökelpoisia vaihtoehtoja öljylle, mutta ETSK panee merkille, että biopolttoaineita koskevan direktiivin voimaan saattaminen edistyy hyvin hitaasti. Tavoitteena on saavuttaa 5,75 prosentin markkinaosuus vuoteen 2010 mennessä, mutta vuonna 2005 markkinaosuus oli alle 1,4 prosenttia ja jäi siten selvästi asetettua 2 prosentin viitearvoa pienemmäksi. Komitea tukee voimakkaasti Älykäs energiahuolto -ohjelmassa (päätös 1230/2003/EY) määriteltyjä painopistealoja:

- säädökset, verokohtelu sekä polttoaineita koskevat normit ja standardit
- toimitusketjujen parantaminen
- vaihtoehtoisia polttoaineita käyttävien ajoneuvojen kysyntä markkinoilla
- liitännäistoimet.

3.4.3.2 Etanolin tuotantoa lisätään Euroopassa parhaillaan ja WTO-neuvotteluissa vaaditaan asianmukaisia kiintiöitä etanolin tuonnille. Vain kiintiöiden avulla tällä nuorella tuotannonalalla on mahdollisuudet kehittää etanolista bensiinin korvaava polttoaine myös EU:ssa.

3.4.3.3 Komissio ja jäsenvaltiot aikovat luopua biopolttoaineiden veroetuksista ja vastaisuudessa edistää uusiutuvien polttoaineiden käyttöönottoa määräämällä polttoaineseikoituksille kiinteät biopolttoainepitoisuudet. ETSK on huolissaan siitä, että näin vaarannetaan monia tällä nuorella tuotannonalalla äskettäin tehtyjä investointeja, ja kehottaa parantamaan politiikan luotettavuutta. Lisäksi komitea korostaa, että juuri biopolttoaineiden veroetudet ylipäänsä mahdollistavat alueellisten tarpeiden mukaiset investoinnit.

3.4.3.4 Myönteisimpienkin ennusteiden mukaan korkeintaan 35 prosenttia polttoaineiden nykyisestä kulutuksesta voidaan joskus tulevaisuudessa korvata kasvipohjaisilla polttoaineilla. Lisäksi toisen sukupolven biomassapohjaisia polttoaineita ja niihin liittyvää tekniikkaa on vielä kehitettävä huomattavasti ennen kuin ne ovat markkinakelpoisia. On myös muistettava, että tietty maa-ala voidaan osoittaa kerralla vain yhteen käyttötarkoitukseen. Komitea korostaa, että ensisijaisena tavoitteena on edelleen oltava liikennepolitiikan tehostaminen ja polttoainekulutuksen tuntuva vähentäminen, jotta kansantalouksiemme tulevaisuus voidaan turvata.

3.4.4 Sähkömarkkinat

3.4.4.1 Kolmen seuraavan vuosikymmenen aikana Euroopassa on korvattava voimalaitoskapasiteettia sähköntuotannossa mitattuna noin 200 000 MW:n verran. Tämä tarkoittaa vähintään 200 miljardin euron investointeja. Tärkeää on, että samalla annetaan suunta tulevan energiaperustan luomiselle. Komitean mielestä tässä yhteydessä on myös mahdollista lisätä sähkön ja lämmön yhteistuotantoa muuttamalla voimalaitosten kokoa, ja parantaa siten energiatehokkuutta huomattavasti.

3.4.4.2 Tähän mennessä sähkömarkkinoilla on käytetty biomassana lähinnä kierrätyspuuta, lietelantaa, biojätettä ja muuta eläin- ja kasvipäristä jätettä. Biomassan osuus sähköntuotannossa kasvaa hitaasti, mutta jos käyttöä ei lisätä, uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon edistämistä koskevassa direktiivissä (2001/77/EY) asetettuja tavoitteita ei saavuteta.

3.4.4.3 Koska pullonkaulan alalle muodostaa sähkön toimitusjärjestelmä, kiinteiden syöttöehtojen laatimista on syytä tehostaa. ETSK pitää tärkeinä seuraavia näkökohtia: innovatiivisten sijoitusten varmuus, tuotantokustannusten ja käytävissä olevan tekniikan mukaisesti eriytyvät syöttöhinnat, viisivuotisarviointit syöttöhintojen tarkistamiseksi entistä tehokkaampiin tekniikoihin suunnattujen uusien investointien pohjalta, hyvitysjärjestelmä uusien tekniikoiden edistämiseksi, lämmön hyödyntäminen sekä nykyistä pienemmät ja siten aluekeskeisemmät yksiköt. Lisäksi olisi aiheellista ottaa käyttöön tuotannossa käytettyihin raaka-aineisiin perustuva hyvitysjärjestelmä. Komitea pitää niin ikään tarpeellisena hyvitysjärjestelmää, joka koskee erityisesti laidunmaita, välikasveja ja oljen kaltaisia oheistuotteita sekä öljykakujen, mäskin ja muiden vastaavien sivutuotteiden hyödyntämistä.

3.4.5 Tavoitteet

EU on asettanut uusiutuvien raaka-aineiden tiettyjä käyttötarkoituksia, esimerkiksi biopolttoaineita ja uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä, koskevia tavoitteita. Niitä olisi päivitettävä fossiilisiin lähteisiin perustuvien energiamarkkinoiden nykyisen hintakehityksen pohjalta. Lisäksi Euroopan unionin olisi komitean mielestä määriteltävä yhteiset tavoitteet ja toimintapuitteet myös uusiutuvien raaka-aineiden materiaalikäytölle ja niihin perustuvalla lämmöntuotannolle.

3.4.5.1 ETSK:n mielestä **tavoitteeksi** tulee asettaa **4 x 25** prosentin osuuden saavuttaminen **vuoteen 2020 mennessä**. Tämä tarkoittaa biomassan tulevan käytön kannalta sitä, että 25 prosenttia niin sähköstä, lämmöstä, polttoaineista kuin nykyisistä maaöljypohjaisista materiaaleistakin (esim. muoveista) tuotetaan uusiutuvista raaka-aineista ja energialähteistä. Lähtökohtana on fossiilisten raaka-aineiden nykyinen kulutus, ja kaikkien resurssien tehokkaalla käytöllä on ratkai-

seva merkitys kansantalouksien kehitykselle myös siirryttäessä uusiutuvien luonnonvarojen käyttöön edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti. Näin ollen tavoitteiden laaja-alainen toteuttaminen edellyttää sitä, että materiaali- ja energiatehokkuutta parannetaan EU:ssa huomattavasti.

3.5 Tuotteiden kehittämisen poliittiset esteet

Poliittiset ja hallinnolliset esteet ovat EU:n 25 jäsenvaltiossa moninaisia, koska politiikan toteuttamisessa ja sääntelyjärjestelmissä on eroja. Seuraavassa käsitellään keskeisiä aloja, joilla sekä EU:n että jäsenvaltioiden tulisi tarkistaa, ettei uusiutuvien raaka-aineiden käyttöä ja kehittämistä vaikeuteta perusteettomien esteiden vuoksi.

3.5.1 Kuitukasvit

Pitkiä ja lyhyitä kuituja koskevat maakohtaiset kiintiöt vähentävät investointihalukkuutta. Komitea kannattaa komission Ernst & Youngilla teettämässä pellavan ja hampun markkinajärjestelyä koskevassa tutkimuksessa esitettyjä näkemyksiä lyhyiden kuitujen jalostustuesta. Tutkimuksessa ehdotetaan jalostustuen säilyttämistä ja sen muuttamista koskemaan kaikkia kuituja. Luonnonkuitualan voimakkaan kehityksen edistämiseksi EU:ssa komitea kehottaa parantamaan suunnittelumuuttoa kyseisen markkinajärjestelyn osalta.

3.5.2 Rakennusaineet

Rakennuslainsäädännön mukaisia lupakäytäntöjä on syytä muuttaa siten, että suositaan uusiutuvien raaka-aineiden käyttöä rakennusaineina niiden myönteisten tuote- ja kierrätysominaisuuksien vuoksi. Komitea kehottaa komissiota erityisesti selvittämään, missä määrin oikeudelliset säännökset estävät uusiutuvien raaka-aineiden käytön rakennusalaalla, ja tekemään parannusehdotuksia.

3.5.3 Päästö- ja jätelainsäädäntö

Päästöjä koskevat, erityisesti pieniin polttolaitoksiin sovellettavat säännökset sekä biomassapohjaisista sähköntuotantoa ja biologisesti hajoavia materiaaleja koskeva jätelainsäädäntö estävät vielä monin paikoin uusiutuvien raaka-aineiden käytön. ETSK kehottaa luomaan sellaiset ympäristön kannalta suotuisat puitteet, jotka mahdollistavat uusiutuviin raaka-aineisiin pohjautuvien tuotteiden tehokkaan kaupallistamisen ja biomassan käytön lisäämisen ympäristöongelmia aiheuttamatta. Tämä pätee myös ilmanlaatua koskevan direktiivin noudattamiseen. Lisäksi komitea kehottaa tarkistamaan romuajoneuvoista annettua direktiiviä jätteen hyödyntämisen tehostamiseksi ja tarkastelemaan tällä alalla erityisesti energiatehokkuutta uusia materiaaleja, kevytrakenteita ja kierrätysominaisuuksia silmällä pitäen.

3.5.4 Verolainsäädäntö

Komitea kehottaa lisäämään ympäristö- ja resurssinäkökohtien huomioon ottamista verotusjärjestelmissä pyrittäessä lähentämään jäsenvaltioiden järjestelmiä toisiinsa. Tavoitteena on myös oltava fossiilisten raaka-aineiden veroetuuksien poistaminen. Toisaalta on syytä harkita esimerkiksi luonnonkuitujen arvonlisäveron alentamista. Toisena esimerkkinä mainittakoon arvonlisäveron alentaminen silloin, kun kaukolämpöjärjestelmissä käytetään uusiutuvia raaka-aineita.

3.5.5 Eurooppalaiset standardit

Vaikka käsittely- ja jalostusstandardit ovat lakisäätteisiä, standardointijärjestelmiä on jatkuvasti tarkistettava ja kehitettävä, jotta ne soveltuisivat aiempaa paremmin uusien biomassapohjaisten materiaalien ja biomassan käsittelytekniikoiden standardointiin. Prosessien standardoinnin avulla on ennen kaikkea varmistettava, että alkuperään liittyvä ekotase on positiivinen. Tässä yhteydessä tarvitaan ehdottomasti akkreditointia. Esimerkiksi yhden sademetsän hakkaaminen palmuöljyn tuotantoa varten merkitsee negatiivista hiilitasetta 30 vuodeksi. Eurooppalaisissa standardointijärjestelmissä on lisäksi otettava huomioon biomassan myönteiset tuote- ja kierrätysominaisuudet.

3.6 Poliittiset lähestymistavat uusiutuvien raaka-aineiden käytön lisäämiseksi EU:ssa

ETSK on huolissaan siitä, että EU:n energia- ja raaka-ainepoliittikan tehostaminen ei tällä hetkellä edisty.

Komitea suhtautuu kriittisesti siihen, että uusiutuviin raaka-aineisiin liittyviä kysymyksiä käsitellään erikseen erittäin monessa komission yksikössä. Koska tällä politiikan alalla on erittäin keskeinen merkitys, komitea kehottaakin komissiota perustamaan asianmukaisen koordinoituyksikön tai erityistyöryhmän. Lisäksi tarvitaan ehdottomasti kunnianhimoisia tavoitteita, kuten kohdassa 3.4.5.1 esitetään.

3.6.1 Biomassaa koskeva toimintasuunnitelma

3.6.1.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio on laatinut biomassaa koskevan yhteisön toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelman pohjalta tulee laatia jäsenvaltio- ja aluekohtaisia toimintasuunnitelmia, ja tavoitteiden saavuttamista tulee seurata. Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että toimintasuunnitelmassa käsitellään lämmöntuotannon mahdollisuuksia, joita ei vielä hyödynnetä kovin laajasti, mutta pahoittelee, että siinä keskitytään ainoastaan biomassan energiakäyttöön. Komitea kehottaakin täydentämään toimintasuunnitelmaa biomassan raaka-ainekäytöllä, tukemaan uusien käyttötapojen tutkimusta ja edistämään tiedotus-, suhde- ja neuvontatoimintaa. Lisäksi on tarpeen käynnistää uusiutuvia raaka-aineita koskeva talouspoliittinen aloite yritystoiminnan aloittamisen tukemiseksi, jotta voidaan vahvistaa erityisesti pk-yritysten asemaa, kun otetaan huomioon, että riskipääoman hankki-

minen on vaikeaa. ETSK pahoittelee sitä, ettei toimintasuunnitelmassa ehdoteta markkinoillepääsyä koskevien ehtojen asianmukaista määrittelyä kansainvälistä kauppaa koskevien kysymysten yhteydessä.

3.6.1.2 Uusiutuviin energialähteisiin perustuvan sähköntuotannon tukemista koskevassa komission tiedonannossa (KOM(2005) 627 lopullinen, 7. joulukuuta 2005) todetaan, että erityisesti biomassan ja biokaasun potentiaalia ei useimmissa EU:n jäsenvaltioissa ole hyödynnetty läheskään kokonaan sääntelyjärjestelmän puutteiden vuoksi. Erittäin tehokkaaksi keinoksi uusiutuvien energiamuotojen kaupallistamisessa ovat osoittautuneet syöttöjärjestelmät, joissa hinnat määräytyvät kustannusten mukaan. ETSK odottaa komission laativan tämän asiakirjan pohjalta nykyistä pidemmälle meneviä toimia.

3.6.2 Tutkimus- ja kehittämistoiminta

3.6.2.1 ETSK:n käsityksen mukaan biomassan käytölle ei vielä ole annettu keskeistä sijaa tutkimuksen seitsemännessä puiteohjelmassa. Nykyistä laajempia tutkimusohjelmia tarvitaan sekä energiatutkimuksessa että uusiutuvien raaka-aineiden materiaalikäytön tutkimuksessa. Komitea muistuttaa, että yhtymäkohtia muihin tutkimusaloihin, kuten materiaalitutkimukseen, kemian tutkimukseen ja nanoteknologiaan, tulee hyödyntää, ja katsoo, että Reach-asetuksen hyväksyminen antaa lisäperusteita tutkimustoiminnan edistämiseksi biomassapohjaisilla kemian aloilla.

3.6.2.2 EU:n raaka-aineperustan välttämätön muutos edellyttää ETSK:n suosittamaa perustavanlaatuista lähestymistavan muutosta uudessa tutkimuksen puiteohjelmassa. Tällä hetkellä rajoittava tekijä ei ole uusiutuvien raaka-aineiden tarjonta, vaan pikemminkin markkinakelpoisten tuotteiden ja jalosteiden valmistamiseen tarvittava jalostus- ja konversiotekniikka on jäänyt kehityksestä jälkeen. Tutkimustoimia tekniikan kehittämiseksi onkin lisättävä.

3.6.3 Rakenerahastot

Komitea odottaa, että seuraavalla rahoituskaudella rakenerahastovaroista osoitetaan tietty vähimmäisosuus uusiutuvia raaka-aineita koskeviin investointeihin.

3.7 Ympäristön-, luonnon- ja maisemansuojelu — biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen

ETSK katsoo, ettei uusiutuvien raaka-aineiden käytön kehittäminen saa tapahtua muiden ympäristötavoitteiden kustannuksella, ja suosittaa siksi seuraavien periaatteiden huomioon ottamista:

— Uusiutuvien raaka-aineiden viljelyyn sovelletaan samoja hyvän käytännön periaatteita kuin elintarvikkeiden tuotantoon.

- Viljelyalojen on myös muiden kuin elintarvikekäyttöön tarkoitettujen raaka-aineiden viljelyn jälkeen sovellettava elintarviketuotantoon. Kyseisiä raaka-aineita on viljeltävä kohdissa 3.2–3.2.3 esitettyjen periaatteiden mukaisesti.
- Uusiutuvia raaka-aineita tulee viljellä jo maatalouskäytössä olevilla mailla ja kesantomailla. Näihin kuuluvat myös sellaiset viljelyalat, jotka siirtymäprosessin vuoksi ovat toistaiseksi viljelemättä. Uusiutuvien raaka-aineiden viljely ei saa johtaa pysyvien laidunten vähenemiseen.
- Tunnetusti ympäristöön kielteisesti vaikuttavien kuljetusten vähentämiseksi tulee pyrkiä siihen, että tuotanto on osa alueellista tai paikallista kiertokulkua.
- Ekologisesti arvokkaat alueet on varattava luonnonsuojelutarkoituksiin, ja niitä on käytettävä suojelutavoitteiden mukaisesti.
- On edistettävä ja viljeltävä erityisesti sellaisia uusiutuvia raaka-aineita, joiden ekotase on hyvä.

Nämä periaatteet olisi otettava myös kansallisten ja kansainvälisten akkreditointistandardien pohjaksi.

Periaatteita noudattamalla voidaan varmistaa, että ajatus ”Yhteenkuuluvat tavoitteet yhdistävät” toteutuu ja uusiutuvien raaka-aineiden tuotanto hyödyttää yhtä lailla talouskehitystä ja ympäristöä.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

3.8 Uusiutuvien raaka-aineiden kehittämiseen liittyvät kansainväliset näkökohdat

Koska öljyn kaltaisiin raaka-aineisiin liittyy konfliktien vaara, uusiutuvien raaka-aineiden kehittämisellä Euroopan unionissa on myös ulkopoliittinen, kehitysyhteistyöpoliittinen ja rauhaa edistävä ulottuvuutensa.

3.8.1 Kaikki kansanryhmät kattavan elintarvikehuollon on oltava kaikkien maiden ensisijainen tavoite. Siksi komitea vaatii kansainvälistä kauppaa silmällä pitäen, ettei bioenergiälähteiden viljely ja vienti missään tapauksessa saa vaarantaa tuottajamaan **elintarvikehuoltoa**. **WTO:n säännöt** on myös tältä osin määriteltävä asianmukaisesti. Kunkin maan hallituksen on kyettävä luomaan tarvittavat poliittiset edellytykset elintarviketurvan takaamiselle. ETSK pitää myös tarpeellisena sisällyttää WTO:n muihin kuin tullee koskeviin sääntöihin työtä koskevia sosiaalisia vaatimuksia ja ympäristönormeja, joita sovelletaan uusiutuvien raaka-aineiden kansainvälisessä kaupassa. Komitea tukee uusiutuviin energiamuotoihin liittyviin kysymyksiin keskittyvän kansainvälisen viraston (IRENA) perustamista ja kehottaa lisäämään kansainvälisen raaka-ainesektorin avoimuutta.

3.8.2 ETSK korostaa, että **EU:n** talous on riippuvainen innovatiivisen **teknologian kehittämisestä ja viennistä** ⁽¹⁾. Innovaatiiviset menetelmät ja uusiutuvista raaka-aineista valmistetut tuotteet luovat edellytykset päästä johtavaan asemaan tulevaisuuden teknologioiden maailmakaupassa. Tämän vuoksi uusiutuvien raaka-aineiden kehittämisen poliittisilla edellytyksillä on keskeinen merkitys Euroopan unionin talouskehitykselle.

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

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto, EUVL C 241, 28.9.2004, s. 44–48.

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Keskustelussa hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat tuekseen vähintään neljäsosan annetuista äänistä.

Kohta 1.8

Poistetaan.

~~"ETSK kannattaa voimakkaasti sitä, että unioni asettaa uusiutuvien raaka-aineiden käyttöosuuksia koskevia tavoitteita. Komitea ehdottaa, että vuoteen 2020 mennessä tavoitteena on saavuttaa 4 x 25 prosentin osuus, toisin sanoen että 25 prosenttia sähköstä, lämmöstä, polttoaineista ja uusista materiaaleista (esim. yhdistelmäateriaalit, luonnonkuitulujitetut muovit tai muut öljykemian tuotteet) tuotetaan uusiutuvista raaka-aineista."~~

Perustelu

Ehdotus asettaa tavoitteeksi 4 x 25 prosentin osuuden saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä on liian kunnianhimoinen, eikä siinä oteta huomioon runsaasti energiaa vaativien tuotantosektoreiden, kuten paperiteollisuuden tai kemianteollisuuden, etuja.

Äänestystulos

Puolesta 43

Vastaa 66

Pidättyi 14

Kohta 3.4.5.1

Muutetaan.

~~"ETSK:n mielestä tavoitteeksi tulee asettaa 4 x 25 prosentin osuuden saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä. Tämä tarkoittaa biomassan tulevan käytön kannalta sitä, että 25 prosenttia niin sähköstä, lämmöstä, polttoaineista kuin nykyisistä maaöljypohjaisista materiaaleistakin (esim. muoveista) tuotetaan uusiutuvista raaka-aineista ja energialähteistä. Lähtökohdana on fossiilisten raaka-aineiden nykyinen kulutus, ja kaikkien resurssien tehokkaalla käytöllä on edelleen ratkaiseva merkitys kansantalouksien kehitykselle myös siirryttäessä uusiutuvien luonnonvarojen käyttöön edellä mainittujen tavoitteiden mukaisesti. Näin ollen tavoitteiden laaja-alainen toteuttaminen edellyttää sitä, että materiaali- ja energiatehokkuutta parannetaan EU:ssa huomattavasti."~~

Perustelu

Ehdotus asettaa tavoitteeksi 4 x 25 prosentin osuuden saavuttaminen vuoteen 2020 mennessä on liian kunnianhimoinen, eikä siinä oteta huomioon runsaasti energiaa vaativien tuotantosektoreiden, kuten paperiteollisuuden tai kemianteollisuuden, etuja.

Äänestystulos

Puolesta 44

Vastaa 70

Pidättyi 12

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Puu energianlähteenä laajentuvassa Euroopan unionissa”

(2006/C 110/11)

Euroopan komissio pyysi 11. heinäkuuta 2005 päivätyllä Olli **Rehnin**, Mariann **Fischer Boelin** ja Andris **Piebalgsin** allekirjoittamalla kirjeellä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan lausunnon aiheesta *Puu energianlähteenä laajentuvassa Euroopan unionissa*.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Seppo **Kallio**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.—16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 130 ääntä puolesta 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) katsoo, että puun käyttäminen polttoaineena merkitsee suurelta osin sitä, että otetaan käyttöön hyödyntämätön eurooppalainen uusiutuva energiapotentiaali⁽¹⁾, vähennetään kasvihuonekaasuihin kuuluvan hiilidioksidin päästöjä sekä turvataan metsien yleishyödyllinen funktio (metsien tarjoama suoja ja luonnon monimuotoisuus). Puupolttoaineiden käytön lisääminen helpottaa hyödyntämättömän raaka-ainepotentiaalin käyttöönottoa myös teollisen jalostuksen tarpeisiin. Puun energiakäyttö auttaa torjumaan ilmastonmuutosta, parantaa EU:n alhaista energiaomavaraisuutta ja lisää energian huoltovarmuutta; kaikki nämä ovat EU:n energiapoliittisia tavoitteita. Puu voi vain osittain ratkaista energiaongelmia. Samalla on kehitettävä muita vaihtoehtoisia energialähteitä ja tehostettava energiansäästötoimia, mm. rakennusten lämpöeritystä. Puu sitoo kasvaessaan ilmakehän hiilidioksidia. Kuutio puuta sitoo keskimäärin 800 kg hiilidioksidia. Lähtökohtaisesti suurilla puuvarannoilla on huomattava merkitys hiilidioksidin pitkäaikaiselle sitomiselle metsässä. Hyvä metsien hoito ja puun kasvun turvaaminen lisää hiilidioksidivarastoja. Lisäämällä puuenergian käyttöä korvataan uusiutumattomia energiavaroja ja samalla vähennetään fossiilisten polttoaineiden päästöjä. Puun energiakäyttö tehostaa metsien hoitoa ja lisää puuvaraston kasvua pitkällä aikavälillä.

1.2 ETSK katsoo lisäksi, että puupolttoaineen lisäkäyttö edellyttää pitkäaikaista strategiaa. Se perustuu käytön lisäämistä estävien ja hidastavien säännösten poistoon. Puuenergian käytölle on luotava tasavertaiset toimintaedellytykset poistamalla vero- ja tukiratkaisut, jotka suosivat fossiilisia polttoaineita. Kiinteille puupolttoaineille on julkaistu laatuvaatimuksia ja -luokkia käsittelevä eurooppalainen spesifikaatio CEN/TS 14961.

⁽¹⁾ Direktiivi 2001/77/EY, EYVL L 283, 27.10.2001, s. 35, 2 artiklan b kohta.

1.3 ETSK pitää tärkeänä, että puun kestävä käyttö lisääntyy kaikissa maissa ja että polttoainemarkkinat avautuvat teollisuuden sivutuotteille, metsistä energiantuotantoon saatavalle puuainekselle ja jalostetuille puupolttoaineille. Polttoaineen tuotanto ja käyttö liittyvät usein kiinteästi metsä- ja puuteollisuuteen. Uudenaikaisille puupolttoaineille kuten pelleteille, briketeille ja nestemäisille biopolttoaineille on syntynyt myös kansainväliset markkinat. Puupolttoainemarkkinoiden kehittämiseksi tarvitaan taloudellisia ohjauskeinoja, jotka mahdollistavat myös uusien toimijoiden tulon alalle. Ohjauskeinot voivat lisätä puun kysyntää ja tarjontaa. Fossiilisten polttoaineiden hiilidioksidivero ja puupolttoaineen alhainen arvonlisävero lisäävät puuenergian kysyntää. Investointituilla voidaan lisätä puun kysyntää energiantuottajien keskuudessa. Samalla on tehostettava puuenergiaviestintää, koulutusta sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Taloudellisia ohjauskeinoja tulee suunnata etenkin päästökaupan ulkopuoliselle sektorille. Uusissa jäsenmaissa erityisen tärkeitä tukitoimia voivat olla teknologian ja hyvien käytäntöjen siirto sekä viestintästrategian luominen.

1.4 ETSK katsoo, että kyseisten hyödyntämättömien resurssien käyttöönottamiseksi ja mobilisoimiseksi tarvitaan toimijoita, joilla on taloudelliset mahdollisuudet selvittää toimivilla markkinoilla. Toimijoiden taloudellista selviytymistä on voitava tukea väliaikaisesti esimerkiksi maaseudun kehittämisrahastosta maissa, joissa puuenergiamarkkinat ovat kehittymättömät. On elintärkeää tukea metsänomistajien järjestöjä, paikallisia yrittäjiä ja pienteollisuutta.

1.5 ETSK toivoo, että puupolttoaineiden kysyntää lisätään sellaisilla ympäristöpohjaisilla taloudellisilla ohjausvälineillä, jotka kohtelevat eri käyttäjiä samalla tavalla ja jotka suosivat puupolttoaineen käyttöä kaikilla markkina-alueilla: omakotitalojen lämmitys polttopuilla ja jalostetuilla puupolttoaineilla, suurten yksittäisten rakennusten lämmitys, kyliin, kuntakeskukseen ja kaupunkien kaukolämpöä ja sähköä tuottavat yksiköt,

luonnollisesti metsäteollisuus sekä muut sellaiset lämpöä ja sähköä käyttävät teollisuuslaitokset, joilla on mahdollisuus hyödyntää paikallista ja alueellista puupolttoainetta. Suurempia määriä puuta tulisi käyttää energianlähteenä vain, jos kaikki lämpöeristyksen mahdollisuudet on hyödynnetty ja jos käytössä on lämmitysjärjestelmä, johon sisältyy muiden vaihtoehtoisten energiamuotojen (etenkin aurinkoenergian) käyttö.

1.6 ETSK katsoo, että erityistoimia tarvitaan puupolttoainesten, puulämmön ja sähkön tuotantoon liittyvän yritystoiminnan käynnistämiseksi lähes kaikissa jäsenmaissa, mutta etenkin uusissa jäsenvaltioissa ja ehdokasvaltioissa, joissa metsätilat ovat pieniä ja yksityisten metsänomistajien järjestäytymisestä metsien hyödyntämistä alhainen. Kynnys ryhtyä yrittäjäksi on usein liian korkea. Kynnyksen alentaminen lisää yritystoimintaa sekä aktivoi markkinoiden syntyä ja kehittymistä. EU:n rakennerahastojen avulla tulee aktiivisesti käynnistää yritystoimintaa ja luoda paikallisia ja alueellisia markkinoita.

1.7 ETSK:n mielestä kaikkia biopolttoaineita tulee kohdella samalla tavoin. Puun kilpailukykyä biopolttoainesten joukossa ei pidä vaarantaa EU:n muiden politiikka-alueiden ohjaustoimilla. Puubiomassa soveltuu nykytekniikalla kaikkeen energia- tuotantoon, myös liikennepolttoainesten raaka-aineeksi.

1.8 ETSK katsoo, että puuperusteisten polttoainesten vapaata liikkuvuutta rajoittavat sopimukset ja säädökset on kumottava sekä muut kaupan esteet poistettava EU:ssa. Puulla voi olla merkittävä rooli energia-alan kilpailun lisäämisessä. Puu voi etenkin paikallisesti ja alueellisesti olla kilpailukykyinen muiden energialähteiden kanssa.

1.9 Komitea toteaa, että puupolttoainesten potentiaalinen käytön tuntemus on EU:ssa puutteellista. Energiaksi käytettävien puuvarojen inventointia tulee parantaa kaikissa nykyisissä ja tulevaisissa jäsenvaltioissa, sillä tieto on kestävän kehityksen perusta. Tässä on sovellettava eriytettyä lähestymistapaa. Suuriin keskieuropalaisiin lehtimetsiin on jätettävä riittävästi puuta luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi. Sijainniltaan teollisuudelle käyttökelpottomista metsävaroista ei ole riittävästi tietoa, joten kyseiset puuvarat tulee myös määritellä, luokitella ja standardisoida selvästi, jotta vältetään puukaupan sisäisiä vääristymiä EU:ssa. Puupolttoainepotentiaalinen kansallinen inventointi ja käytön seuranta on tarpeen ja sen tarjoamat mahdollisuudet tulee selvittää nykyistä tarkemmin ja yhteisimi-

tallis perustein. Tällä tavalla voidaan asettaa toiminnan tavoitteet ja mitata eri ohjausvälineiden tuottamia tuloksia.

1.10 ETSK katsoo, että puun käytön lisääminen polttoaineena on joillakin alueilla tärkeä osa metsäpalojen torjuntaa ihmisen toiminnasta johtuvissa havupuunokulttuureissa. Käytön tehostaminen erityisesti energiantuotannossa voi oletettavasti pienentää metsäpaloaaraa ja vähentää metsäpaloja.

1.11 Ohjelmaa puun käytöstä energianlähteenä on täydennettävä tutkimuksella tuottoisien lajikkeiden ja ekotyyppien valinnasta, intensiivisistä viljelymenetelmistä sekä tuotantokierrojen lyhentämisestä. Viljelystyyppisen metsänhoidon suuntausta metsätaloudessa tulee kehittää. Pyrkimykset löytää tehokkaita menetelmiä puuenergian hyödyntämiseen eivät saa vaikuttaa kielteisesti luonnon monimuotoisuuden säilyttämiseen tai aiheuttaa ongelmia kuntien tai alueiden vesitaloudelle. ETSK:n mielestä on kehitettävä polttotekniikkaa sekä tekniikoita ja logistiikkaa, joita hyödynnetään metsien puupolttoainetarvojen talteen ottaessa. Tukemalla tutkimus- ja kehitystyötä, tiedottamista sekä teknologian siirtoa saadaan aikaan pysyviä tuloksia. Pienille kiinteän polttoaineen kattiloille tulee saada aikaan yhteiset eurooppalaiset normit, jotta kilpailu ei häiriinny.

1.12 ETSK:n mielestä puun energiakäyttömahdollisuuksista pitää tiedottaa enemmän. Tämä koskee koko alaa aina pellettikäytöstä pientaloissa teollisuuden ja kaupunkien suurkäyttöön, jossa hyödynnetään metsähaketta ja sivutuotteita. Monissa nykyaikaisissa lämpövoimaloissa puuta voidaan käyttää samanaikaisesti muiden kiinteiden polttoainesten kanssa.

1.13 Puupohjaiset polttoaineet sekä metsäteollisuuden sivutuotteet ja hakkuutähteet (latvat, oksat, kannot ja harvennusten pienpuu) tulevat parantamaan kestävän metsätalouden kannattavuutta ja parantamaan metsäsektorin kilpailukykyä vaarantamatta merkittävästi metsäteollisuuden raaka-ainehankintaa tai metsätalouden ja puuta raaka-aineena käyttävän teollisuuden työpaikkoja. Puuenergian lisääminen vaikuttaa merkittävästi metsäsektorin edellytyksiin saavuttaa Lissabonin strategian mukaiset päämäärät.

1.14 Energiakäyttöön tarkoitettua puuta tulisi hankkia myös aloilta, joiden maatalouskäyttö on lopetettu (energiametsien istuttaminen).

2. Yleistä

2.1 Euroopan unionilla ei ole yhteistä energiapolitiikkaa. Viime vuosina on tehty päätöksiä, jotka koskevat sähköenergian (direktiivi 96/92/EY^(?)) ja maakaasun (direktiivi 98/30/EY^(?)) markkinoita, energiahuollon valmiutta, uusiutuvien energiamuotojen käytön lisäämistä sekä energiantuotantoon liittyviä ympäristökysymyksiä. Ei ole onnistuttu saamaan aikaan sellaista fossiilisten polttoaineiden tuottamien hiilidioksidipäästöjen yhteistä verotusastetta, joka edistäisi tuntuvasti uusiutuvan energian käyttöä.

2.2 Vuonna 1997 julkaistussa valkoisessa kirjassa⁽⁴⁾ asetetaan tavoitteeksi, että uusiutuvan energian käyttö lisääntyy vuoden 1995 45 Mtoe:n tasosta 135 Mtoe:n tasoon (Mtoe = miljoonaa öljytonnia vastaava energiamäärä). Tavoite asetettiin 15 jäsenvaltion EU:lle ja se vastaa uusiutuvien energialähteiden osuuden kasvua 5,2 prosentista 12 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä. Osuus oli 6 prosenttia vuonna 2001. Se voi parhaassa tapauksessa nousta 10 prosenttiin mutta pahimmassa tapauksessa jäädä 8 prosenttiin. Tätä kehitystä vasten toteutetut toimet eivät ole riittäneet ohjaamaan kehitystä tarpeeksi nopeasti oikeaan suuntaan. Komission tiedonannossa⁽⁵⁾ esitettiin vastaavia näkemyksiä.

2.3 Vuonna 2000 julkaistussa vihreässä kirjassa Euroopan energiahuoltostrategiasta⁽⁶⁾ tulee esiin voimakas halu vähentää Euroopan unionin riippuvuutta tuontienergiasta ja lisätä omavaraisuusastetta. Nykyään omavaraisuusaste on noin 50 prosenttia, joka on strategisesti ajatellen aivan liian alhainen.

2.4 Direktiivissä 2001/77/EY⁽⁷⁾ uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön tuotannon edistämiseksi asetetaan tavoitteeksi, että sisämarkkinoita varten tuotettavasta sähköstä 22 % tuotetaan vuoteen 2010 mennessä uusiutuvista energialähteistä. Toteutettujen toimenpiteiden arviointi ja tulokset osoittavat, että kyseinen osuus nousee määräaikaan mennessä vasta 18–19 prosenttiin. Biomassasta tuotetun sähkön osuuden kasvu on ollut selvää. Erot maiden välillä ovat kuitenkin tuntuvat.

2.5 Direktiivissä 2003/30/EY⁽⁸⁾ biopolttoaineiden käytön lisäämisestä asetetaan tavoitteeksi, että biopolttoaineiden osuus kaikista polttoaineista on vuoteen 2010 mennessä 5,75 prosenttia. Direktiivin välitavoitteena oli 2 prosenttia vuoteen 2005 mennessä, mutta tulos oli vain 1,4 %.

2.6 Energiatuotteiden ja sähkön verotuksesta annetun direktiivin 2003/96/EY⁽⁹⁾ ansiosta jäsenvaltioilla on mahdollisuus

vapauttaa puupolttoaineet veroista tai soveltaa alennettua verotasoja. Tämä mahdollistaa biopolttoaineiden täydellisen tai osittaisen verovapauden ja myös kokonaisverotus voi jäädä säädetyn vähimmäistason alle. Verovapautus voidaan myöntää korkeintaan kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Verovapautuksia ei myönnetä enää 31. joulukuuta 2012 jälkeen ja myönnettyjen verohelpotusten tulee direktiivin nojalla päättyä viimeistään vuonna 2018.

2.7 Syksyllä 2003 hyväksyttiin EU:n päästökauppaa koskeva direktiivi 2003/87/EY⁽¹⁰⁾. Nk. linkkidirektiivi (2004/101/EY⁽¹¹⁾) hyväksyttiin syyskuussa 2004. Direktiivi mahdollistaa päästöoikeuksien kaupan EU:n ulkopuolisissa kehityshankkeissa (CDM, puhtaan kehityksen mekanismi) ja teollisuusmaiden kesken (JI, yhteistoteutus).

2.8 Komissio julkaisi joulukuussa 2005 tiedonannon ”Biomassaa koskeva toimintasuunnitelma”⁽¹²⁾, jonka tarkoituksena on vauhdittaa ja tehostaa bioenergian käyttöä jäsenmaissa.

2.9 Suurin osa energiantuotannossa hyödynnettävästä biomassasta käytetään lämmön tuottamiseen. Olisi laadittava direktiivi biomassan käytön edistämiseksi lämmöntuotannossa.

2.10 Energiatohokkuuden kannalta paras toimintatapa on tuottaa samanaikaisesti sähköä ja lämpöä samassa voimalaitoksessa. Erityisen tärkeää yhteistuotanto on kaukolämmön tuotannossa ja pyrittäessä lisäämään biomassan käyttöä. Sähkön ja lämmön yhteistuotannon edistämiseksi on annettu direktiivi 2004/8/EY⁽¹³⁾.

2.11 Vuosia 2007–2013 koskevaa EU:n seitsemättä tutkimusohjelmaa laaditaan parhaillaan. Euroopan metsäala on perustanut niin kutsutun metsäteollisuusalan teknologiayhteisön (*Forest-based sector technology platform*), jonka tutkimusohjelmassa panostetaan voimakkaasti myös puuenergiaa koskevaan tutkimukseen ja kehittämiseen.

2.12 Energiemarkkinoiden kilpailutilanne on kehittynyt hyvin eri tavalla Euroopan eri osissa. Tämä koskee erityisesti sähköalan tuotantoa ja jakelua, mutta useissa tapauksissa myös fossiilisten polttoaineiden myyntiä. Kilpailu energia-alalla toimii huonosti. Puu voi paikallisena ja alueellisena polttoaineena tuoda lisää kilpailua markkinoille.

^(?) Direktiivi 96/92/EY, EYVL L 27, 30.1.1997, s. 20–29.

^(?) Direktiivi 98/30/EY, EYVL L 204, 21.7.1998, s. 1–2.

⁽⁴⁾ KOM(97) 599 lopullinen, 26.11.1997.

⁽⁵⁾ KOM(2004) 366 lopullinen, 26.5.2004.

⁽⁶⁾ KOM(2000) 769 lopullinen, 1.12.2000.

⁽⁷⁾ Direktiivi 2001/77/EY, EYVL L 283, 27.10.2001, s. 33–40.

⁽⁸⁾ Direktiivi 2003/30/EY, EUVL L 123, 17.5.2003, s. 42–46.

⁽⁹⁾ Direktiivi 2003/96/EY, EUVL L 283, 31.10.2003, s. 51–70.

⁽¹⁰⁾ Direktiivi 2003/87/EY, EUVL L 275, 25.10.2003, s. 32–46.

⁽¹¹⁾ Direktiivi 2004/101/EY, EUVL L 338, 13.11.2004, s. 18–23.

⁽¹²⁾ KOM(2005) 628 lopullinen, 7.12.2005.

⁽¹³⁾ Direktiivi 2004/8/EY, EUVL L 52, 21.2.2004, s. 50–66.

2.13 Uusien toimijoiden ja erityisesti pienten toimijoiden, jotka haluavat toimittaa sähköä verkostoon tasavertaisesti muiden kanssa, on vaikea pitää puoliaan energia-alalla. Tilanne vaihtelee huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen.

2.14 EU:n parlamentti hyväksyi 30. syyskuuta 2005 päätöslauselman, jossa se asettaa tavoitteeksi uusiutuvien energialähteiden osuuden nostamisen 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä. Hyväksytyssä tekstissä kiinnitetään huomio siihen, että uusiutuvilla energialähteillä ei ole vapaata pääsyä markkinoille. Kehitystä haittaavat hallinnolliset toimet on poistettava. Fossilipolttoaineiden käytön ulkoiset kustannukset tulee sisällyttää energian hintaan, ja haitallisten tavanomaisten energiamuotojen tuet sekä uusiutuvia energialähteitä rasittavat verot on poistettava.

2.15 Euroopan kansalaisjärjestöt koordinoivat aktiivisesti näkemyksiään uusiutuvista energialähteistä sähkön ympäristömerkintöjen avulla. Puu uusiutuvana luonnonvarana täyttää kestävän energiantuotannon vaatimukset. Puun energiakäyttö parantaa edellytyksiä kestäväan metsätalouteen. Puun kestävän käytön kannalta on tärkeätä, että puuta ei hakata kasvua enempää. Kestävä metsänhoito perustuu ja turvataan MCPFE:n (*Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe*) metsäministerikonferenssin päätöksillä kestävästä metsätaloudesta Euroopassa. Kestävää metsätaloutta turvataan myös metsäsertifiointijärjestelmissä. Lissabonin metsäministerikokouksessa hyväksytyjen kestävän metsänhoidon kriteerien mukaisesti energiaksi käytettävän biomassan hankinta metsästä on suunniteltava siten, että taataan hiilen kierron jatkuminen maaperässä. Myös evoluutioprosessit, ravinteiden saanti ja maaperän fyysikaalis-kemiallisten olosuhteiden säilyminen on turvattava. Tässä vaiheessa on keskityttävä puun käytön ja tuotannon kestäväan lisäämiseen. Samalla on kehitettävä hyviä puuenergian korjuun menetelmiä. Monissa EU-maissa on hyviä esimerkkejä puuenergian merkintäjärjestelmistä, jotka takaavat energiantuotannon valvonnan ja valistavat kuluttajia ympäristökriteerien huomioonottamisesta.

2.16 Euroopan metsävarat (runkopuuston määrä kuutiometreissä ilman osabiomassaa = *stem volume without residuals*) kasvoivat noin 30 prosentilla kymmenen uuden jäsenvaltion liittyessä unioniin vuonna 2004. EU:n metsien kokonaispinta-ala on tänä päivänä 140 miljoonaa hehtaaria ja ehdokasmaiden noin 22 miljoonaa hehtaaria. Talousmetsien (*forests available for wood supply* = metsät joissa lakisääteiset, taloudelliset ja ympäristösuojelulliset rajoitteet eivät merkittävästi vaikuta puun tuotantoon) pinta-ala on EU:n jäsenmaissa 117 miljoonaa hehtaaria ja ehdokasmaissa 19 miljoonaa hehtaaria. Puuston

vuosittainen nettokasvu (bruttokasvu vähennettynä luonnonpoistumalla) on EU:ssa 560 miljoonaa kuutiometriä. Vuonna 2002 hakkuut olivat 350 milj. m³, josta 41 milj. m³ oli perinteistä polttopuun hakkuuta. EU:n raakapuun nettotuonti on noin 25 miljoonaa kuutiometriä. Teollisuudessa ja kotitalouksissa hyödynnetään yhteensä vuosittaisesta kasvusta 62 prosenttia, josta runsaat 7 on perinteistä kotitalouksien polttopuuta. Kokonaiskasvusta runsaat 10 prosenttia on metsänsuojelun piirissä tai muuten metsätalouden harjoittamisen ulkopuolella.

2.16.1 Näin ollen kasvusta lähes 30 prosenttia jää vielä hyödyntämättä, minkä takia EU:n puustopääoma kasvaa ja on kasvanut 50 viime vuotta. Osa tästä mobilisoidusta puumäärästä (170 milj. m³) on pienpuuta, jolle ei ole muuta käyttöä kuin energia. Tästä määrästä 30 milj. m³ voidaan mobilisoida energiapuukäyttöön muun puuraaka-aineen ohella. Runkopuun korjuun jäljiltä energiantuotantoon sopivaa hakkuutähdettä ja muuta metsänhakkuista peräisin olevaa puuainesta jää vuosittain metsiin 173 miljoonaa kuutiometriä. Tekniset, taloudelliset ja ekologiset rajoitteet huomioden voidaan tästä määrästä käyttää hakkuutähteitä ja kantoja 70 miljoonaa m³.

2.16.2 Suurin potentiaali on metsäteollisuuden sivutuotteissa (mustalipeä, kuoret, purut yms.) ja kierrätyspuussa, jotka ovat monessa maassa jo tehokkaassa käytössä erityisesti integroidussa metsäteollisuudessa. Sivutuotteista ja kierrätyspuusta lähtöisin oleva energiakäyttö voi olla 30–50 prosenttia raakapuun käytöstä (vastaa raakapuuna 100–167 milj. m³).

2.16.3 Energiapuun kestävä potentiaali EU:ssa on tämän perusteella noin 267 milj. m³, joihin sisältyvistä teollisuuden sivutuotteista osa on jo hyötykäytössä. Tämä puumäärä vastaa noin 50 Mtoe:n energiaa. Metsiemme käyttämätön puuenergia-potentiaali on näin ollen ainakin 100 milj. kuutiometriä. Metsäteollisuuden raakapuun käytön kasvaessa myös sivutuotteiden määrä lisääntyy. Vähäisiä määriä energiapuuta voidaan saada kulttuurimaisen hoidosta. FAO/UNECE Timber Committee kehittää parhaillaan puupolttoaineiden käyttöön liittyvää seuranta- ja testaa tietojenkeruujärjestelmää kymmenessä maassa.

2.16.4 Vuonna 2001 Euroopan unionin (25 jäsenvaltion) alueella kului energiaa 1 668 Mtoe:a, josta ainoastaan 101,3 Mtoe:a tuotettiin uusiutuvien energialähteiden avulla. Useimmissa maissa — neljää maata lukuun ottamatta — suurin osa uusiutuvasta energiasta tuotettiin biomassalla. Yhdessätoista maassa biomassan osuus oli yli 75 %. Osuus oli erityisen suuri muissa uusissa jäsenvaltioissa paitsi Maltalla ja Kyproksella.

3. Kasvihuonekaasut ja puun käyttö korvikkeena

3.1 Fossiilisten energialähteiden tärkein epäsuora kustannus aiheutuu ilmaston muutoksesta. Hiilidioksidi on merkittävin kasvihuonekaasu. Muutamassa maassa hiilidioksidipäästöjä on yritetty ratkaista hiilidioksidiverolla. Muita ulkoisia kustannuksia aiheuttavat rikki-, typpidioksidi- ja hiukkaspäästöt. Puu on hiilidioksidineutraali polttoaine, joka ei lisää nettopäästöjä ilmakehään. Se sisältää vähän rikkiä ja tyyppiä muihin polttoaineisiin verrattuna. Puun hiukkaspäästöjen tärkein lähde on perinteinen pienkäyttö.

3.2 Nykyisellään maapallon vauraus perustuu lähes yksinomaan uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöön. Tämä koskee etenkin sellaista energiantuotantoa ja energian käyttöä, joissa raaka-aineina ovat pääasiassa fossiiliset polttoaineet kuten ruskohiili, hiili, öljy, öljyliuske ja maakaasu.

3.3 Energiakäyttö on syynä suurimmalle osalle (59 %) maailman kasvihuonekaasujen päästöistä. Energiakäytön päästöt ovat lähinnä hiilidioksidia, jonka pitoisuus ilmassa on lisääntynyt useiden vuosikymmenien ajan.

3.4 Fossiilisten polttoaineiden käyttö aiheuttaa myös muiden ympäristölle vahingollisten aineiden kuten rikkidioksidien, typpioksidien ja erikokoisten hiukkasten päästöjä. Puun käyttö korvaavana polttoaineena pienentää kyseisiä päästöjä. Puupolttoaineet korvaavat sellaisen energiantuotannon, jossa käytetään ympäristölle huomattavasti vahingollisempia fossiilisia polttoaineita.

3.5 Puun käyttö erilaisissa tuotteissa on tehokas keino vähentää hiilidioksidipäästöjä, sillä puutuotteiden valmistuksessa tarvitaan tavallisesti huomattavasti vähemmän energiaa kuin kilpailevia materiaaleja käytettäessä. Puu materiaalina on uusiutumattomien luonnonvarojen korvike. Puutuotteiden kilpailukyky paranee päästökaupan myötä energiantensiivisiin tuotteisiin, kuten teräkseen ja betoniin, verrattuna.

3.6 Käyttämällä uusiutuvia energialähteitä fossiilisten polttoaineiden sijaan voidaan vähentää kasvihuonekaasujen päästöjä. Vähentäminen riippuu siitä, mitkä polttoaineet ja tuotantomenetelmät uusiutuvilla energialähteillä korvataan. Erilaisilla fossiilisilla polttoaineilla on erilaiset hiilidioksidipäästökerroimet. Päästöjen vähentämisen kannalta on erityisen tärkeää, että käytetään sellaista energiantuotantoa, jonka päästöt ovat yksikkökustannuksiltaan alhaisia.

3.7 Pelkän sähkön tuottaminen fossiilisten polttoaineiden avulla on ympäristön kannalta huono ratkaisu. Monissa teollisissa prosesseissa tarvitaan paljon lämpöä, höyryä ja sähköä, joten erityisesti tällöin sähkön tuottaminen kyseisten prosessien yhteydessä on perusteltua.

3.8 Mekaaninen ja kemiallinen metsäteollisuus käyttävät puuta ensisijaisesti puu- ja paperituotteiden valmistukseen. Tuotannossa syntyy erilaisia sivutuotteita, jotka soveltuvat hyvin polttoaineeksi energiantuotantoon. Nykyaikainen kemiallinen sellu- sekä sahateollisuus ovat useimmissa tapauksissa energian nettotuottajia eli ne voivat tuottaa enemmän energiaa kuin ne itse käyttävät. Biopolttoainemarkkinoille voidaan myydä sivutuotteita, joita ei tarvita omaan energiantuotantoon.

3.9 Sulfaattiselutehtaiden tärkein sivutuote on ligniiniä sisältävä mustalipeä, jota voidaan käyttää sähkön ja lämmön tuottamiseen. Mustalipeä on tulevaisuudessa myös ajoneuvoissa käytettävien polttoaineiden raaka-aine. Tämä edellyttää lisää tutkimus- ja kehittämistyötä. Lignoselluloosasta saatava etanoli, kaasutus ja sen jälkeen valmistettava synteettinen dieselöljy ovat myös todennäköisiä energiamuotoja.

3.10 Uusissa jäsenvaltioissa on huomattavaa potentiaalia laajentaa metsäteollisuutta sekä puun käyttöä raaka-aineena puupohjaisten tuotteiden ja energian tuotantoon.

3.11 Biopolttoainemarkkinat ovat tavallisesti paikalliset tai alueelliset johtuen esimerkiksi kuljetuskustannuksista. Jalostamalla esimerkiksi puusepänteollisuuden tai sahateollisuuden sivutuotteita pelleteiksi, bioöljyksi kuivatislaamalla tai briqueteiksi voidaan helposti saada uusia laajempia markkina-alueita. Olisi myös kehitettävä jakeluverkostoja ja varmistettava niiden toiminta, jotta kuluttajien on helpompi käyttää kyseisiä tuotteita. Uusi CEN-luokittelu helpottaa jakelua ja kauppaa.

3.12 Metsäpalot ovat suuri ongelma etenkin Välimeren maissa kuten Portugalissa, Espanjassa, Ranskassa, Italiassa ja Kreikassa. Ne muodostavat pienen riskin myös Pohjois-Euroopan maissa. Alueiden hoitaminen ja metsäpalojen riskiä lisäävän materiaalin talteenotto pienentävät taloudellisia tappioita. Palojen syyt ovat lukuisat, mutta on korostettava erityisesti kolmea merkittävää syytä: metsien tila — hakkuutähteet tulee poistaa metsistä palovaaran pienentämiseksi —, ihmisen käyttäytyminen sekä valvonta- ja sammutusjärjestelmien puutteet. Metsäpalot ovat suuria luonnonkatastrofeja, joita on pyrittävä ehkäisemään ja torjumaan kaikin mahdollisin keinoin sekä jäsenvaltioissa että EU:ssa.

4. Kansainvälinen politiikka ja kehitys

4.1 Energiamarkkinat ovat vuoden 2005 aikana vaikeutuneet johtuen raakaöljyn hinnannoususta ja öljytuotteiden jalostuskapasiteetin vajeesta. Samalla sähkön hinta on yleisesti ottaen noussut. Yhtenä syynä siihen on päästökauppa, jonka kokonaisvaikutuksia on toistaiseksi mahdotonta arvioida. Tämän lisäksi sähkömarkkinoiden vapautuminen on toteutunut hyvin heikosti.

4.2 Kansainvälinen ilmastopolitiikka on keskeinen tekijä uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämisessä. EU on sitoutunut vähentämään hiilidioksidipäästöjä kahdeksalla prosentilla vuoden 1992 tasoon verrattuna 18. helmikuuta 2005 voimaan tulleen Kioton pöytäkirjan mukaisesti. Vähentämisvastuu on jaettu jäsenvaltioiden kesken sen mukaan miten kukin maa pystyy vähentämään päästöjä. EU:n päästökauppa on osa EU:n ilmastostrategiaa, ja on vain osaksi kytköksissä Kioton pöytäkirjaan.

4.3 EU:n sisäinen päästökauppa alkoi 1. tammikuuta 2005. Ensimmäinen kausi kattaa vuodet 2005–2007 ja koskee ainoastaan hiilidioksidia. EU 15:n sisäistä jakoa sovelletaan siinä tapauksessa, että EU 15 kokonaisuutena onnistuu vähentämään päästöjä. Muussa tapauksessa EU:n 15 jäsenvaltion on kunkin huolehdittava päästöjen vähenemisestä kahdeksalla prosentilla kuten muidenkin valtioiden. Eräillä jäsenvaltioilla on tätäkin kunnianhimoisemmat vaatimukset vuosiksi 2008–2012. On epäselvää, mitkä säännöt vallitsevat kansainvälisillä markkinoilla vuoden 2012 jälkeen. Eräät yksittäiset EU:n jäsenvaltiot ovat ilmaisseet erilaisia tavoitteita koko EU:lle ja omalle maalleen.

4.4 Euroopan unionilla ei ole yhteistä metsäpolitiikkaa, mutta jäsenvaltiot toteuttavat omia kansallisia metsäohjelmiaan ja politiikkaansa. Euroopan unionin ministerineuvosto hyväksyi EU:n metsästrategian vuonna 1998. Metsästrategian perusteisiin kuuluu läheisyysperiaate, jonka mukaan metsäpolitiikka kuuluu pääasiallisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Komissio julkaisi vuoden 2005 maaliskuussa tiedonannon metsästrategian täytäntöönpanosta⁽¹⁴⁾. Tiedonannossa komissio korostaa, että puuenergia-alan kehittäminen tuo lisäarvoa EU:n kestävästä kehityksen politiikkaan. ETSK antoi oman, komission tiedonantoa tukevan lausuntonsa⁽¹⁵⁾ lokakuussa 2005. Komissio valmistelee parhaillaan EU:n kestävästä metsätalouden toimintasuunnitelmaa, jonka on määrä valmistua vuoden 2006 aikana.

⁽¹⁴⁾ KOM(2005) 84 lopullinen, 10.3.2005.

⁽¹⁵⁾ CESE 1252/2005, EUVL C 28, 3.2.2006, s. 57–65.

4.5 EU:n metsäpinta-ala on kasvanut 20 prosenttia vuodesta 1998 ja yksityisten metsänomistajien määrä on noussut 12 miljoonasta 16 miljoonaan. Useimmissa uusissa jäsenmaissa valtio omistaa edelleen merkittävän osan metsistä. Yksityisen metsätalouden toimintaedellytyksiä on välttämättä parannettava uusissa ja tulevaisuuden jäsenvaltioissa. Puumarkkinat ovat monissa maissa heikosti kehittyneet. Metsäelinkeinon kehitys on kyseisissä maissa toistaiseksi vaatimatonta, mutta edellytykset metsätalouden tehostamiseen ovat hyvät mikäli maat rakentavat toimivan ja tehokkaan metsäpolitiikan. Samalla voidaan lisätä kiinnostusta energiapuun tuottamiseen. Energiapuun tuottaminen edellyttää koko metsätalouden laajaa mobilisaatiota erityisesti tuotantoketjun alkupäässä.

4.6 EU:n alueella toimii paljon pieniä metsätiloja, joiden organisointiin ja yhteistyöhön on panostettava, jotta metsätalous kehittyy ja puuenergian tuotanto tehostuu. EU voisi antaa tukea metsäsektorilla toimivien järjestöjen osaamisen ja kapasiteetin kasvattamiseksi.

4.7 Kilpailevia energiamuotoja kehitetään useasti monopolin kaltaisissa markkinaolosuhteissa, joissa on erittäin vaikeata luoda toimivia paikallisia ja alueellisia puupolttoaineiden markkinoita.

4.8 Polttoainemarkkinat ovat maailmanlaajuisia. Myös sähköä voidaan siirtää suuria määriä yli maiden rajojen. Tästä huolimatta Eurooppa ei ole eikä pysty tulevaisuudessakaan olemaan täysin omavarainen energiatuotannossa. EU:n energiahuollon parantamiseksi on tehostettava erityisesti sellaisia tavoitteita jotka lisäävät EU:n oman energiatuotannon osuutta ja korvaavat tuontiriippuvuutta.

5. Puupolttoaineet ja niiden käytön edistäminen

5.1 Puun merkitys energiahuollossa on huomattava maissa, joissa on paljon metsää. Koska metsien tarjoamasta potentiaalista käytetään teollisuuden tarpeisiin ainoastaan runsaat 50 prosenttia, on pyrittävä hyödyntämään metsänhakuun sivutuotteita sekä käyttämättä jäävä potentiaali energiantuotannossa. Uusiutuva puuenergia on kestävä kehityksen kannalta aina parempi vaihtoehto kuin fossiilisiin raaka-aineisiin perustuva tuotanto. Tämä tukee myös hyvää ja kestävästä metsien hoitoa ennen kaikkea uudistamisen ja nuorten metsien harvennusten yhteydessä.

5.2 Puu on uusiutuva luonnonvara ja puutuotteet toimivat myös hiilivarastona. Puutuotteiden uusiokäyttö lisääntyy jatkuvasti.

5.3 Erilaisten kierrätysprosessien lopuksi puutuote voidaan polttaa ja näin tuottaa energiaa. Samalla tavalla voidaan käyttää energiantuotannon raaka-aineena kaikkia metsä- ja puuteollisuuden tuotteita. Metsäteollisuus ja energiantuotanto ovat tehokas ympäristöystävällinen tuotantoyhdistelmä.

5.4 Puu sopii polttoaineeksi esimerkiksi yksityiskotien, kerrostalojen, kaukolämmöntuotannon ja teollisuuden energiantarpeisiin. Sähköä tuotetaan tehokkaimmin kaukolämmöntuotannon yhteydessä tai teollisuuden kehittämän lämmitys- ja prosessihöyryn lisänä niin sanotussa CHP-tuotannossa.

5.5 Hiilidioksidivero olisi hyvä keino lisätä puuenergian kilpailukykyä energiamarkkinoilla. Lisäksi puuenergian käyttöä voidaan lisätä polttoainetuotantuilla, esimerkiksi antamalla metsänomistajille tukea sellaisten kohteiden hakkuukustannuksiin, jotka eivät kilpaile teollisuuden raaka-ainehuollon kanssa. Tällainen vero ei kuitenkaan saa johtaa puuvarantojen väheneemiseen, koska se heikentäisi metsien kykyä sitoa hiilidioksidia. Täydentävänä toimenä metsänomistajille tulisi hyvittää verotuksellisesti varantojen lisääminen ja siihen liittyvä hiilidioksidin sitominen.

5.6 Puun käyttöä polttoaineena suosivat ohjauvälineet lisäävät sellaisen puuraaka-aineen kysyntää, jota voidaan jalostaa myös puulevyiksi rakennustarpeisiin. Lämpöä tuotetaan vain alueellisesti siinä paikassa, jossa on energian tarvetta, joten mekaanista metsäteollisuutta tulee kehittää integroidusti energiantuotannossa, jossa voidaan käyttää myös kierrätyspuuta.

5.7 Metsäteollisuudella on pysyvää etua siitä, että tuotantolaitoksilla on jo olemassa oleva logistiikka, jota voidaan hyödyntää myös puupolttoaineiden hankinnassa ja käytössä.

5.8 Puuenergian kilpailukykyä voidaan parantaa myös verohelpotuksin, esimerkiksi alentamalla myytävien puupellettien, polttopuiden tai puulla tuotetun sähkön arvonlisäveroa.

5.9 Jotta esimerkiksi puuta polttoaineena käyttävä sähkön tuotanto saadaan nopeasti käyntiin, puusähkön tuottajalle voidaan maksaa kilpailukykyistä hintaa. Tuotantolaitoksien investoijilla tulee olla mahdollisuus arvioida uusiutuvan puuraaka-aineen saatavuus ja tuotantoon tehtyjen investointien kannattavuus.

5.10 Uusiutuvien energiamuotojen lisäämiseksi sähkömarkkinoilla osa jäsenmaista on ottanut käyttöön tukijärjestelmiä, jotka perustuvat kiintiöihin tai syöttötariffeihin (varmat kiinteät hinnat uusiutuvalla energialle). Nämä järjestelmät ovat monessa maassa välttämättömiä puuenergian käytön edistämiseksi. Uusiutuvista energialähteistä ja etenkin puusta tuotetulle sähkölle myönnettävät ympäristösertifikaatit voivat edistää puuenergian käyttöä.

5.11 Alkuvaiheessa olisi myönnettävä investointitukia puuenergian tuotantolaitoksille ja tuotannossa tarvittaville koneille ja erityislaitteille, koska kyseisten tuotantolaitosten perustamiskustannukset ovat varsin korkeat.

5.12 On myös tuettava tutkimus- ja kehitystyötä. Tämä koskee erityisesti puunkorjuuta, teknologiaa, energiantuotantoa sekä puupolttoaineiden käyttöä koskevaa kehittämistyötä. Metsätaloudelle on kehitettävä skenaarioita ja ennusteita, jotka varmistavat kattavalla tavalla metsien kestävyuden myös niiden luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevan funktion kannalta. On myös tutkittava selluteollisuuden sivutuotteiden hyödyntämistä pidemmälle jalostettujen, esimerkiksi ajoneuvoissa käytettävien nestemäisten polttoaineiden kehittämiseen.

5.13 Puun käyttöä polttoaineena voidaan lisätä, jos esimerkiksi rikkipäästöjä rajoitetaan nykyistä enemmän. Asiaa voidaan lisäksi edistää verottamalla muiden polttoaineiden käytössä syntyviä päästöjä, kuonaa tai muuta jätettä.

5.14 Puupolttoaineen ja erityisesti polttopuun markkinat ovat paikalliset, mutta puuenergian käytön lisääntyminen EU:ssa lisää työpaikkoja kone- ja laitemarkkinoilla, koska laitteet, joita tarvitaan puun kuljettamiseksi metsästä mekaanisesti, ovat samankaltaisia eri maissa. Pellettien, brikettien ja muiden jalostettujen puupolttoaineiden tuottamiseen tarvitaan myös erityiskoneita ja laitteita. Energiantuotannossa tarvitaan huomattava määrä kattiloita ja muita varusteita, joiden taloudellinen arvo ja kasvupotentiaali ovat suuret. Puuenergian käytön lisääntyminen luo merkittäviä mahdollisuuksia viedä teknologiaa myös EU:n ulkopuolelle.

5.15 Teknologian siirto ja tietojen levittäminen EU-maiden välillä edellyttää laajaa tiedottamista. Kyseistä toimintaa voivat toteuttaa myös erilaiset riippumattomat organisaatiot. Erilaisia kampanjoita voidaan rahoittaa osittain tai kokonaan julkisin varoin.

5.16 Taloudellisten ohjausvälineiden mahdollisimman tehokas käyttö varmistuu parhaiten jäsenvaltioiden päätösten avulla, joissa EU:lla pitäisi olla koordinoiva rooli.

6. Työllisyys ja maaseudun kehittäminen

6.1 Puu on merkittävä uusiutuva luonnonvara, jota hyödynnetään maaseudun kehittämiseksi ja työpaikkojen luomiseksi. Suoraan työllistävä nettovaikutus on arviolta yli 1000 henkilötyövuotta 1 milj. puukuutiota kohti ja kokonaisvaikutus kerrannaisvaikutuksineen 1500–2000 henkilötyövuotta⁽¹⁶⁾. Nämä luvut eivät sisällä oman polttopuun kotikäyttöä.

6.2 Tuontipolttoaineiden korvaaminen puupolttoaineilla merkitsee ulkomaisesta pääomasta muodostuvan polttoainekustannuksen korvaamista paikallisella työllä ja muilla paikallisilla ja alueellisilla panoksilla. Kokonaisvaikutus riippuu siitä, miten suuri osa tuontipolttoaineista korvataan paikallisesti tai alueellisesti tuotetuilla polttoaineilla.

6.3 Tuontipolttoaineen korvaaminen puupolttoaineella työllistää ennen kaikkea paikallista maaseutuväestöä. Yritykset ovat pieniä ja niiden kasvu vaatii osaamisen parantamista sekä kehittämistä. Puunkorjuuyritysten ja yritysmallien kehittäminen ovat puun ja energiapuun käytön lisäämisen avaintekijöitä.

6.4 Kotitalouksien polttopuulla on tänä päivänä vielä suhteellisen suuri merkitys metsäisten uusien jäsenmaiden maaseudulla, joissa puun teollinen käyttö on melko niukkaa. Puuenergian hyödyntäminen täydentää oivallisesti myös pieni-
muotoisen sahatoiminnan sivutuotteiden käyttöä.

6.5 Jotta Euroopan miljoonat pienet metsänomistajat saataisiin osallistumaan aktiivisesti puuenergiamarkkinoille, on edistettävä markkinalähtöistä yhteistyötä, esimerkiksi yhdistysten tai yhteisten yritysten avulla. Tämä on monen mielestä avain ”nukkuvan” puupotentiaalin käyttöönottoon. Parempi yhteistyö etenkin puuntuotantoketjun alkupäässä ja eri toimijoiden välillä auttaisi myös asiaa. Etenkin monessa uudessa jäsen- ja hakijamaassa metsänomistajaorganisaatiot ovat kehittyneet heikosti. Metsänomistaja- ja muut organisaatiot ovat osoittautuneet monessa vanhassa jäsenmaassa olevan tehokkain tapa kouluttaa metsänomistajia ja aktivoita heitä uusiutuvan puuenergian markkinoimisessa puumarkkinoilla. Yhteistyö oikein toteutettuna voi tuoda merkittäviä kustannussäästöjä puuraaka-aineen hankinnassa.

6.6 Myös konepajateollisuudessa voi syntyä huomattava määrä uusia työpaikkoja puupolttoaineiden käytön lisääntyessä ja jalostusasteen noustessa.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

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

⁽¹⁶⁾ Katso lähdeluettelo.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan rooli EU:n ja Kiinan suhteissa”

(2006/C 110/12)

EU:n puheenjohtajavaltio Yhdistynyt kuningaskunta pyysi 7. helmikuuta 2005 päivätyssä kirjeessään Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla lausunnon aiheesta *Kansalaisyhteiskunnan rooli EU:n ja Kiinan suhteissa*

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-jaosto antoi lausuntonsa 20. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Sukhdev **Sharma** ja apulais esittelijä Thomas **Etty**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 93 puolesta, 2 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Taustaa

1.1 Tämän valmistelevala lausunnon laatiminen perustuu EU:n puheenjohtajavaltion Yhdistyneen kuningaskunnan esittämään lausuntopyyntöön. Strategisen kumppanuussuhteen kehittäminen Kiinan kanssa kuuluu Yhdistyneen kuningaskunnan puheenjohtajuuskauten ensisijaisiin tavoitteisiin. Komission jäsen Peter Mandelson on lisäksi korostanut, että suhteiden luomisen Kiinaan on perustuttava ihmisoikeuksien kunnioittamiseen sekä entistä kehittyneemmän ja moniarvoisemman kansalaisyhteiskunnan luomiseen.

1.2 EU perustuu kaikille jäsenvaltioille yhteisiin arvoihin, joita unioni noudattaa ja pyrkii edistämään pitäessään yllä suhteita muuhun maailmaan. Kyseisiä arvoja ovat muun muassa ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, demokratia, tasa-arvo, oikeusvaltioperiaate sekä ihmisoikeudet. Näiden arvojen pohjalta EU pyrkii luomaan kumppanuussuhteita unionin ulkopuolisten maiden sekä sellaisten kansainvälisten, alueellisten tai maailmanlaajusten organisaatioiden kanssa, jotka katsovat omikseen unionin näkemykset ihmisoikeuksien ja perusvapauksien universaalisuudesta ja jakamattomuudesta.

1.3 Euroopalle on mittava poliittinen ja taloudellinen haaste tukea Kiinan menestyksellistä muuttumista vakaaksi, vauraaksi ja avoimeksi valtioksi, joka omaksuu kaikilta osin demokratian, vapaan markkinatalouden ja oikeusvaltioperiaatteen.

1.4 Kiinan talouskasvu ja sosiaaliset rakennemuutokset ovat olleet poikkeuksellisen nopeita. Tilanne on lisännyt eräiden väestöryhmien tuloja, mutta samalla asumis-, ympäristö-, terveys- ja työoloja koskeva epätasa-arvo on lisääntynyt, kun heikommassa asemassa olevat ryhmät ovat jääneet jälkeen kehityksessä. Huonosti kohdelluilla ryhmillä ei ole kanavia, joiden kautta he voisivat laillisesti ja tehokkaasti puolustaa oikeuksiaan ja esittää toivomuksiaan. Tilanne on johtanut jatkuvasti lisääntyvään yhteiskunnalliseen levottomuuteen, joka vaarantaa Kiinan hallituksen toiveet vauraan ja tasapainoisen yhteiskunnan rakentamisesta. Myös EU kannattaa varauksetta kyseisiä tavoitteita.

1.5 Komitea on aikaisemmin esittänyt näkemyksen, jonka mukaan vahva ja riippumaton kansalaisyhteiskunta edistää merkittävästi hyvää hallintoa sekä poliittista, taloudellista ja sosiaalista vakautta. ETSK:n yhteydet EU:n ulkopuolisten kehity-

tyneiden maiden sekä kehitysmaiden kansalaisyhteiskuntiin ovat vahvistaneet vakaumusta kyseisen havainnon paikkansapitävyydestä. Sen vuoksi komitea on puolustanut vapaiden, itsenäisten ja edustuksellisten, valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden kehittämistä mm. työnantajien, työntekijöiden, viljelijöiden, kuluttajien, ympäristöalan toimijoiden ja osuuskuntien etuja puolustamaan. Komitea kehottaa takaamaan lainsäädännön keinoin kyseisten organisaatioiden oikeudet sekä ratifioimaan, sisällyttämään lainsäädäntöön ja panemaan käytännössä täytäntöön kyseisiä oikeuksia koskevat kansainväliset sopimukset. Edellä mainitut perusnäkemykset ovat pohjimmiltaan syy sille, että komitea on erittäin kiinnostunut tekemään yhteistyötä Kiinan nykyisen sekä kehityksessä olevan kansalaisyhteiskunnan kanssa. Komitea pyrkii aktivoimaan kyseisten organisaatioiden Euroopan liitot mukaan toimintaan.

1.6 Tämän lausunnon tarkoituksena on tutkia Kiinan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden luonnetta, toimintatapoja ja niiden toiminnan operatiivisia puitteita sekä antaa suosituksia, jotka tarjoavat EU:n ja Kiinan kansalaisyhteiskunnille mahdollisuuden parantaa EU:n ja Kiinan suhteita. Ennen tärkeimpien kysymysten lyhyttä käsittelyä komitea huomauttaa, että sen esittämät huomiot tehdään keskinäisen kunnioituksen hengessä. Puhuttaessa kansainvälisistä standardeista, joihin EU:n jäsenvaltiot samoin kuin Kiina ovat sitoutuneet, niiden rikkomuksia ei voida pitää minkään maan sisäisenä asiana. Sellaisissa tapauksissa standardien kunnioitus laeissa sekä käytännössä on vastuualue, jonka jakamiseen osallistuu kansainvälinen yhteisö.

2. Yleistä

2.1 Valtiovallasta riippumattomat organisaatiot

2.1.1 Valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden asema Kiinassa

2.1.1.1 Kiinaan alkoi syntyä valtiovallasta riippumattomia organisaatioita vasta uudistusprosessin käynnistyttyä vuonna 1978. Vuoden 2004 lopussa Kiinassa oli 289 476 rekisteröityä valtiovallasta riippumatonta organisaatiota. Ei tiedetä, kuinka monet niistä ovat riittävän voimakkaita voidakseen toimia EU:n elinten kumppaniorganisaatioina. Lisäksi maassa toimii tällä hetkellä 3 000—6 500 ulkomaista kansalaisjärjestöä.

2.1.1.2 Kiinassa valtiovallasta riippumattoman organisaation määritelmä kattaa sekä sosiaali- että talousalalla toimivat organisaatiot, joten myös kauppa- ja teollisuusliittojen katsotaan kuuluvan niihin. Komitean mielestä työnantajajärjestöt ja ammattiliitot ovat tärkeä osa järjestäytyneitä kansalaisyhteiskuntaa, vaikka ne eivät tarkkaan ottaen olekaan valtiovallasta riippumattomia organisaatioita.

2.1.1.3 Kiinalaiset valtiovallasta riippumattomat organisaatiot jaetaan jäsenyyteen perustuviin "sosiaalisiin organisaatioihin" sekä "yritystoiminnan ulkopuolisiin yksityisiin yksiköihin", jotka ovat jäsenyyteen perustumattomia ja voittoa tavoittelemattomia sosiaalipalveluita tarjoavia organisaatioita, kuten yksityisiä kouluja tai sairaaloita.

2.1.1.4 Kiinassa on kahdeksan isoa kansallista yhteiskunnallista organisaatiota, joista puhuttaessa käytetään usein sellaisia erityisnimityksiä kuin "kansan organisaatiot" tai "massaorganisaatiot". Kyseisiin organisaatioihin kuuluvat muun muassa *All-China Federation of Trade Unions* -ammattiliitto (ACFTU), kommunistinen nuorisoliitto *Communist Youth League* (CYL) ja *All-China Women's Federation* -naisliitto (ACWF). Ne ovat itse asiassa valtion perustamia organisaatioita, jotka hoitavat valtion puolesta hallinnollisia tehtäviä. ACFTU, CYL ja ACWF toimivat kommunistisen puolueen ammatti-, nuoriso- ja naisosastoina, joten tällaisten organisaatioiden kutsuminen valtiovallasta riippumattomiksi organisaatioiksi on harhaanjohtavaa.

2.1.1.5 Kiinan kansalaisasiain ministeriön tai sen paikallisosastojen on hyväksyttävä maassa toimivat kansalaisjärjestöt, jotta niiden toiminta olisi laillista. Kansalaisjärjestöjen rekisteröimisestä säädetään kolmessa säädöksessä:

- Sosiaalialan organisaatioiden rekisteröimistä ja hallintaa koskevat säännökset (1998)
- Yritystoiminnan ulkopuolisten yksityisten yksiköiden rekisteröimistä ja hallintaa koskevat väliaikaiset säännökset (1998)
- Säätiöiden hallintaa koskevat säännökset (2004).

2.1.1.6 Nykyiset säädökset vaikeuttavat eräiden kansalaisjärjestöjen rekisteröitymistä. Se johtuu pääasiassa kahdesta syystä:

- Kunkin kansalaisjärjestön on löydettävä "ammattillinen hallintoyksikkö" valvomaan sen toimintaa. Valtiovallasta riippumaton organisaatio voi hakea rekisteröitymis lupaa kansalaisasiain ministeriön jostakin osastosta vasta sen jälkeen, kun kyseistä organisaatiota valvova virasto on hyväksynyt asian. Valvojan on oltava valtion elin tai tällaisen elimen valtuuttama organisaatio. Sillä on myös oltava yhteys kansalaisjärjestön suunnittelemaan toimintaan eli vastuuta sen alan asioista, jolla kansalaisjärjestö toimii. Esimerkiksi kirjallisuusyhdistyksen valvojana on oltava kulttuurivirasto eikä koulutuskomissio. Toisaalta valtion elimillä ei ole minkäänlaista velvollisuutta hyväksyä kansalaisjärjestöjen hakemuksia, joissa niitä pyydetään ryhtymään kansalaisjärjestöjen takaajiksi. Esimerkiksi kulttuurivirasto voi

kieltäytyä toimimasta minkä tahansa rekisteröitymistä toivovan kirjallisuusyhdistyksen takaajana.

- Samalla maantieteellisellä alueella ei saa toimia kuin yksi tietyn alan kansalaisjärjestö. Jos esimerkiksi Beijingissä on jo vammaisjärjestö, uutta saman alan järjestöä ei enää voida rekisteröidä Beijingiin.

2.1.1.7 Tällaisten sääntöjen vuoksi useat ruohonjuuritason kansalaisjärjestöt eivät ole kyenneet rekisteröitymään: joko ne eivät löydä sellaisia valtion virastoja, jotka olisivat halukkaita toimimaan niitä valvovina ammatillisina hallintoyksiköinä, tai jokin vastaavaa toimintaa harjoittava järjestö on jo rekisteröitynyt sille maantieteelliselle alueelle, jossa ne suunnittelevat käynnistävänsä toimintansa. Varmistaakseen toimintansa laillisuuden eräät kansalaisjärjestöt ovat rekisteröityneet kauppa- ja teollisuusvirastoon yrityksinä, vaikka ne harjoittavat yleishyödyllistä toimintaa eivätkä tavoittele voittoa.

2.1.1.8 Jotkin kansalaisjärjestöt päättävät myös olla rekisteröitymättä ollenkaan. Vaikka rekisteröimättömyys tekee niistä laittomia, hallitus on jättänyt monet tällaiset organisaatiot rauhaan pääasiassa siksi, että se pitää niiden toimintaa harmittomana. Hallitus pyrkii kuitenkin aika ajoin "puhdistamaan ja oikaisemaan" valtiosta riippumatonta sektoria, ja silloin tällaiset laittomat kansalaisjärjestöt ovat erityisen vaikeassa asemassa. On olemassa vahvaa näyttöä siitä, että Kiinan viranomaiset ovat toimineet viime vuonna aiempaa aktiivisemmin seuratakseen ja valvoakseen kyseisenlaisten kansalaisjärjestöjen toimintaa uskoen, ne ovat tosiasiallisesti tai potentiaalisesti hallituksenvastaisia organisaatioita, ja näin ollen saattavat osoittautua tasapainoa horjuttavaksi voimaksi.

2.1.1.9 Komitea on tietoinen siitä, että Kiinassa valmistellaan parhaillaan uutta kansalaisjärjestöjä koskevaa säännöstä, jossa ensimmäistä kertaa myös kaikkia ulkomaisia kansalaisjärjestöjä vaaditaan rekisteröitymään.

2.1.1.10 Kiinassa tehdään usein ero "hallituksen organisoimien" ja "tavanomaisten" kansalaisjärjestöjen välillä. Hallituksen organisoimat kansalaisjärjestöt ovat hallituksen perustamia ja taloudellisesti tukemia organisaatioita. Niiden henkilöstö on usein hallituksen palkkalistoilla, ja niiden johtopaikoilla istuu tavallisesti entisiä hallituksen virkamiehiä. Sitä vastoin tavanomaiset kansalaisjärjestöt eivät saa hallitukselta tukea. Niiden henkilöstö ei ole hallituksen palveluksessa, eikä niiden johtopaikoilla ole virkamiehiä.

2.1.1.11 Hallituksen organisoimilla kansalaisjärjestöillä on toisinaan muita järjestöjä paremmat yhteydet hallitusvaltaan. Näiden yhteyksien takia hallitus saattaa luottaa enemmän kyseisiin järjestöihin ja antaa niille suuremman toimintavapauden ja siten myös enemmän todellista itsenäistä päätösvaltaa. Hallituksen organisoimilla kansalaisjärjestöillä on myös paremmat mahdollisuudet käydä vuoropuhelua hallituksen kanssa ja osallistua päätöksentekoon.

2.1.1.12 Valtaosa tavanomaisista kansalaisjärjestöistä pyrkii tekemään yhteistyötä hallituksen kanssa sen sijaan että ne korostaisivat itsenäisyyttään. Nyt kun Kiinan markkinauudistusten käynnistämistä on kulunut enemmän kuin kaksi vuosikymmentä, maan hallitus on vähentänyt huomattavasti taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan suoraa valvontaa. Sillä on kuitenkin edelleen merkittävästi valtaa kyseisillä aloilla. Yksi-kään kansalaisjärjestö ei voi toimia kunnollisesti, ellei se saa ainakin jonkin verran hyväksyntää ja tukea hallituksen virastoilta ja virkamiehiltä. Mahdollisuus vuoropuheluun hallituksen kanssa on ainoa tapa varmistaa kansalaisjärjestöjen tuloksetas toiminta. Kiinalaiset kansalaisjärjestöt arvostavatkin yleensä keskustelu- ja vaikutusmahdollisuuksia enemmän kuin riippumattomuutta hallituksesta, koska ne ovat tietoisia siitä, että hallitus kykenee edelleen valvomaan niitä ja käyttää tätä valtaa, mikäli ne ylittävät tietyt rajat.

2.1.1.13 Kansalaisjärjestöjen hallintaa koskevat Kiinan hallituksen tavoitteet ovat ristiriitaiset. Toisaalta se kannustaa kansalaisjärjestöjen kasvua voidakseen siirtää niille tiettyjä tehtäviä, joita se itse aikaisemmin hoiti suunnitelmatalouden mallin mukaisesti. Se toivoo esimerkiksi, että kansalaisjärjestöt voivat ottaa osavastuun sosiaalipalveluiden tarjoamisesta ja auttaa mobilisoimaan yhteiskunnan voimavaroja hallituksen sosiaalimenojen täydentämiseksi. Toisaalta hallitus on huolissaan siitä, että kansalaisjärjestöjen aktiivinen toiminta kehittyi yhteiskunnallisiksi liikkeiksi, jotka saattavat asettaa hallituksen poliittisen aseman kyseenalaiseksi ja aiheuttaa epävakautta. Sen vuoksi hallitus on viimeksi kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana käynnistänyt lukusia ”puhdistus- ja oikaisukampanjoita” lujit-takseen kansalaisjärjestöjen valvontaa aina silloin kun valvonta on sen mielestä löystynyt. Huolimatta näistä määrääjain toistuvista kampanjoista kansalaisyhteiskunnan kasvu ja laajentuminen ei ole pysähtynyt, kuten kansalaisjärjestöjen määrän jatkuva lisääntyminen osoittaa.

2.1.1.14 Virallisissa julkaisuissaan hallitus on väittänyt, että se helpottaa yli 20:llä eri alalla Kiinassa toimivien satojen ulkomaisten kansalaisjärjestöjen toimintaa myöntämällä niille virallisen aseman.

Se on kuitenkin myös osoittanut tuntevansa syvää epäluuloa ulkomaisia kansalaisjärjestöjä ja niiden kiinalaisia kumppanior-ganisaatioita kohtaan. Useat kiinalaiset kansalaisjärjestöt ovat ilmoittaneet joutuneensa tehostetun valvonnan kohteiksi. Lisäksi ne ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että viranomaiset pitävät nykyään ympäristö- ja tasa-arvokysymyksiä arkaluontoisina asioina.

2.1.1.15 Hallitus perustelee toimintaansa pääasiassa sillä, että ehdottomina ensisijaisina tavoitteina ovat yhteiskunnan vakauden varmistaminen ja ”harmonisen yhteiskunnan” luominen. Samoilla syillä on perusteltu toisinajattelijoiden pidä-tyksiä ja Internetin sensuroimista. Komitea huomauttaa, että länsimaiset yritykset ovat myyneet Kiinaan suojausvälineitä ja palomuuriohjelmia, jotka mahdollistavat vapaan tiedonvälityksen ja ilmaisuvapauden valvonnan ja rajoittamisen. Eräät näistä yrityksistä ovat menneet niin pitkälle, että ne ovat sitou-tuneet ”itsekuuriin” lupaamalla noudattaa Kiinan sensuurilakeja.

2.1.1.16 On huomionarvoista, että vaikka korruptio on Kiinassa laajalle levinnyt ja ajankohtainen ongelma, paikalliset kansalliset järjestöt eivät toistaiseksi ole puuttuneet siihen.

2.1.1.17 Yhteydet tiedemaailmaan ovat tärkeitä sekä ulko-maisille että kiinalaisille kansalaisjärjestöille. Ulkomaiset kansalaisjärjestöt sekä Euroopan komissio tekevät usein yhteistyötä akateemisten piirien kanssa ja tukevat niiden tutkimustyötä.

2.1.1.18 Kansalaisjärjestötoiminta on edelleen voimissaan Hongkongissa, missä kansalaisjärjestöt tarjoavat aktiivisesti sekä palveluita että neuvontaa. Molemmilla aloilla hongkongilaiset kansalaisjärjestöt pitävät yllä yhteyksiä lähialueilla Manner-Kiinassa toimiviin kansalaisjärjestöihin.

2.2 Kansalaisyhteiskunnan nykyinen rooli EU:n ja Kiinan suhteissa

2.2.1 Sekä EU että Kiina ovat ilmoittaneet, että ne haluavat edistää yhteyksiä molempien osapuolten kansalaisyhteiskuntien organisaatioiden välillä. Kiinan EU-politiikkaa käsittelevässä asiakirjassa vuodelta 2003 todetaan, että ”olisi kannustettava näkemystenvaihtoa Kiinan ja EU:n kansalaisten ja valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden välillä”.

2.2.2 Vaikka EU:n ja Kiinan kansalaisyhteiskuntien organi-saatiot ovat käyneet vuoropuhelua, sillä ei toistaiseksi ole ollut suuria vaikutuksia kahdenvälisiin suhteisiin. ETSK:n vuonna 2003 antamassa EU:n ja Kiinan suhteita käsittelevässä lausun-nossa annettiin useita suosituksia kansalaisyhteiskunnan vuoro-puhelun vahvistamisesta. Lausunnon kohdassa 4.7 todetaan esimerkiksi seuraavasti: ”EU:n tulisi tukea ja lisätä vuoropuhelua Kiinan ja EU:n järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan sekä taloudellisten ja yhteiskunnallisten eturyhmien kanssa esimer-kiksi sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta (köyhyyden vähentä-minen, sukupuolten välinen tasa-arvo, osallistumisen lisää-minen, ympäristönsuojelu jne.)” ja ”Vuoropuhelussa tulisi käsi-tellä ihmisoikeuksiin, hyvään hallintotapaan ja vähemmistöjä koskevaan politiikkaan liittyviä aiheita”.

2.2.3 Kohdassa 4.14 ehdotetaan, että Euroopan talous- ja sosiaalikomitean tulevia vierailuja Kiinaan ei tulisi hyödyntää ainoastaan yhteyksien lujittamiseksi Kiinan talous- ja sosiaali-neuvostoon, vaan myös yhteyksien uudistamiseksi ja laajenta-miseksi Kiinan kansalaisjärjestöistä koostuvaan yhteisöön (etenkin sen vapaisiin ja itsenäisiin kansalaisjärjestöihin). Kysee-seen tulisivat mm. terveydenhoito- ja ympäristönsuojelualalla toimivat kansalaisjärjestöt heinäkuussa 2002 tehdyn vierailun mallin mukaisesti.

2.2.4 Toistaiseksi näissä asioissa ei ole tapahtunut merkit-tävää edistystä. ETSK:n Kiinaan lokakuussa 2005 tekemän vie-railun yhteydessä ETSK:n ja Kiinan talous- ja sosiaalineuvoston puheenjohtajat allekirjoittivat lisäyksen puheenjohtajien yhtei-seen julistukseen vuodelta 2002. Lisäyksessä ehdotetaan kokousten järjestämistä vuosittain EU:n ja Kiinan kansalaisyhteiskunnan yhteyksien tiivistämiseksi. Lisäksi siinä ehdotetaan, että EU:n ja Kiinan seuraavassa huippukokouksessa tehdään esitys EU:n ja Kiinan kansalaisyhteiskuntien pyöreän pöydän ryhmän perustamisesta.

2.2.5 Kyseiset ehdotukset ovat konkreettinen askel kohti EU:n ja Kiinan kansalaisyhteiskuntien yhteyksien tiivistämistä. Ne tarjoavat myös mahdollisuuden antaa kansalaisyhteiskunnalle nykyistä merkittävämpi rooli EU:n ja Kiinan suhteissa Hongkongin ja Macaon erityishallintoalueet mukaan luettuina.

2.2.6 Työelämää ja ammatillista yhdistymistä koskevat oikeudet, kolmikantayhteistyö ja työmarkkinasuhteet

2.2.7 Kiinassa työelämää ja ammatillista yhdistymistä koskevia oikeuksia rajoitetaan lainsäädännöllä paljon enemmän kuin kansalaisjärjestöjen toimintaa. Komissio, Euroopan parlamentti ja komitea ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota kyseisiin rajoituksiin, sillä ne ovat ristiriidassa kansainvälisten työelämän perussääntöjen kanssa, joihin Kiina ja EU:n jäsenvaltiot ovat kaikki sitoutuneet. Erityisesti on syytä todeta, että Kiina rikkoo jatkuvasti yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta koskevien ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 sisältämiä perussääntöjä.

2.2.8 Kiinan hallitus väittää, että työelämää ja ammatillista yhdistymistä koskevat oikeudet on turvattu kattavalla lainsäädännöllä. Lainsäädännön ja todellisen tilanteen välillä on kuitenkin ammottava kuilu, minkä myös Kiinan hallitus on äskettäin myöntänyt. Tutkittuaan tilannetta 200 yrityksessä Kiinan kansankongressin asettama komitea tuli siihen lopputulokseen, että 80 prosentissa kyseistä yrityksistä työntekijöiden lainmukaisia oikeuksia loukataan vakavasti. Ongelmat ovat akuuteimpia kevyessä teollisuudessa, rakennusalalla ja kaivos-teollisuudessa.

2.2.9 Komitean mielestä näitä ongelmia ei voida sivuuttaa, jos kansalaisyhteiskunnan roolia EU:n ja Kiinan suhteissa aiotaan käsitellä kattavasti. On tärkeää, että komitea ottaa asiaan kantaa ja tekee ehdotuksia siitä, miten EU ja Kiina voisivat yhteistyössä parantaa tilannetta tällä alalla. Kyseisiä ehdotuksia tulisi tarkastella ja käsitellä ETSK:n ja Kiinan talous- ja sosiaalineuvoston yhteistyön puitteissa.

2.2.10 ILO:n jäsenvaltiona Kiinan on kunnioitettava yleissopimuksissa 87 ja 98 määritettyjä oikeuksia. Kyseiset oikeudet on sisällytetty Philadelphian julistukseen, joka on osa ILO:n peruskirjaa. Jos jokin valtio, joka ei vielä ole ratifioinut yleissopimuksia 87 ja 98, ei kunnioita kyseisiä oikeuksia, asiaa voidaan käsitellä ILO:n valvontaelimissä, tarkemmin sanottuna ILO:n hallintoelimen yhdistymisvapautta käsittelevässä komiteassa. Yhdistymisvapautta käsittelevän komitean tekemät arviot perustuvat useiden vuosikymmenien aikana kehittyneeseen, yhdistymisvapautta ja kollektiivista neuvottelu-oikeutta koskevaan laajaan oikeuskäytäntöön, jonka katsotaan yleisesti syntyneen objektiivisen, puolueettoman ja riippumattoman oikeudellisen analyysin tuloksena.

2.2.11 Kiinaa on viime vuosina toisinaan voimakkaastikin arvosteltu yleissopimuksissa 87 ja 98 määritettyjen oikeuksien rikkomuksia. Kiinan ammattiliittoja koskeva lainsäädäntö poikkeaa unionin lainsäädännöstä ja yleissopimuksen 87 määräyksistä eniten siinä, että Kiinassa *All-China Federation of Trade*

Unions -ammattiliitolle (ACFTU) on annettu yksinoikeus ammattiyhdistystoimintaan. Yleissopimus ei kiellä, että yksi ainoa ammattiliitto huolehtii työntekijöiden eduista. Jos työntekijät sitä haluavat, se on täysin ILO:n perussääntöjen mukainen ratkaisu. Sen sijaan yleissopimuksen vastaista on luoda lainsäädännön keinoin ammattiyhdistystoimintaa koskeva monopoli ja kieltää lailla työntekijöiden pyrkimykset perustaa ACFTU:n ulkopuolisia vaihtoehtoisia organisaatioita.

2.2.12 Ammattiliittoja koskevassa laissa määritellään lisäksi Kiinan ainoan ammattiliiton poliittinen linja säätämällä muun muassa, että ammattiliiton on puolustettava Kiinan kommunistisen puolueen johtoasemaa. Siinä myös säädetään "demokraattisen sentralismin" periaatteesta, joka kiinalaisittain sovellettuna on vieras kaikille demokraattisille organisaatioille.

2.2.13 Kiinassa ei ole kollektiivisia työehtoneuvotteluita koskevaa lakia. Maassa on tosin kollektiivisia sopimuksia koskevia säännöksiä, mutta kyse on enemmänkin kuulemisista kuin neuvotteluista. "Kollektiivista kuulemista" pidetään asianmukaisena välineenä ratkaista työntekijöiden ja työnantajien eturistiriitoja. Mikään kyseisistä säännöksistä ei heijasta kollektiivista neuvottelu-oikeutta koskevan ILO:n yleissopimuksen 98 perussäiltöä, kuten sitä, että hallituksen tulisi edistää kollektiivisia työehtosopimusneuvotteluita tai että neuvotteluosapuolten ei tulisi sekaantua toistensa sisäisiin asioihin.

2.2.14 Järjestäytymisoikeudesta voidaan todeta, että Kiinassa ei käytännössä sallita riippumattomien ammattiliittojen toimintaa ja että kaikki pyrkimykset sellaisten perustamiseksi torjutaan määrätietoisesti. Tällaisten hankkeiden liikkeellepanijat voidaan pitää ja heidät tuomitaan useimmissa tapauksissa vankilarangaistukseen. Joskus heidät lähetetään työleireille "uudelleen koulutettaviksi" tai sijoitetaan mielisairaalaan. Sortotoimista huolimatta Kiinassa on selviä pyrkimyksiä luoda ACFTU:n ulkopuolista kollektiivista toimintaa, ammatillinen järjestäytyminen mukaan luettuna. Riippumattomilla aktiiviteilla ja kansalaisjärjestöillä, jotka tukevat laillisia oikeuksiaan puolustamaan pyrkiviä työntekijöitä, on ollut merkittävä rooli oikeusvaltioperiaatteen tukijoina Kiinassa, mutta vuonna 2005 ne joutuivat hallinnon ja poliisin kasvaneen painostuksen kohteeksi.

Kiinan kansankongressin raportissa, johon edellä viitattiin, huomautetaan vuonna 1995 säädetyn, kollektiivisia sopimuksia koskevan lain käytännön soveltamisesta, että 80 prosentissa yksityisen sektorin yrityksistä sopimukset eivät täytä lain vaatimuksia. Jos sopimuksia ylipäänsä on tehty, ne ovat yleensä voimassa alle vuoden. Sopimuksissa on useampia työntekijöiden velvollisuuksia kuin oikeuksia käsitteleviä artikloja. Raportin mukaan valtionyhtiöissä tilanne on jonkin verran parempi.

2.2.15 Yksi työntekijöiden oikeuksia koskeva asia, johon säännöllisesti viitataan julkisuudessa, on työsuojelu. Tällä alalla ammattiyhdistystoiminta puuttuu kokonaan. Tunnettu esimerkki on kaivosteollisuus.

2.2.16 Kyseinen ala tarjoaa kiinnostavan mahdollisuuden keskusteluihin ja yhteistyöhön, kun pohditaan kansalaisyhteiskunnan mahdollista roolia EU:n ja Kiinan suhteissa. Työsuojelu on tietysti luonteeltaan erilainen asia kuin työelämää tai ammatillista yhdistymistä koskevat perusoikeudet. Kiina ei ole ratifioinut yhtäkään asiaa koskevista ILO:n perussopimuksista, eivätkä edes kaikki EU:n jäsenvaltiot ole ratifioineet useita niistä. Järjestäytymisoikeus on selvästi tärkeä asia tiettyjen työsuojelua koskevien määräysten täytäntöönpanon kannalta.

2.2.17 Tätä taustaa vasten komitea on tyytyväinen Kiinan hallituksen päätökseen nimittää 100 000 työntekijöiden edustajaa valvomaan työturvallisuutta Kiinan 24 000 hiilikaivokseen sekä hallituksen haluun auttaa heidän kouluttamisessaan.

2.2.18 Työelämää ja ammatillista yhdistymistä koskevien oikeuksien osalta Yhdistyneiden kansakuntien talous- ja sosiaalivestasto reagoi Kiina ensimmäiseen raporttiin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanosta kiinnittämällä järjestäytymisvapauden loukkaamisen ja vaarallisten työolojen lisäksi huomiota muun muassa seuraaviin huolestuttaviin seikkoihin:

- työmarkkinoilla ja ammatin harjoittamisen yhteydessä tapahtuva syrjintä
- pakkotyön käyttö rangaistuskeinona ilman syyttämistä, oikeudenkäyntiä tai muutoksenhakumahdollisuutta
- vaarallisen työn teettäminen lapsilla
- sisäisten siirtotyöntekijöiden oikeuksien polkeminen
- ihmisarvoisen elintason ylläpitämiseen riittämätön palkkataso varsinkin maaseutualueilla ja palkanmaksun jatkuva viivästyminen erityisesti rakennusalailla.

2.3 Työntekijöiden oikeuksia puolustavat organisaatiot

2.3.1 ILO:n yleissopimusten 87 ja 98 tarkoituksena ei ole suojella ainoastaan työntekijöiden vaan myös työnantajien oikeuksia. Kiinan työnantajain keskusjärjestö CEC on 1990-luvun lopulta alkaen pyrkinyt kehittämään tiettyjä työnantajien edustusorganisaatiolle kuuluvia perustehtäviä. Kehitys on kuitenkin tähän asti ollut hidasta, joskaan se ei johdu hallituksen puuttumisesta asiaan. Pääsyyinä työnantajien järjestön erittäin suppeaan rooliin ovat sen heikko taloudellinen asema, suurten valtionyritysten hallitseva asema sekä sellaisen työmarkkinajärjestelmän puuttuminen, jossa CEC:llä voisi olla rooli. Ulkomaisten monikansallisten yritysten tytäryhtiöillä ei ole minkäänlaista roolia CEC:n toiminnassa.

2.3.2 CEC ei näytä olevan halukas ryhtymään edustamaan täysimääräisesti jäsentensä etuja. Koska CEC:n mielestä kommunistinen puolue kykenee edustamaan Kiinan kaikkia etunäkökohtia ilman ristiriitoja, CEC määrittelee tehtävänsä erittäin vaatimattomasti: sen tehtävänä on neuvoa jäseniään hallituksen makro- ja mikrotaloudellisten säännösten noudattamisessa, auttaa ratkaisemaan erityisongelmia sekä vaatia tarvittaessa asianmukaista kohtelua. Kiinan toinen merkittävä työnantajajärjestö *All China Federations of Industry and Commerce* on samoilla linjoilla.

On kuitenkin kiinnostavaa huomata, että useat uusista organisaatioista, kuten *All China Business Owners Federation*, ajavat "uuskapitalistien" etuja. Lisäksi on joitakin yhteiskunnallisia organisaatioita, jotka edustavat tiedemaailman ja ammatinharjoittajien etuja. Ne muodostavat kiinnostavan yhteyden ammatinharjoittajien ja hallituksen välillä ja tarjoavat mahdollisuuden keskustella eri ideoista ja etenemistavoista.

2.4 Työelämän suhteet ja kolmikantayhteistyö

2.4.1 Edellä mainituista syistä komitean on syytä toistaa huolensa jatkuvasti lisääntyvästä sosiaalisesta tyytymättömyydestä ja levottomuudesta. Virallisten tietojen mukaan vuonna 2004 työntekijät järjestivät noin 74 000 merkittävää mielenosoitusta, joihin osallistui yli 3,7 miljoonaa ihmistä. Vuonna 2003 tällaista toimintaa tapahtui hallituksen laskujen mukaan 58 000 kertaa. Protestien määrä on kasvanut jatkuvasti vuodesta 1994 alkaen, jolloin niitä järjestettiin 10 000. Laaja sosiaalinen tyytymättömyys on vakava uhka vakaudelle. Puolue ja hallitus ovat ilmeisesti edelleen sitä mieltä, että nopean talouskasvun jatkuminen sekä ehdotetut pyrkimykset räikeimpien eriarvoisuuksien vähentämiseksi rauhoittavat kiinalaiset työntekijät. Niinpä niiden on jatkuvasti tasapainoitettava nopean kehityksen ja vakauden välillä.

2.4.2 Komitea on edelleen vakuuttunut siitä, että vapaiden ja riippumattomien toimijoiden osallistumiseen perustuvan ajankäytön työmarkkinajärjestelmän luominen riittävän aikaisessa vaiheessa on yksi avaintekijä pyrittäessä turvaamaan taloudellisen muutosprosessin vakaus. ILO:n yleissopimuksen 144 mukaiset, riippumattomien työntekijä- ja työnantajaorganisaatioiden osallistumiseen perustuvat todelliset kolmikantaneuvottelut voisivat luoda perustan tällaiselle järjestelmälle.

2.4.3 Nykyoloissa kansalaisyhteiskunnalla voi olla vain erittäin rajallinen rooli kyseisen järjestelmän luomiseen tähtäävässä prosessissa.

Työntekijöiden puolelta ulkomaisten monikansallisten yritysten tytäryhtiöt ja Beijingissä toimiva Euroopan kauppakamari voisivat osallistua tähänastista aktiivisemmin kyseiseen prosessiin. Ne eivät kuitenkaan toistaiseksi ole olleet kovin halukkaita sitoutumaan asiaan. Yritysten sosiaalinen vastuu, jota kohtaan Kiinan hallitus on tähän mennessä osoittanut jonkin verran kiinnostusta, voisi osoittautua asiassa hyödylliseksi välineeksi.

EU:n ammattiliitot ovat yleisesti ottaen haluttomia tekemään yhteistyötä ACFTU:n kanssa niin kauan kun kyseinen organisaatio ei näytä olevan halukas ottamaan huomioon jäsentensä etuja. Ne ovat kuitenkin kiinnostuneita tukemaan Kiinassa sellaista toimintaa, jonka tarkoituksena on saada työntekijät tietoisiksi oikeuksistaan, antaa heille koulutusta sellaisilla aloilla kuin työsuojelu sekä tarjota heille tuomioistuimissa oikeusapua. Joskus ne tekevät yhteistyötä paikallisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Vaikka tällaiset toimenpiteet saattavat lopulta johtaa asianmukaisen työmarkkinajärjestelmän perustamiseen, ne ovat vasta ensimmäisiä (ja pakosta erittäin varovaisia) askelia erittäin pitkällä tiellä.

3. Päätelmät ja suositukset

3.1 On selvää, ettei tehokkaiden yhteyksien luominen EU:n ja Kiinan kansalaisyhteiskuntien välille ole helppo tehtävä. EU:n ja Kiinan kulttuurit ja poliittiset järjestelmät poikkeavat toisistaan suuresti, eivätkä EU ja Kiina vielä ymmärrä toisiaan kovin hyvin. Näin ollen vaarana on, että Kiina vastaa EU:n esittämiin huolenaiheisiin toteamalla, etteivät Euroopan kokemukset ole Kiinan oloissa merkityksellisiä. Vaatimus, että Kiinan tulisi olla enemmän "meidän kaltaisemme", ei kuitenkaan toimi. Yhteyksien luominen on kuitenkin hyödyllistä, ja sitä olisikin edistettävä.

3.2 EU:n on parannettava kykyään ymmärtää kansalaisyhteiskunnan kehittämisen monimutkaisuutta Kiinassa. Vaikka pääpaino asetetaan ymmärrettävästi yhteistyölle Kiinan aidosti riippumattomien kansalaisjärjestöjen kanssa sekä niille annettavalle tuelle ja vaikka samaa käytäntöä tulee jatkaa vastaisuudessakin, EU:n on käsitettävä, että myös tavanomaisilla kansalaisjärjestöillä (hallituksen organisoimien kansalaisjärjestöjen vastakohtana) on taipumus pitää yllä epävirallisia suhteita hallitukseen ja että niiden mielestä vuoropuhelu hallituksen kanssa on niiden omaa riippumattomuutta tärkeämpi asia. Euroopan komission tukisi jatkossakin tarkastella eräiden valtiovallasta riippuvaisten "massaorganisaatioiden", kuten *All-China Women's Federation* -naisliiton (ACWF) tarjoamia mahdollisuuksia demokration, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi Kiinassa. Hallituksen organisoimat kansalaisjärjestöt, massaorganisaatiot ja niiden paikallisosastot ovatkin viime vuosina käynnistäneet joitakin uusia aloitteita ja innovatiivisia hankkeita näillä aloilla.

3.3 Sen vuoksi suositetaan, että EU omaksuu monitahoisen lähestymistavan: EU:n tulisi tehdä samaan aikaan yhteistyötä useiden erityyppisten kansalaisjärjestöjen kanssa ja sitoa ne eri tavoilla toimintaan ottaen huomioon niiden erilaiset voimavarat ja toimivaltuudet. Sen tulisi myös laajentaa yhteyksiään alue- ja paikallistason kansalaisjärjestöihin.

Lisäksi on sovittu Euroopan maiden ja Kiinan talous- ja sosiaalineuvostojen yhteistyön tiivistämisestä. Tavoitteena on tehostaa niiden yhteistyösuhteita järjestämällä vuosittain puheenjohtajatasen kokous, johon kumpikin osapuoli lähettää järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri taloudellisista ja sosiaalisista toimituksista koostuvat valtuuskunnat. Tarkoituksena on myös päästä yksimielisyyteen EU:n ja Kiinan huippukokoukselle esitettävästä pyynnöstä, joka koskee Euroopan maiden ja Kiinan talous- ja sosiaalineuvostojen nykyiseen yhteistyöhön pohjautuvan kahdenvälisen pyöreän pöydän ryhmän perustamista. Jos kyseinen ehdotus hyväksytään, on suositeltavaa, että pyöreän pöydän ryhmän kiinalaisjäsenet eivät edusta pelkästään hallituksen organisaatioita vaan että myös kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat merkittävästi edustettuina. Lisäksi pyöreän pöydän ryhmän kokousten yhteydessä osanottajilla tulisi olla mahdollisuus tavata riippumattomien kansalaisjärjestöjen edustajia.

3.4 Useat ETSK:n valtuuskunnan tapaamat kansalaisyhteiskunnan edustajat totesivat oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta Kiinassa, että nykyisen lainsäädännön noudattamisen valvonta olisi asetettava etusijalle sen sijaan että laadittaisiin uusia lakeja. Useiden hallintoa, ihmisoikeuksien suojelua ja demokratiakehitystä koskevien ongelmien ja puutteiden voidaan katsoa johtuvan nykyisten säännösten laiminlyönnistä

ja noudattamatta jättämisestä. Sen vuoksi suositetaan, että tehdessään ehdotuksia kyseisten asioiden parantamiseksi EU korostaa nykyistä enemmän tarvetta noudattaa voimassa olevaa lainsäädäntöä. EU:n argumenttien painoarvoa voidaan lisätä kehottamalla Kiinan hallitusta noudattamaan itse laatimiaan lakeja.

3.5 ETSK panee merkille, että Kiinan hallitus on edelleen erittäin huolestunut poliittisen ja yhteiskunnallisen vakauden säilymisestä. Valtiovalta pelkää, että kansalaisjärjestöjen rajoittamaton toiminta saattaa aiheuttaa epävakautta. Sen vuoksi suositetaan, että EU jatkaa pyrkimyksiään saada Kiinan hallitusvalta vakuuttuneeksi siitä, että vakaus ja aktiivinen kansalaisjärjestötoiminta eivät ole yhteensovittamattomia asioita, kunhan oikeusvaltioperiaatetta kunnioitetaan. Unioni voi myös käyttää esimerkkinä omia kokemuksiaan, erityisesti uusien Keski- ja Itä-Euroopan jäsenmaidensa hakemuksia, osoittaakseen Kiinan hallitukselle, että kehittynyt kansalaisyhteiskunta voi auttaa parantamaan hallintoa ja lisäämään vakautta.

3.6 Kun otetaan huomioon, että työvoimakysymykset ovat tällä hetkellä Kiinassa erittäin arkaluontoinen asia, Kiinan hallitus ei ehkä ole valmis löysentämään työmarkkinajärjestöjen valvontaa. Ainoastaan kiinnittämällä Kiinan kanssa käytävässä kansainvälisessä vuoropuhelussa järjestelmällisesti huomiota yhdistymisvapauden keskeiseen merkitykseen voidaan toivoa, että Kiinan hallitus löysää otettaan ammattiyhdistyksistä.

3.7 Kun otetaan huomioon Kiinan hallituksen halu kehittää kauppa- ja teollisuusliittoa, suositetaan, että EU käyttää tilaisuutta hyväkseen auttaakseen kiinalaisia kauppa- ja teollisuusliittoa ottamaan oppia vastaavien eurooppalaisten järjestöjen kokemuksista. Myönteinen kehitys millä tahansa kansalaisyhteiskunnan sektorilla saattaa vaikuttaa lopulta myös muiden sektorien tilanteeseen.

3.8 EU saattaa vähentää Kiinalle antamansa kehitysavun määrää. Kiinalaisten kansalaisjärjestöjen johtajat sekä Kiinassa toimivien ulkomaisten kansalaisjärjestöjen edustajat ovat kuitenkin sitä mieltä, että EU:n tulisi säilyttää Kiinan kansalaisyhteiskunnan organisaatioille antamansa taloudellinen tuki ainakin nykytasolla. Kiinan hallituksen tuki kansalaisyhteiskunnan organisaatioille on nykyisin jokseenkin niukkaa, ja myös yksityisen sektorin rahoitustuki kansalaisjärjestötoiminnalle on kehittymätöntä. Sen vuoksi suositetaan, että EU harkitsee Kiinan kansalaisyhteiskunnan organisaatioille antamansa taloudellisen tuen säilyttämistä entisellään tai jopa sen lisäämistä. Tuki tulisi kuitenkin suunnata toimiin, joiden avulla edistetään myös perusoikeuksia ja työntekijöiden oikeuksia. ETSK suhtautuu myönteisesti komission laatimiin ja ehdottamiin ohjelmiin kansalaisyhteiskunnan kehittämisen tukemiseksi Kiinassa ja suosittaa, että EU:n tulisi harkita rahoitustukensa lisäämistä Kiinan kansalaisyhteiskunnan organisaatioille. Se korostaa kuitenkin, että on tärkeää tukea myös ruohonjuuritason organisaatioita tarjoamalla yksinkertaistettuun hakemusprosessiin perustuvia pienimuotoisia avustuksia sekä teknistä tukea hakemusten laatimiseen.

3.9 Yhtä lailla tärkeää on, että EU jatkaa Kiinan kansalaisjärjestöjen valmiuksien parantamiseen tähtäävien ohjelmien tukemista. Suositetaan, että kyseisten ohjelmien suunnittelua parannetaan kiinalaisten kansalaisjärjestöjen erityistarpeiden huomioimiseksi ja että tällöin myös kuullaan kyseisiä organisaatioita.

3.10 Kiinan kansalaisyhteiskunnan edustajat ovat myös sitä mieltä, että EU:n tulisi käyttää vaikutusvaltaansa kansalaisjärjestöjen ja valtiovallan sekä kansalaisjärjestöjen ja yritysten välisen kumppanuuksien edistämiseksi. EU:n olisi kannustettava Kiinan hallitusvaltaa luomaan kanavia, joita pitkin kansalaisjärjestöt saavat julkisia asioita koskevat näkemyksensä hallituksen tietoon. Tässä asiassa EU:n pitäisi ryhtyä toimenpiteisiin. Vuonna 2003 antamassaan EU:n ja Kiinan suhteita käsittelevässä lausunnossa ETSK toteaa, että kansalaisjärjestöt voivat tarkoituksenmukaisesti edustaa intressejä ainoastaan yhdistymisvapauden pohjalta (kohta 3.13). Vaikka yhdistymisvapaus on Kiinassa nykyään rajoitettua, kansalaisjärjestöjen osallistumista päätöksentekoon olisi kuitenkin mahdollista vielä lisätä. EU voi antaa Kiinan valtiovallalle ja kansalaisjärjestöille esimerkkejä siitä, miten Euroopassa kansalaisyhteiskunnan organisaatiot puolustavat etuja, valvovat valtiovallan toimintaa ja osallistuvat julkisen politiikan muotoilemiseen, jotta Kiina voi ainakin joissakin asioissa ottaa mallia Euroopan myönteisistä kokemuksista.

3.11 Vaikka lehdistön vapaus Kiinassa on eri tavoilla rajoitettua, Kiinan tiedotusvälineillä on ollut ratkaiseva rooli kansalaisyhteiskunnan kasvun edistämiseksi viime vuosina. Sen vuoksi suositetaan, että EU tutkii tapoja tukea tiedotusvälineiden aktiivisen roolin jatkumista Kiinassa. Yksi tapa edistää asiaa voisi olla toimittajien vierailuvaihto EU:n ja Kiinan välillä.

3.12 ETSK toteaa, että Hongkongin kansalaisyhteiskunnalla on jatkuvasti korvaamaton rooli demokratian ja ihmisoikeuksien puolustamisessa Hongkongissa. Lisäksi se innostaa ja tukee merkittäväällä tavalla kansalaisyhteiskunnan toimintaa Manner-Kiinassa. Suositetaan, että yhteydenpitoa ja yhteistyötä Hongkongin kansalaisyhteiskunnan kanssa jatketaan.

3.13 Suositetaan, että ETSK ja muut asianomaiset euroopalaiset kansalaisyhteiskunnan järjestöt kannustavat komissiota

seuraamaan yhdessä Euroopan parlamentin ja Kiinan talous- ja sosiaaliunionin kanssa asianmukaisesti perusoikeuksien loukkauksia sekä valvovat tilanteen kehittymistä.

3.14 Järjestäytymisvapauden ja kollektiivisen neuvotteluvoimavarojen tulisi olla keskeisessä asemassa, kun ETSK käsittelee yhdessä Kiinan talous- ja sosiaaliunionin kanssa ihmisoikeuskysymyksiä.

Komission on jatkettava vuoropuhelua Kiinan hallituksen kanssa tavoitteenaan auttaa sitä voittamaan syvä epäluulo "hallituksen vastaisia organisaatioita", "Solidarność-ilmiötä" sekä "eri väritunnusten alla tapahtuvia vallankumouksia" kohtaan. Lisäksi tulisi pyrkiä antamaan myönteinen sisältö "työelämän erilaisille yhteistyömuodoille", jotka Kiinan hallitus nosti tärkeään asemaan EU-politiikkaa käsittelevässä asiakirjassaan vuonna 2003 tekemissään taloudellista yhteistyötä ja kauppaa koskevista ehdotuksista. EU:n ja Kiinan järjestelmällinen vuoropuhelu työvoima-, työllisyys- ja sosiaalikeskustelusta, josta komission jäsen Vladimír Špidla ja Kiinan hallituksen työvoima- ja sosiaaliturvakysymyksistä vastaava ministeri ovat sopineet, voisi tarjota hyvän mahdollisuuden edetä asiassa. Komitea pyrkii edistämään samaa asiaa hyödyntämällä omia yhteyksiään Kiinan talous- ja sosiaaliunioniin.

3.15 ETSK tutkii, minkälainen rooli yritysten sosiaalisella vastuulla ja monikansallisille yrityksille suunnatuilla kansainvälisillä käytännöillä (erityisesti OECD:n ohjeilla) voi olla siinä, miten ulkomaiset yritykset osallistuvat Kiinan työmarkkinajärjestelmän kehittämiseen.

Lisäksi suositetaan erityishuomion kiinnittämistä ammattiliittojen, työnantajajärjestöjen sekä tarpeen vaatiessa kansalaisjärjestöjen mahdolliseen rooliin työsuojelun parantamisessa.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

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

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Nuorisorikollisuuden torjuminen, nuorten tekemien rikosten käsittely ja nuoriso-oikeusjärjestelmän rooli Euroopan unionissa”

(2006/C 110/13)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 10. helmikuuta 2005 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon *Nuorisorikollisuuden torjuminen, nuorten tekemien rikosten käsittely ja nuoriso-oikeusjärjestelmän rooli Euroopan unionissa*.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. helmikuuta 2006. Esittelijä oli José María Zufiaur Narvaiza.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 98 puolesta, ei yhtään vastaan 1:n pidätyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Euroopassa on viime aikoina alettu huolestua yhä enemmän nuorisorikollisuudesta. Se on eräs niistä rikosoikeudellisista ongelmista, joita on viime vuosisadalta lähtien jatkuvasti tarkkailtu kaikkialla maailmassa. On kuitenkin syytä todeta, että yhteiskunnan huomio kiinnittyy usein enemmän nuorten käyttäytymiseen kuin aikuisten tekoihin, varsinkin jos käyttäytyminen on kielteistä. Yhteiskunta on näin alkanut suhtautua erityisen tyyliä nuorisorikollisiin. On niin ikään aiheellista huomauttaa, että nuoret ovat usein itse nuorisorikollisuuden uhreja. Koska nuorisorikollisuus mielletään Euroopassa tärkeäksi huolenaiheeksi, siihen on puututtava tehokkaasti. Ratkaisuisia on keskityttävä pääasiassa kolmeen seikkaan tai toimintalohkoon: nuorisorikollisuuden torjuntaan, seuraamus- ja kasvatustoimenpiteisiin sekä alaikäisten ja nuorten rikosten tekijöiden integroimiseen ja sopeuttamiseen uudelleen yhteiskuntaan.

1.2 ETSK:n mielestä tavoitteena tulisi olla nuorisorikollisuuden yhteisen torjuntastrategian laatiminen. Tähän päämäärään olisi kiinnitettävä Euroopan unionissa aiempaa enemmän huomiota, sillä ongelma koskettaa vaikutuksille erityisen altista väestöosaa (alaikäisiä ja nuoria, jotka usein kuuluvat sosiaalisen syrjäytymisen vaarassa oleviin väestöryhmiin). Torjumalla nyt nuorisorikollisuutta ja puuttamalla alaikäisten ja nuorten tekemiin rikoksiin nuoret rikosentekijät pyritään samalla sopeuttamaan uudelleen yhteiskuntaan ja torjumaan tulevaa aikuisrikollisuutta. Unioni on jo käynnistänyt hankkeita ja toimintalinjoja, jotka saattavat vaikuttaa välillisesti nuorisorikollisuuden torjuntaan (Luxemburgissa marraskuussa 1997 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa hyväksytty Euroopan työllisyysstrategia, Nizzassa joulukuussa 2000 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa hyväksytty Euroopan sosiaaliohjelma, Brysselissä maaliskuussa 2005 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymä eurooppalainen nuorisosopimus ja aktiivisen kansalaisuuden edistäminen jne.). Unioni on hyväksynyt useita nuorisoa koskevia sopimuksia ja päätöslauselmia⁽¹⁾, joilla niin ikään edistetään kyseisen väestöosan

(1) Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma, annettu 14 päivänä joulukuuta 2000, nuorten yhteiskunnallisesta osallisuudesta (EYVL C 374, 28.12.2000); neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöslauselma, annettu 27 päivänä kesäkuuta 2002, nuorisualan eurooppalaisista yhteistyöpuutteista (EYVL C 168, 13.7.2002); Euroopan komission valkoinen kirja ”EU:n nuorisopolitiikan uudet tuulet”, KOM(2001) 681 lopullinen, 21. marraskuuta 2001; komission tiedonanto neuvostolle nuorisoa koskevista EU:n politiikoista, KOM(2005) 206 lopullinen.

normaalia sopeutumista yhteiskuntaan. Silti kaivataan välineitä ja toimenpiteitä, joilla puututaan erityisesti nuorten tekemiin rikoksiin.

1.3 EU-maiden tilannetta ei ole helppo tarkastella, sillä kukin maa määrittelee nuorisorikollisuuden eri tavoin. Niinpä eräissä maissa käsite kattaa alaikäisen käyttäytymisen, joka täyttää lainsäädännössä tai rikoslaissa mainittujen rangaistavien tekojen tunnusmerkistön. Toisissa maissa, joissa nuoriso-oikeus perustuu kasvatusta- ja hyvinvointimalleihin, oikeusjärjestelmän mukaan rangaistava alaikäisten toiminta kattaa myös teot, jotka aikuisten tekeminä kuuluisivat vain hallinto- tai siviilioikeuden piiriin tai eivät olisi lainkaan rangaistavia.⁽²⁾ Seuraamusjärjestelmässä on myös huomattavia eroja, sillä tietyissä maissa nuorisolle on laadittu oma rikosoikeudellinen rangaistusjärjestelmänsä, kun taas toisissa maissa nuoriin sovelletaan samoja rangaistuksia kuin aikuisiin, joskin tietyin rajoituksin ja lievennyksin. Myös nuorten rikosoikeudellista vastuuta koskevat ikäraajat poikkeavat toisistaan. Yläikäraja on tosin useissa maissa samankaltainen (18 vuotta, eräissä maissa ikäraja voidaan nostaa 21 vuoteen), mutta alaikäraja on huomattavia eroja (sillä se vaihtelee 7 vuodesta 16 vuoteen).⁽³⁾

1.4 Kun otetaan huomioon edellä mainitut erot, voidaan todeta, että EU:n jäsenvaltioiden tilastollinen vertailu osoittaa nuorisorikollisuuden osuuden olevan keskimäärin 15 % kaikkien rikosten määrästä, vaikka tietyissä maissa osuus voi olla

(2) Nk. statusrikokset, kuten kotoa karkaaminen, irtolaisuus jne.

(3) Yläikäraja on kaikissa EU-maissa jokseenkin sama, sillä nuoriso-oikeusjärjestelmää sovelletaan kaikilta osin kaikissa tapauksissa aina 18-vuotiaaksi asti. Eräissä maissa järjestelmää voidaan soveltaa eriaikaisena tapauksesta riippuen aina 21-vuotiaaksi asti (Itävallassa, Saksassa, Kreikassa, Italiassa, Alankomaissa ja Portugalissa). Rikosoikeudellisen vastuun alaikäraja on sitä vastoin suurempia eroja: Irlannissa 7 vuotta, Skotlannissa ja Kreikassa 8 vuotta, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Walesissa ja Ranskassa 10 vuotta, Alankomaissa ja Portugalissa 12 vuotta, Puolassa 13 vuotta, Itävallassa, Virossa, Saksassa, Unkarissa, Italiassa, Latviassa, Liettuassa, Sloveniassa ja Espanjassa 14 vuotta, Tšekissä, Tanskassa, Suomessa, Slovakiassa ja Ruotsissa 15 vuotta sekä Belgiassa 16 vuotta. On kuitenkin pidettävä mielessä, että useimmissa tapauksissa 7-vuotiaista 13–15-vuotiaisiin rikosentekijöihin ei sovelleta varsinaisia rikosoikeudellisia rangaistustoimenpiteitä tai toimenpiteet ovat lievempiä kuin kyseisen ikäryhmän ja 18–21-vuotiaiden väliin jääviin nuoriin sovellettavat toimenpiteet, ja monissa tapauksissa nuoria ei sijoiteta lainkaan laitoksiin.

22 %. On kuitenkin todettava, että nk. pimeät rikollisuusluvut (sellaisten rikollisten tekojen osuus tai määrä, jotka eivät tule virallista sosiaalista valvontaa harjoittavien elinten, toisin sanoen poliisin ja tuomioistuinten tietoon) ovat yleisempiä nuorten tekemien rikosten tapauksessa pääasiassa siksi, että teot ovat yleensä lieviä, ja usein myös uhrin ovat alaikäisiä, joten he eivät useinkaan käänny kyseisten tahojen puoleen.

1.5 Tilastojen kulloinkin osoittamista tuloksista huolimatta monissa unionimaissa on vallalla yleinen käsitys, että nuorisoriikollisuus lisääntyy ja että nuoret syyllistyvät yhä vakavampiin rikoksiin. Niinpä kansalaiset vaativat entistä tehokkaampia valvontakeinoja, mikä on monissa maissa johtamassa nuorisoiikeuden tiukentamiseen. Tämä edellyttää koordinoitua ja ohjaustoimenpiteitä, jotta ilmiöön voidaan puuttua unionin laajuisesti, sekä asianmukaista tiedotusta, jotta päästään eroon tämän lausunnon ensimmäisessä kohdassa mainitun liioitellun kielteisen käsityksen dramatiikasta ja ilmiö voidaan asettaa oikeisiin puitteisiinsa.

1.6 On toki tärkeää tutkia nuorisoriikollisuuden syitä (aihetta käsitellään lyhyesti lausunnon seuraavassa osiossa), ja on paneuduttava ilmiön torjuntaan (johon niin ikään viitataan tässä lausunnossa ja todetaan, että torjunnassa on kuitenkin keskityttävä syiden poistamiseen). **Tässä lausunnossa pyritään pääasiassa tarkastelemaan sellaisten nuorten tilannetta, jotka rikoslakia rikottuaan joutuvat tekemisiin nuorisoiikeusjärjestelmän kanssa, sekä välineitä, joilla nuoria voidaan suojella, kasvattaa ja sopeuttaa heidät uudelleen yhteiskuntaan ja välttää poikkeavan käyttäytymisen uusiutuminen.**

2. Nuorisoriikollisuuden syyt

2.1 Nuorten rikoskäyttäytyminen johtuu lukuisista erilaisista syistä ja olosuhteista, eivätkä alan tutkijat ole asiasta kaikilta osin yksimielisiä. Tässä kiinnitetään huomiota erityisesti taloudellisiin ja sosiaalisiin ympäristötekijöihin liittyviin syihin ja olosuhteisiin, sillä ne ovat tämän lausunnon kannalta kiintoisimpia. Tällaisista yleisimmin hyväksytyistä syistä ja olosuhteista mainittakoon seuraavat.

2.1.1 Nuoret ovat lähtöisin rikkiäisistä kodeista, ja toisinaan myös perhe- ja työelämän yhteensovittaminen on vaikeaa. Tällaisissa tapauksissa on yhä yleisempää, ettei lapsiin kiinnitetä huomiota, heille ei aseteta rajoja eikä heitä valvota. Tämä johtaa

toisinaan siihen, että tietyt nuoret pyrkivät kompensoimaan kyseiset puutteet liittymällä nuorten rikollisjoukkoihin tai jengeihin, joiden jäseniä yhdistävät hyvin erilaiset asiat (ideologia, musiikki, etninen alkuperä, urheilu jne.) mutta joille on tavallisesti ominaista lain rikkominen. Tällaisissa ryhmissä käytäydytään usein epäsosiaalisesti (harjoitetaan ilkkua ja piirrelään graffiteja) tai suorastaan väkivaltaisesti ja rikollisesti.

2.1.2 Myös yhteiskunnallis-taloudellinen syrjäytyminen tai köyhyys vaikeuttavat nuorten asianmukaista sosiaalistumista. Tällaisen syrjäytymisen osuus on suurinta siirtolaisperheiden nuorten keskuudessa (erityisesti ilman huoltajaa maahan tulleet nuoret altistuvat tällaiselle syrjäytymiselle) ja tietyissä suurkaupunkien ghetoissa, jotka ovat monesti suunnittelultaan epäinhimillisiä, mikä on omiaan herättämään alueiden asukkaissa ahdistusta ja aggressiivisuutta.

2.1.3 Nuoret ovat poissa koulusta tai menestyvät koulussa huonosti. He leimautuvat jo koulussa tai "stigmatisoituvat" yhteiskunnallisesti, mikä monissa tapauksissa edistää ajautumista yhteiskunnan vastaiseen käytökseen tai rikollisuuteen.

2.1.4 Korkea nuorisotyöttömyys aiheuttaa usein turhautumista ja epätoivoa, jotka niin ikään ovat poikkeavan käyttäytymisen kasvualusta. (4)

2.1.5 Väkivaltaisten kuvien ja asenteiden välittäminen tiettyjen joukkoviestinten esittämissä ohjelmissa tai nuorille tarkoitetuissa videopeleissä on omiaan juurruttamaan nuoriin arvojärjestelmän, jossa väkivalta on hyväksyttävä keino.

2.1.6 Huumeiden ja vaarallisten aineiden käyttö pakottaa usein käyttäjänsä rikolliseen toimintaan, jolla hän rahoittaa riippuvuutensa. Sitä paitsi huumausaineiden alaisena tai niiden puutteessa tavanomaiset estot vähenevät tai katoavat. Tässä yhteydessä on myös mainittava kohtuuton alkoholinkäyttö (vaikka se olisi satunnaistakin), sillä se heijastuu erityisesti ilkkuaan ja liikenneturvallisuutta vaarantaviin rikkomuksiin.

2.1.7 Persoonallisuus- tai käyttäytymishäiriöt ovat yhteydessä edellisessä kohdassa mainittuun tekijään tai esiintyvät erillisinä ilmiöinä. Niihin liittyy tavallisesti muita sosiaalisia tai ympäristötekijöitä, joiden vuoksi nuoret käyttäytyvät impulsiivisesti tai harkitsemattomasti eivätkä piittaa yhteiskunnan hyväksymistä normeista.

(4) Tähän tekijään sekä kohdassa 2.1.2 mainittuun köyhyyteen liittyy Euroopan komission työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosastossa parhaillaan laadittava tutkimus *Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth*. Tutkimusta koordinoi *Institute for Regional Innovation and Social Research (IRIS)*.

2.1.8 Jos nuorten koulutus on puutteellista eikä heille ole välitetty riittävästi yhteiskunnan kannalta myönteisiä arvoja tai kansalaistaitoja, kuten sääntöjen noudattaminen, yhteisvastuu, anteliaisuus, suvaitsevuus, toisten kunnioittaminen, itsekritiikki, empatia, tunne hyvin tehdystä työstä jne., ja kun nämä arvot on nyky-yhteiskunnassa korvattu utilitaristisemmilla arvoilla, kuten individualismi, kilpailu ja tavaroiden hillitön kuluttaminen, syntyy tietyissä olosuhteissa eräänlaista sosiaalista anomia eli normittomuutta.

2.2 Edellä luetellut tekijät ovat jossain määrin nuorisorikollisuuden taustalla kaikissa Euroopan unionin maissa, pitkälle kehittyneissä hyvinvointiyhteiskunnissa, joissa kuitenkin esiintyy hajanaisuutta ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden puutetta, joilla tämänkaltainen epäsosiaalinen tai poikkeava käyttäytyminen on selitettävissä.

2.3 Torjuttaessa väkivaltakäyttäytymistä ja puututtaessa nuorisorikollisuuteen yhteiskunnan on otettava käyttöön strategioita, joissa torjuntatoimenpiteet yhdistyvät muihin toimiin ja rangaistustoimenpiteisiin. Torjunta- ja toimintastrategioiden avulla kaikki alaikäiset ja nuoret on pyrittävä sosiaalistamaan ja integroimaan yhteiskuntaan pääasiassa perheen, yhteisön, vertaisryhmän, koulun, ammatillisen koulutuksen ja työmarkkinoiden välityksellä.

Oikeudellisten toimenpiteiden tai rangaistusten lähtökohdaksi on joka tapauksessa otettava seuraavat periaatteet: laillisuus, syyttömyysolettama, puolustautumisoikeus, kaikkinaisten takuiden mukainen oikeudenkäynti, yksityisyyden kunnioittaminen, oikeasuhtaisuus ja joustavuus. Sekä asian käsittelyn että toimenpiteen valinnan ja täytäntöönpanon on perustuttava **periaatteeseen, jonka mukaan nuoren etu otetaan mahdollisimman hyvin huomioon** ⁽⁵⁾.

3. Perinteisten nuoriso-oikeusjärjestelmien rajoitukset

3.1 Perinteisten nuoriso-oikeusmallien avulla on ollut hyvin vaikea puuttua nykyaikaiseen nuorisorikollisuuteen, ja malleja on ollut hankala mukauttaa nykytilanteeseen. Eurooppalaiset nuorisorikosoikeuden järjestelmät ovat itse asiassa olleet todella hidastempoisia ja tehottomia sekä taloudellisesti kannattamattomia: pitkät odotusajat ovat olleet yleisiä, ja nuorten rikoksenusijoiden määrä on ollut hyvin suuri. Samaan aikaan epävirallisen sosiaalisen valvonnan perinteiset tahot (koulu, perhe, työpaikka jne.) ovat vähitellen menettäneet tehoaan.

3.2 Eräissä valtioissa (varsinkin Pohjoismaissa) siirryttiin 1900-luvun alkuvuosina syntyneestä niin kutsutusta isällisestä suojelumallista, jossa nuorta rikoksenteijää pidettiin yhteiskunnallisesti epäterveenä (ja hänet sekoitettiin muihin suojelun puutteesta kärsiviin nuoriin), niin kutsuttuun kasvatus- tai hyvinvointimalliin, jolla yhteiskunta tai yhteisö on vastannut nuorisorikollisuuteen. Koska kyseessä on kuitenkin oikeusjärjestelmän ulkopuolinen malli, se ei tarjoa nuorelle tarvittavia oikeudellisia suojakeinoja.

⁽⁵⁾ Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 20. marraskuuta 1989 hyväksymän lapsen oikeuksien yleissopimuksen 40 artikla.

3.2.1 Euroopan nuoriso-oikeusjärjestelmät ovat 80-luvulta lähtien vähitellen muuttuneet, kun maissa on otettu käyttöön niin kutsuttu vastuullisuusmalli. Tähän ovat vaikuttaneet useat nuoriso-oikeutta koskevat yleissopimukset ja kansainväliset sopimukset (Yhdistyneiden Kansakuntien vuonna 1985 antamat vähimmäissäännökset nuoriso-oikeudesta, ”Beijingin säännöt”, Yhdistyneiden Kansakuntien vuonna 1990 antamat suuntaviivat nuorisorikollisuuden torjumiseksi, ”Riadin suuntaviivat”, Yhdistyneiden Kansakuntien vuonna 1990 antamat säännöt vapautensa menettäneiden nuorten suojelusta sekä Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus N:o R(87)20 yhteiskunnan vastauksesta nuorisorikollisuuteen). Prosessissa on erityisesti korostettava YK:n yleiskokouksen 20. marraskuuta 1989 hyväksymää lapsen oikeuksien yleissopimusta, jonka kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet ja josta siis on tullut yksi kyseisiä valtioita velvoittava säädös. Yleissopimuksen 37 ja 40 artikla liittyvät nyt tarkasteltavaan aiheeseen. Vastuullisuusmalli vahvistaa nuorten oikeudellista asemaa, ja nuoriso-oikeus tulee näin lähemmäksi aikuisten rikosoikeutta, kun nuorille annetaan samat oikeudet ja suojakeinot kuin aikuisille. Tarkoituksena on sovittaa kasvatukselliset ja oikeudelliset toimenpiteet toisiinsa ja soveltaa suojakeinoin perustuvaa mallia sekä valtaosaltaan kasvatuksellisia toimenpiteitä. Nuorta on siis kaiken kaikkiaan pyritty ”kasvattamaan vastuuntuntoisesti”.

3.3 Edellä mainituista kansainvälisistä määräyksistä johdettu malli on vähitellen sisällytetty EU:n kaikkien 25 nykyisen jäsenvaltion lainsäädäntöön.

3.3.1 Vastuullisuusmalli pohjautuu seuraaviin periaatteisiin:

- Pyrkimyksenä on oltava pikemminkin nuorisorikollisuuden torjuminen kuin siitä rankaiseminen. Paras tapa ehkäistä nuorisorikollisuutta on estää nuorten kehittyminen rikoksenteijöiksi. Tähän tarvitaan asianmukaisia sosiaali-, työllisyys-, talous- ja koulutuspoliittisia ohjelmia (eikä toiminnassa pidä unohtaa ohjelmia, joilla nuorille tarjotaan kunnollisia vapaa-ajanvietto- ja harrastusmahdollisuuksia).
- Perinteisen oikeusjärjestelmän käyttö on rajoitettava mahdollisimman vähäiseksi ja on otettava käyttöön uusia oikeusjärjestelmiä, jotka on erityisesti suunnattu ja suunniteltu nuorisorikollisuuden tarpeisiin. Samalla muiden nuorten, kuten hylättyjen, pahoinpideltyjen tai sopeutumattomien nuorten kysymykset on jätettävä muiden alojen ratkaistavaksi (hoitoala ja sosiaalitoimen eri osa-alueet).
- Oikeusvaltion on vähennettävä rangaistuksien langettamista ja samalla on käynnistettävä nuorten sosiaalihuoltoon, sosiaalipolitiikkaan, työelämään, vapaa-ajanviettotarjontaan ja ylipäättään kunnallispolitiikkaan liittyviä nuorisorikollisuuden torjuntastrategioita. Yhteisölle ja muille yhteiskuntaelämän yksiköille (esimerkiksi perheille, sosiaalityöntekijöille, kouluille ja sosiaalialan järjestöille) on annettava aiempaa useammin tilaisuus osallistua konfliktien ratkaisuun ja toteutuskelpoisten vaihtoehtojen etsintään.

- Toimenpiteissä ja seuraamuksissa on turvauduttava mahdollisimman harvoin vapaudenriistoon, ja sitä on käytettävä vain poikkeustapauksissa.
- Rikoksesta rankaisemista on joustavoitettava ja monipuolistettava ottamalla käyttöön vapausrangaistukselle vaihtoehtoisia, tilanteen mukaan sopeutettavia toimenpiteitä, jotka voidaan mukauttaa nuoren olosuhteisiin riippuen siitä, miten hoito tai toimenpiteen täytäntöönpano edistyvät.
- Rikosta käsiteltäessä nuorilla rikoksenteijöillä on oltava samat oikeudet kuin aikuisilla ja heihin on sovellettava samoja suojaaineita kuin aikuisiin (oikeudenmukainen ja puolueeton oikeudenkäynti).
- Nuoriso-oikeusjärjestelmään liittyvien virallisten sosiaalisten valvontaelinten on oltava ammattimaisia ja alalle erikoistuneita. Kaikille nuoriso-oikeuden toimijoille (poliisille, tuomareille, syyttäjille, asianajajille ja seuraamusten toimeenpanosta vastaaville toimijoille) on ehdottomasti annettava alan erikoiskoulutusta.

4. Nuoriso-oikeuden uudet suuntaukset

4.1 Nuorisorikollisuuteen voidaan siis puuttua myös muulla tavoin kuin sulkemalla nuori perinteisesti laitokseen. Uusissa kansainvälisissä suuntauksissa laitoshoidoita pyritäänkin korvaamaan tai sitä pyritään täydentämään siten, että nuorista huolehtiminen olisi entistä tehokkaampaa ja ennen kaikkea nuoren henkilökohtaisen ja yhteiskunnallis-ammattillisen kehityksen kannalta aiempaa kasvatuskeskeisempää. Tässä ei tuki vähätellä vapausrangaistuksen kasvatuksellista arvoa silloin, kun se on välttämätöntä.

4.2 Euroopassa hyödynnetyt nuoriso-oikeuden hyvät käytännöt voidaan jakaa kolmeen perusteeseen: nuorisorikollisuuden torjunta, yhteisössä tai laitoksessa toteutettavat kasvatusuimet ja nuorten integroiminen yhteiskunta- ja työelämään.

4.2.1 Nuorisorikollisuuden torjuntaa on jo käsitelty edellä. Kasvatusuimet on mieluiten toteutettava siten, että henkilö- tai instituutiot sijoittuvat nuoren omaan sosiaaliseen ympäristöön. Nuorelle on pyrittävä tarjoamaan koulutusta, jonka puute sai hänet aikoinaan rikkomaan rikoslakia. Eri alojen ammattilaisten on tutkittava perusteellisesti nuoren tilanne, jotta kyseiset puutteet saadaan selville ja tiedetään, miten nuorelle voidaan tarjota sellaiset ainekset, joiden avulla pienennetään nuoren riskiä syyllistyä uudelleen poikkeavaan käyttäytymiseen. Työ on ulotettava myös nuorten perheisiin: tarkoituksena on, että perheet tekevät yhteistyötä ja sitoutuvat nuorten kasvatukseen ja uudelleen sosiaalistamiseen.

4.2.2 Nuoret rikoksenteijät ovat — samaan tapaan kuin muut väestöryhmät, kuten vammaiset, etniset vähemmistöt ja ikääntyneet ihmiset — yhteiskunnasta syrjäytyneitä tai syrjäytymisuhan alaisia yhteisöjä. He tarvitsevat edellä mainittujen erityisten puutteidensa ja vaikeuksiansa vuoksi erityistukea etsiessään itseään, sillä muutoin he epäonnistuvat eivätkä

sopeudu ympäristöönsä, mikä puolestaan lisää rikoksen uusi- misvaaraa ja riskiä nuorten päätyemisestä aikuisten rikosoikeus- järjestelmän piiriin.

4.2.3 Nuoria rikoksenteijöitä on siis autettava ja ohjattava sopeutumisprosessissa monin eri tavoin (yhteiskuntaan, kulttuuriin, kieleen jne. sopeutuminen). Ei ole olemassa yhtä ainoaa tietä, jolla taattaisiin nuorten rikoksenteijöiden integroituminen yhteiskuntaan, eikä myöskään ole pettämittömiä keinoja, joilla taattaisiin, ettei täysin integroitunut henkilö rikkooi yhteiskunnan sääntöjä. Laaja yhteisymmärrys vallitsee kuitenkin siitä, että **työelämään sijoittumisella** on keskeinen sija pyrittäessä integroimaan nuoria rikoksenteijöitä yhteiskuntaan ja vakiinnuttamaan heidän taloudelliset ja sosiaaliset olonsa.

4.3 Kohdissa 3.2 ja 3.3 käsitellystä nuoriso-oikeusjärjestelmien kehittymisestä todettakoon ensinnäkin, että käsitteen **rahalliseen korvaukseen perustuva oikeus** (aiheutetun vahingon rahallinen korvaaminen) vastapainoksi ovat nousseet **käsitys oikeudenmukaisen tilanteen palauttamiseen tähtäävästä oikeudesta** (englannin *restorative justice*), joka on saanut alkunsa uhriin myönteisesti suhtautuvasta kriminaalipoliittisesta liikkeestä — viktologiasta —, sekä uhrin rooli rikosoikeudellisessa prosessissa. Oikeudenmukaisen tilanteen palauttamiseen tähtäävässä oikeudessa uhri, syytetty ja yhteisö etsivät yhdessä ratkaisua rikollisen teon aiheuttaman konfliktin seurauksiin. Pyrkimyksenä on korvata vahinko, päästä sovintoon riidan osapuolten kesken ja vahvistaa kollektiivisen turvallisuuden tunnetta. Oikeudenmukaisen tilanteen palauttamiseen tähtäävä oikeus pyrkii suojelemaan sekä uhrin että yhteisön ja syytetyn etua: Uhrin etua vaalittaessa lainrikkokojen on myönnettävä uhrille aiheuttamansa vahinko ja yritettävä korvata se. Yhteisön etua vaalittaessa pyritään kuntouttamaan lainrikkokojen, ehkäisemään rikoksen uusiminen ja pienentämään rikosoikeudellisia kuluja. Syytetyn etua vaalittaessa asia ei etene rikosoikeuteen, mutta prosessissa syytetyllä on valtiosäännössä taatut oikeudet.

4.4 Vahingon korvaaminen toimii syytetyn kannalta lisäksi kasvattavasti, sillä se panee nuoren pohtimaan syyllisyyttään, kun hän joutuu suoraan tekemisiin uhrin kanssa. Tämä voi saada nuoren luopumaan tulevaisuudessa vastaanpanlaisesta käyttäytymisestä. Malli on siis nuoriso-oikeusjärjestelmän kannalta ihanteellinen, sillä se ei juuri leimaa nuorta ja se on erittäin pedagoginen eikä niinkään rankaiseva.

4.5 Kahden viime vuosikymmenen aikana nuoriso-oikeuden menettelyt, seuraamukset ja tuomiot ovat siis kaiken kaikkiaan todella muuttuneet. Muut kuin rangaistusseuraamukset yleistyvät, esimerkiksi yhdyskuntapalvelu, vahingon korvaaminen, sovittelu uhrin tai yhteisön kanssa, josta nuori on lähtöisin, oppisopimuskoulutus tai huumausaineiden väärinkäytön ja muiden riippuvuuksien, kuten alkoholismien erityishoito. Tällaisten toimenpiteiden edistymistä ja niiden vaikutuksia nuoriin on valvottava jatkuvasti. Toimenpiteitä käytetään nykyisin yhä yleisemmin ja ne toteutetaan hyvin usein avohoitona tai puoliavoimena hoitona, jatkuvana valvontana, vapauden valvontana, elektronisena paikannuksena jne. tai yhdistelemällä useita toimenpidetyyppejä. Tästä huolimatta on edelleen hyvin yleistä, että nuori suljetaan kasvatuslaitokseen tai vankilaan.

4.6 Etenkin Euroopan suurkaupungeissa julkisuutta saaneet viimeaikaiset uudet ilmiöt (järjestäytyneet rikollisuus, nuorisojengit, ilkivalta, urheiluväkivalta, koulukiusaaminen, vanhempiin kohdistuva väkivalta, muukalaisvihaa lietsova käyttäytyminen, ääriyhmittymien käyttäytyminen, uusien rikollisuusmuotojen yhdistäminen sekä siirtolaisuus, huumausaineiden käyttö jne.) ovat saaneet aikaan sen, että viime vuosina eräissä Euroopan maissa on oltu taipuvaisia **tiukentamaan** nuorisoriikosoikeutta kiristämällä ankarimpia seuraamuksia, sulkemalla nuoret erilaisiin laitoksiin ja jopa asettamalla nuoren rikoksen-tekijän vanhemmat tietynlaiseen vastuuseen.

4.6.1 Tässä yhteydessä on syytä mainita nuorisoriikoslain uudistukset: Alankomaissa 1995 ja Ranskassa 1996 sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa 1994 (*Criminal Justice Act*). Yhdistyneen kuningaskunnan rikoslakiuudistuksella 15–18-vuotiaille nuorille langetettavaa ankarinta vapausrangaistusta pidennettiin yhdestä kahteen vuoteen ja säädettiin myös 12–14-vuotiaiden sulkemisesta erilaisiin laitoksiin kuudesta kuukaudesta kahteen vuoteen. Samalla otettiin käyttöön nk. *parenting order*, jonka nojalla sellaisten nuorten rikosentekijöiden vanhemmat tai sellaisten nuorten vanhemmat, joista on esimerkiksi merkintä poliisiin kirjoissa luvattoman koulusta poissaolon vuoksi, voidaan velvoittaa käymään enintään kolmen kuukauden ajan kerran viikossa kasvatuskursilla. Jos vanhemmat laiminlyövät toistuvasti kasvatusvelvollisuutensa, heille voidaan langettaa jopa 1 000 punnan sakko.

4.6.2 Tällaisissa säännöksissä on ongelmallista se, että ne merkitsevät nuoren vapauttamista vastuusta, vaikka ”vastuullistavan” rikoslain uuden käsityksen mukaan juuri nuori olisi saatava korvaamaan aiheuttamansa vahinko. Tästä koituu sitä paitsi vanhemmille (erityisesti vähävaraisille vanhemmille, joilla siis on vähiten mahdollisuuksia huolehtia lapsistaan ja valvoa heitä) perusteetonta vahinkoa, jos he eivät pysty todistamaan syyttömyyttään. Vanhempia onkin autettava kasvattamaan lapsiaan oikein, eikä heille pidä säilyttää aiheuttomasti syyllisyydentunnetta.

4.6.3 Eräissä maissa on puolestaan otettu uudelleen esiin käsitteitä, joista luultiin jo päästyn eroon 80-luvulla. Nuoret voidaan sulkea hoitoon laitoksiin, joissa on huollettavana myös suojelun tarpeessa olevia nuoria. Lastensuojelu ja nuorisoriikosoikeusjärjestelmä sekoitetaan siis jälleen toisiinsa.

5. EU:n nykyinen suhtautuminen nuorisoriikouteen

5.1 Euroopan neuvosto on käsitellyt nimenomaan nuorisoriikouteen useita kertoja (joista korostettakoon erityisesti edellä mainittua Euroopan neuvoston ministeririkomitean suositusta N:o R(87)20 yhteiskunnan vastauksesta nuorisoriikollisuuteen ja

ministeririkomitean suositusta Rec(2003)20 nuorisoriikollisuuden uusista hoitokeinoista ja nuorisoriikouteen asemasta⁽⁶⁾). EU:n toimielimet ovat puolestaan vain sivunneet aihetta tarkastellessaan muita, yleisluonteisempia kysymyksiä, kuten rikollisuuden torjuntaa.

5.2 Tässä lausunnossa käsiteltävää aihetta voidaan Euroopan unionin ja Euroopan yhteisön perustamissopimusten pohjalta lähestyä kahdelta suunnalta: aihetta sivutaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastossa, jonka otsikkona on ”Määräykset poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa”, sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen XI osastossa ”Sosiaalipolitiikka, koulutus, ammatillinen koulutus ja nuorisoriik”.

5.2.1 Poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa perustuvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklaan ja sitä seuraaviin artikloihin eli tavoitteeseen antaa kansalaisille korkeatasoinen suoja vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella. Sopimuksessa määrätään hallitustenvälisistä poliisi- ja oikeudellisista yhteistyömuodoista rikosasioissa ja mainitaan muun muassa sekä järjestäytyneen että muunlaisen rikollisuuden ehkäiseminen ja torjuminen. Komissio julkaisi 30. huhtikuuta 2004 vihreän kirjan rikosoriikoudellisten seuraamusten lähentämisestä, vastavuoroisesta tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta Euroopan unionissa. Tällä keskusteluasiakirjalla komissio pyrki selvittämään, aiheuttavatko EU:n erilaiset järjestelmät ongelmia jäsenvaltioiden oikeudelliselle yhteistyölle, ja kartoittamaan seuraamusten vastavuoroisen tunnustamisen tiellä olevat esteet. Asiakirjassa ei mainita lainkaan nuorisoriikollisuutta eikä nuorisoriikosoikeusjärjestelmää, vaikka mikään ei kuitenkaan estäisi soveltamasta niihin vihreän kirjan johdanto-osassa luettuja tavoitteita ja asiakirjassa mainittuja seuraamuksia — sekä vapausrangaistuksia että vaihtoehtoisia seuraamuksia — ja välitysmenettelyä.

5.2.2 Tässä yhteydessä voidaan mainita myös Euroopan komission 22. heinäkuuta 2002 hyväksymä AGIS-puiteohjelma⁽⁷⁾, jolla edistetään poliisi-, tull- ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa ja tuetaan alan ammattilaisten toimia kehitettäessä alalle Euroopan laajuista toimintalinjaa. Puiteohjelman voimassaoloaikana on tehty aloitteita lainsäädännön vastavuoroisesta tunnustamisesta ja hyvistä käytännöistä nuorisoriikollisuuden torjunnan ja nuorisoriikouteen alalla.

⁽⁶⁾ Tässä yhteydessä voitaisiin mainita myös päätöslauselma N:o R(66)25 alle 21-vuotiaisiin nuoriin rikosentekijöihin sovellettavista lyhytaikaisista toimenpiteistä, päätöslauselma N:o R(78)62 yhteiskunnan muutoksista ja nuorisoriikollisuudesta, suositus N:o REC(88)6 yhteiskunnan reaktioista siirtolaisperheiden nuorten tekemiin rikoksiin sekä suositus N:o REC(2000)20 varhaisessa iässä toteutettujen psykososiaalisten toimien merkityksestä rikollisuuden torjunnassa.

⁽⁷⁾ Ohjelma on jatkoa aiemmille perustamissopimuksen VI osaston nojalla käynnistetyille ohjelmille Grotius II rikosoriikouteen, Oisin II, Stop II, Hippokrates ja Falcone ja on niitä laajempi.

5.2.3 Mainitsemisen arvoinen on myös EU:n neuvoston 28. toukokuuta 2001 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoa soveltamalla tekemä päätös eurooppalaisen rikosentorjuntaverkoston perustamisesta.⁽⁸⁾ Säädos kattaa kaikki rikostyytit, mutta siinä kiinnitetään erityistä huomiota nuorisoriikollisuuteen⁽⁹⁾, kaupunkiriikollisuuteen ja huumausaineisiin liittyvään rikollisuuteen.

5.2.4 Sosiaalipolitiikkaa, koulutusta, ammatillista koulutusta ja nuorisoa käsittelevässä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 137 artiklassa korostetaan yhteisön toimielinten toimia edistettäessä työmarkkinoilta syrjäytyneiden henkilöiden integroimista ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumista. Kuten edellä todetaan, yhteiskuntaan ja työelämään sopeutuminen sekä yhteiskuntaan integroituminen ovat epäilemättä kaksi keskeistä tekijää nuorisoriikollisuutta ehkäistäessä ja torjuttaessa. Eurooppa-neuvostoon kokoontuneet valtion- ja hallitusten päämiehet sekä yhteisön toimielimet ovat hyväksyneet lukuisia alan strategioita, toiminta- ym. ohjelmia ja hankkeita, joista muutama on jo viitattu tämän lausunnon kohdassa 1.2. Niistä kannattaa korostaa ESR:n tavoite 1:n piiriin kuuluvaa syrjinnän torjuntaan tähtäävää toimintaohjelmaa⁽¹⁰⁾, koska se liittyy läheisimmin nuoriin rikosentekijöihin.

5.3 Euroopan parlamentti on puolestaan toiminut monin tavoin lastensuojelun alalla, tosin unionin lainsäädäntöohjelman puitteissa. Se on laatinut lukuisia päätöslauselmia, joista mainittakoon erityisesti nk. lapsen oikeuksien eurooppalainen peruskirja. Parlamentti hyväksyi sen 8. heinäkuuta 1992 antamallaan päätöslauselmalla A3-0172/1992. Sen kohdissa 8.22 ja 8.23 todetaan, että rikosoikeudellisen prosessin osapuolena olevilla nuorilla on suojakeinoja, ja tunnustetaan periaatteet ja perusteet, joihin nuorille rikosentekijöille langetettavien seuraamusten ja heihin sovellettavien toimenpiteiden on perustuttava.

6. Nuoriso-oikeuden eurooppalaisen viitekehyksen tarve

6.1 Kuten edellä todetaan, monet Euroopan kansalaiset ovat huolestuneita nuorisoriikollisuudesta. Ihmiset tiedostavat lisäksi selvästi, että nuorisoriikollisuus on Euroopan maiden yhteinen ongelma ja että unionin toimielinten olisi syytä puuttua siihen. Tämä käy ilmi vuonna 2001 valmistuneesta Eurobarometritutkimuksesta (jossa kartoitettiin ensi kerran jäsenmaiden

⁽⁸⁾ EYVL L 153, 8.6.2001.

⁽⁹⁾ Esimerkkinä eurooppalaisen rikosentorjuntaverkoston työstä mainittakoon raportti aiheesta *A Review of the Knowledge on Juvenile Violence: Trends, Policies and Responses in the EU Member States*, Fitzgerald Stevens and Hale, 2004.

⁽¹⁰⁾ Ohjelmaa on sovellettu nuoriso-oikeuden alaan esimerkiksi seuraavasti: Espanjassa toimiva kansalaisjärjestö Diagrama-säätiö (joka hallinnoi nuorille rikosentekijöille langetettuja vapausrangaistuksia useilla autonomisilla alueilla) huolehtii yhdessä itsehallintoalueiden kanssa toimintaohjelmasta, joka on suunnattu nuorisokasvatusjärjestelmän mukaisesti langetettua vapausrangaistusta kärsiville tai kärsineille nuorille. Ohjelman tarkoituksena on suunnitella nuorelle yksilöllisesti ja kokonaisvaltaisesti ohjelma, jonka avulla nuori pyritään sopeuttamaan yhteiskunta- ja työelämään. Suunnittelu voidaan aloittaa jo ennen kuin nuori vapautuu rangaistuslaitoksesta, ja siitä on saatu huomattavan myönteisiä tuloksia.

sisäistä turvallisuutta). Tutkimuksen mukaan 45 prosenttia Euroopan kansalaisista katsoi, että nuorisoriikollisuuden torjumisen olisi kuuluttava kansallisten viranomaisten ja EU:n toimielinten yhteiseen toimivaltaan.

6.2 Kuten edellä todetaan, YK ja Euroopan neuvosto ovat antaneet useita kansainvälisiä määräyksiä nuorisoriikollisuudesta ja nuoriso-oikeudesta. Niiden velvoittava vaikutus on kuitenkin vähäinen tai olematon (jo mainittua lapsen oikeuksien yleissopimuksen muodostamaa poikkeusta lukuun ottamatta), ja niissä kansainväliselle yhteisölle asetetaan vain yhteiset vähimmäisvaatimukset. Koska Euroopan unioni on pitkälle kehittynyt ja sisäisesti sängen yhtenäinen, sen olisi omalla alueellaan asetettava tavoitteekseen täydentää ja tehostaa kansainvälisesti sovitut periaatteita. Lähtökohdaksi olisi epäilemättä otettava kansainväliset määräykset.

6.3 EU-maat voisivat hyödyntää nuorisoriikollisuutta koskevien politiikkojensa eri osa-alueilla — nuorisoriikollisuuden torjunta, nuoriso-oikeus, nuorten suojele ja yhteiskuntaan sopeuttaminen — jäsenvaltioiden kokemuksia ja hyviä käytäntöjä, varsinkin kun nuorisoriikollisuuden syyt ja ilmenemismuodot ovat yhä useammin samantapaisia eri jäsenvaltioissa (huumausaineiden väärinkäyttö, muukalaisvihamielinen käyttäytyminen, urheiluväkivalta, rikosten teossa käytetty uusi teknologia, kaupungeissa harjoitettava ilkivalta jne.).

6.4 Euroopan yhdentymisprosessiin liittyvät tekijät, kuten rajojen poistuminen ja henkilöiden vapaa liikkuvuus, puoltavat myös tarvetta antaa yhteiset säännöt nuoriso-oikeudesta. Nuoret voivat liikkua vapaasti yhteisössä maasta toiseen, tuhansien kilometrien mittaisista 25 jäsenvaltion rajaseuduista puhumattakaan. Jos alan kansallinen lainsäädäntö ja toimintaperiaatteet olisivat nykyistä yhtenäisempiä tai paremmin koordinoituja, saatettaisiin välttää tai pienentää liikkuvuuden lisääntymiseen liittyviä tiettyjä riskejä tai uusia tilanteita (kuten mahdollisuus, että nuori rikosentekijä oleskelee tiettyssä EU-maassa ja hänet tuomitaan rikoksesta toisessa EU-valtiossa).

6.5 Koska maat toisaalta usein testaavat aikuisten rikoslakiin tehtäviä uudistuksia nuoriso-oikeusjärjestelmän avulla, nuoriso-oikeusjärjestelmien koordinointi ja lähentäminen toisiinsa saataisi puolestaan helpottaa kansallisten rikoslakien lähentämistä, joka — kuten edellä todetaan — sisältyy jo Euroopan unionin tavoitteisiin ja jossa on tapahtunut huomattavaa edistystä (eurooppalainen pidätysmääräys, rikosoikeudellisten seuraamusten vastavuoroinen tunnustaminen ja täytäntöönpano jne.). Nuorisoriikoslainsäädäntö on sitä paitsi suhteellisen tuoretta

(vanhimmat lait ovat peräisin 1900-luvun alkupuolelta), joten lainsäädännön lähentämisprosessin käynnistäminen ei herättäne yhtä suurta vastustusta eikä liene yhtä ongelmallista kuin kajoaminen aikuisten rikoslakijärjestelmiin pitkin perinteinen, joihin ovat vaikuttaneet syväälle järjestelmiin juurtuneet historialliset, kulttuuriset ja oikeudelliset syyt.

6.6 Ei myöskään saisi vähätellä sitä, että yhteisön viitekehys saattaisi rajoittaa edellä todettua taantumuksellista suhtautumista nuorisoriikollisuuteen ja nuorten rikosoikeusjärjestelmään tai estää tällaiset tietyissä jäsenvaltioissa ilmenneet suuntaukset.

6.7 Tarkasteltaessa EU-maille yhteisten ilmiöiden torjuntaa ja niiden sosiaalisia näkökohtia tai nuorisoriikollisuudesta lannettavia oikeudellisia ym. seuraamuksia, on suositeltavaa ryhtyä laatimaan alalle yhteisiä toimintapuitteita. Euroopan neuvosto on esittänyt tämänsuuntaisen kehotuksen suosituksessaan Rec(2003)20, jossa todetaan ”tarve antaa erityisesti nuoriin sovellettavat, muista poikkeavat Euroopan laajuiset säännöt yhteisössä langetettavista seuraamuksista ja siellä sovellettavista toimenpiteistä sekä vankeinhoitosäännöt”.

7. Muutamia ehdotuksia eurooppalaiseksi nuoriso-oikeuspolitiikaksi

7.1 Tämän lausunnon pohjalta voidaan esittää seuraavat **pääasialliset tai ohjeelliset suuntaviivat**:

7.1.1 Kaikissa EU:n jäsenvaltioissa esiintyy jossain määrin suhteellisen samankaltaisia ilmiöitä, joihin on myös puututtava samantapaisesti: epävirallisen sosiaalisen valvonnan perinteisten tahojen (perheen, koulun, työpaikan) kriisi, suurkaupunkeihin muodostuneet ghetot, joiden asukkaista valtaosa on vaarassa syrjäytyä yhteiskunnasta, nuorisoriikollisuuden uudet muodot (perhe- ja kouluväkivalta, nuorisojengit, kaupungeissa harjoitettava ilkivalta), huumausaineiden ja alkoholin väärinkäyttö jne.

7.1.2 EU:n jäsenvaltioiden nuoriso-oikeusjärjestelmät ovat 1970- ja 1980-luvuilta lähtien vähitellen lähentyneet toisiaan edellä kohdassa 3.2.1 mainittujen kansainvälisten määräysten pohjalta. Alaa on vallannut nk. vastuullisuusmalli, joka tavallisesti yhdistetään oikeudenmukaisen tilanteen palauttamiseen tähtäävään oikeuteen. Jäsenvaltioiden välillä on tästä huolimatta edelleen merkittäviä eroja (joista huomattavin on siis nuorten rikosoikeudellista vastuuta koskeva ikäraja).

7.1.3 Tässä asiakirjassa on jo tarkasteltu yksityiskohtaisesti niitä hyvin erilaisia syitä, joiden vuoksi on suositeltavaa pyrkiä vähitellen yhtenäistämään nuorisoriikollisuuden torjunta, nuorten suojeleminen sekä nuorisoriikollisuuteen ja nuoriso-oikeusjärjestelmään liittyvä toiminta. Jäsenvaltioissa vallitsevat siis samantapaiset sosioekonomiset ja poliittiset olosuhteet, niiden oikeusperinteet ovat joskus hyvin samantapaisia eikä niiden välillä toisinaan ole ainakaan ylitsepääsemättömiä eroja. Lisäksi maiden harjoittama sosiaalipolitiikka, joka rahoitetaan tai jota

tuetaan yhteisön talousarviosta, vaikuttaa välillisesti nuorisoriikollisuuden torjuntaan.

7.1.4 Myös monet muut tekijät puoltavat lähentämisprosessia, koordinoitua ja kokemustenvaihtoa.

7.1.4.1 Nuorisoriikollisuuteen ja nuoriso-oikeuteen liittyvät toimet eivät kuulu pelkästään oikeuden alaan (jolla erilaiset oikeusjärjestelmät ja perinteet saattavat muodostua edellä mainitun prosessin kompastuskiveksi), vaan niiden on pyrittävä olemaan monialaisia ja usean instituution välisiä. Toiminnassa on huomioitava myös muunlainen tietämys, kuten yhteiskunta- ja käyttäytymistieteet, sekä hyvin erilaiset instituutiot, viranomaiset ja organisaatiot (keskus-, alue- ja paikallishallinto, monenlaiset sosiaalipalvelut, poliisiviranomaiset ja oikeuslaitos, voittoa tavoittelemattomat organisaatiot, yritysten sosiaaliseen vastuuseen liittyvien hankkeiden parissa työskentelevät yksityisytykset, perheenjäsenten muodostamat yhdistykset, talous- ja yhteiskuntaelämän toimijat jne.). Edellä luetellut tahot eivät useinkaan liiemmin koordinoi toimintaansa.

7.1.4.2 Tietoyhteiskunta, tekniikan kehittyminen, rajojen ylittämisen helppous ja muut samantapaiset tekijät ovat epäilemättä edistäneet huomattavasti kohdassa 7.1.1 lueteltujen ilmiöiden yleistymistä.⁽¹⁾ Mutta ei myöskään saa vähätellä rikollisen käyttäytymisen yksinkertaista ”tartuntavaikutusta” (jota tapahtumista uutisoiminen joukkoviestimissä tehostaa). Kaikki nämä muutokset tapahtuvat erittäin nopeasti, eivätkä Euroopan maat voi olla reagoimatta niihin.

7.2 Kaiken edellä esitetyn perusteella ETSK katsoo, että nuorisoriikollisuutta ja nuoriso-oikeutta koskevaa yhteisön politiikkaa olisi ryhdyttävä hahmottamaan seuraavasti:

7.2.1 On välttämätöntä saada nuorisoriikollisuuden tilasta kaikissa kahdessakymmenessäviidessä EU-maassa **ajantasaisia ja vertailukelpoisia lukuja**, joiden avulla päästään luotettavaan selvyyteen siitä, millaisen ilmiön kanssa ollaan tekemisissä, mikä on ongelman todellinen laajuus ja millaisin eri keinoin siihen voidaan puuttua. Muiden muuttujien lisäksi on otettava huomioon, että rikoksia tekevien poikien ja tyttöjen välillä saattaa olla eroja.

7.2.2 Laadullisesti tarkasteltuna komitean mielestä kaikkien jäsenvaltioiden on myös aiheellista ottaa käyttöön **yhteiset vähimmäisvaatimukset tai ohjeet** aina nuorisoriikollisuuden torjuntatoimista ja nuorten tekemien rikosten poliisi- ja oikeuskäsittelystä nuorten uudelleenkasvatukseen ja uudelleen sosiaalistamiseen. Vaatimusten lähtökohdaksi olisi otettava lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaiset, erityisesti sen 37 ja 40 artiklassa määrätyt periaatteet, sekä tämän lausunnon kohdassa 3.2.1 mainittuihin yleissopimuksiin sisältyvien alan kansainvälisten suuntaviivojen mukaiset periaatteet ja kehitettävä itse vaatimuksia ja niiden täytäntöönpanoa edelleen näistä lähtökohdista käsin.

⁽¹⁾ Tässä kohdin on aiheellista mainita, miten tärkeä merkitys Internetin keskustelupalstoilla, sähköpostiviesteillä, verkkopäiväkirjoilla, matkapuhelimilla jne. näyttää olleen Ranskan kaupunkimellakoissa marraskuussa 2005.

7.2.3 Ensimmäinen askel vähimmäisvaatimuksia laadittaessa olisi saada mahdollisimman tarkkaa tietoa kussakin jäsenvaltiossa vallitsevasta tilanteesta ja jäsenvaltioiden kokemuksista. Tietoa voidaan hankkia eri tavoin, mutta sitä voitaisiin saada lähettämällä kullekin jäsenvaltiolle kyselylomake. Lomakkeiden palauttamisen jälkeen prosessia voitaisiin täydentää järjestämällä asiantuntijoista ja alan ammattilaisista koottavien ryhmien tapaamisia, joissa vaihdettaisiin kokemuksia ja kerrottaisiin hyvistä käytännöistä. Tapaamiset voitaisiin vakiinnuttaa luomalla **asiantuntijaverkosto**, jonka kokoonpano ja tehtävät mukautettaisiin kulloisiinkin erityistavoitteisiin. Komission olisi syytä julkaista aiheesta käytävän keskustelun ja pohdintojen ohjenuoraksi **vihreä kirja**. Tällä tavoin keskusteluun voisivat osallistua mahdollisimman monet instituutiot, organisaatiot ja yksityishenkilöt.

7.2.4 Samanaikaisesti edellisessä kohdassa mainittujen toimien kanssa tai vähintään jäsenvaltioiden nuoriso-oikeusjärjestelmien tutustumis- ja lähentämisprosessin seuraavana askelena olisi hyvä perustaa nuorisoriikollisuuden **eurooppalainen seurantakeskus**. Se helpottaisi sekä ilmiön jatkuvaa tutkimista että tutkimustuloksista tiedottamista. Se myös avustaisi ja tukisi päätöksenteosta vastaavia toimivaltaisia viranomaisia ja instituutioita. Olisi siis pyrittävä siihen, etteivät tutkimus ja tiedonkeruu johtaisi pelkkiin akateemisiin tuloksiin, vaan niitä voitaisiin hyödyntää todellisista politiikoista ja strategioista päätettäessä. ⁽¹²⁾

7.3 Koska nuorisoriikollisuuteen ja nuoriso-oikeuteen vaikuttavat kysymykset kuuluvat useaan **Euroopan unionin politiikanlohkoon** (vapaus, turvallisuus ja oikeusasiat, nuorisopolitiikka, perus- ja ammattikoulutus, työllisyys ja sosiaaliasiat), asianomaisten yksiköiden ja virastojen toimintaa on lisäksi koordinoitava, jotta nuorten tekemiä rikoksia voitaisiin käsitellä nykyistä asianmukaisemmin monialaisesti ja monissa eri instituutioissa, kuten lausunnossa on jo useaan kertaan todettu.

7.4 Nuorisoriikollisuuden erityispiirteet, dynaamisuus ja taipumus muuttaa muotoaan edellyttävät nuorten parissa työskenteleviltä alan ammattilaisilta ja muilta toimijoilta — tuomareilta, syyttäjiltä, asianajajilta, poliisilta, virkamiehiltä, sovittelijoilta, kasvattajilta, toimeenpanohenkilöstöltä jne. — mahdollisimman pitkälle erikoistunutta ammatillista koulutusta sekä jatkuvaa ajan tasalla pysymistä. EU:n toimielinten on otettava

tällä saralla ohjat käsiinsä ja luotava edellä mainittuja mekanismeja (asiantuntijaverkostoja, seurantakeskus jne.) sekä otettava käyttöön niitä täydentäviä toimenpiteitä, kuten eri jäsenvaltioissa toimivien alan ammattilaisten liikkuvuutta edistäviä vaihto-ohjelmia, verkottumisvälineitä, verkko-oppimisen kaltaisia uusia etäopetusmuotoja jne. Näiden konkreettisten koulutustarpeiden kattamiseksi olisikin toteutettava yhteisön ohjelmia. Ei pidä myöskään unohtaa, että EU:n toiminnan edistymisen nuorisoriikollisuuden alalla lisäksi alasta saadun tiedon arvostusta ja edistäisi alan tutkimusta eurooppalaisissa yliopistoissa, jotka olisi huomioitava prosessin kaikissa vaiheissa.

7.5 Koska tarkasteltavalla ongelmalla on myös ilmeinen sosiaalinen ja kansalaisulottuvuus, ei pidä vähätellä kaikkien välittömästi alaan liittyvien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja toimijoiden osallistumista prosessin kaikkiin vaiheisiin (kolmannen sektorin organisaatiot, yhdistykset, perheet, kansalaisjärjestöt jne.). Niille on tarjottava tilaisuus osallistua EU:n mahdollisten ohjelmien ja strategioiden suunnitteluun ja täytäntöönpanoon.

7.6 Lausunnon kohdassa 1.1 mainittua kolmatta keskeisestä seikasta eli alaikäisten ja nuorten rikoksenteekijöiden yhteiskuntaan integroimista ja uudelleen sopeuttamista koskevissa yhteisön tulevaisuuden politiikoissa olisi otettava huomioon myös työntekijä- ja työnantajajärjestöjen rooli sekä niiden erityiset vuoropuheluväylät päätettäessä keinoista, joilla mahdollistetaan yhteiskunnasta syrjäytyneiden nuorten integroituminen ja sopeutuminen yhteiskunta- ja työelämään. Kaikkien sidosryhmien on siis sitouduttava toimintaan, koska integroituminen yhteiskunta- ja työelämään on yksi tärkeimmistä keinoista sopeuttaa nuoret rikoksenteekijät uudelleen yhteiskuntaan.

7.7 ETSK on tietoinen siitä, että kaikkien näiden toiminta-periaatteiden toteuttamiseen on osoitettava talousarviosta tarvittavat määrärahat. Euroopan komission on siis varattava budjetitkohtia nuorten suojelun tukemiseen ja nuorisoriikollisuuden torjuntaan sekä nuorille rikoksenteekijöille tarkoitettuihin toimiin joko jo käynnissä olevien hankkeiden tai toimintalinjojen muodossa (kuten toimet, joiden tarkoituksena on poistaa sosiaalinen syrjäytyminen, tukea nuorisoa ja edistää nuorten integroimista yhteiskunta- ja työelämään) ⁽¹³⁾ tai erityisesti tässä tarkoitettujen päämäärien toteuttamiseen suunnattavien ohjelmien muodossa.

Bryssel 15. maaliskuuta 2006

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹²⁾ Monista Euroopan parlamentin jäsenistä koostunut ryhmä teki jo 21. helmikuuta 2003 päätöslauselmaesityksen Euroopan nuorisoriikollisuuden seurantakeskuksen perustamiseksi (B5-0155/2003).

⁽¹³⁾ Tässä kohdin voidaan mainita esimerkiksi sellaiset nykyisin käynnissä olevat hankkeet ja ohjelmat kuin AGIS-ohjelma, Daphne II, Equal ja syrjinnän torjuntaan tähtäävä toimintaohjelma.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — i2010 — kasvua ja työllisyyttä edistävä eurooppalainen tietoyhteiskunta”

KOM(2005) 229 lopullinen

(2006/C 110/14)

Euroopan komissio päätti 1. kesäkuuta 2005 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 31. tammikuuta 2006. Esittelijä oli Göran Lagerholm.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.—16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 141 puolesta, 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä

1.1 ETSK on tyytyväinen Euroopan komission i2010-strategiaa koskevaan tiedonantoon, joka on sen mielestä oleellinen tekijä EU:n tulevan tietoyhteiskuntaa koskevan strategian kehittämisessä. Komitea yhtyy täysin komission ehdotuksessa asetettuihin kolmeen tavoitteeseen. Ensimmäisenä tavoitteena on luoda yhtenäinen eurooppalainen tietoa-alue, joka tarjoaa yleiset yhteydet ja rikkaan digitaalisen sisällön. Toisena tavoitteena on parantaa tutkimustoimintaa ja innovointia tieto- ja viestintätekniikan (TVT) alalla. Kolmantena tavoitteena on edistää osallistavaa tietoyhteiskuntaa, joka parantaa elämänlaatua.

1.2 TVT:llä on tärkeä asema Lissabonin prosessissa, minkä vuoksi ETSK haluaa korostaa, että erityisesti kehityksessä jälkeen jääneitä jäsenvaltioita on entistä tehokkaammin tuettava ja painostettava kiihdyttämään kehitystä sen varmistamiseksi, että luodaan ne ennakkoodellytykset, joita Lissabonissa asetettujen strategisten tavoitteiden saavuttaminen vuoteen 2010 mennessä vaatii. Tiedonannossa asetettuja tavoitteita ei voida saavuttaa ellei tutkimukseen ja kehitykseen etenkin TVT:n alalla osoiteta merkittävästi määrärahoja. Tutkimukseen ja kehitykseen (T&K) sekä innovointiin liittyvät politiikat ovat äärimmäisen tärkeitä sekä TVT-teollisuudelle sinänsä että TVT:n käyttäjille. Määrärahojen lisääminen on erittäin tärkeää. Aivan yhtä tärkeää on kuitenkin varmistaa, että T&K-hankkeista saadaan suurin mahdollinen hyöty teollisuudelle, jolloin taataan suurimmat hyödyt Euroopan unionin kansalaisille.

1.3 Tiedonannossa otetaan perustellusti puheeksi lähentyminen ja yhteentoimivuus, jotka ovat loppukäyttäjien kannalta strategian tärkeimpiä teemoja. ETSK on vakuuttunut siitä, että sääntelyllä tulisi edistää yhteentoimivuutta samalla, kun säilytetään teknologisesti riippumaton lähestymistapa. Mahdolliset ristiriitaisuudet yhteentoimivuuden ja riippumattomuuden välillä olisi ratkaistava ongelmista huolimatta. Tämän alan tutkimus ja kehitys sekä standardoiminen voi ETSK:n käsityksen mukaan olla erittäin hyödyllistä, ja sen tulisi siksi edelleen suuntautua markkinoihin ja ottaa huomioon kaikki asianomaiset sidosryhmät.

1.4 ETSK korostaa, että TVT:n sosiaalista ja taloudellista potentiaalia voidaan käyttää onnistuneesti vain, jos ”digitaalinen kahtiajako” saadaan vähennettyä. Digitaalinen kahtiajako voidaan poistaa vasta sitten, kun kaikilla on tekninen ja laillinen mahdollisuus tiedonsaantiin sekä yleinen ja kohtuuhintainen mahdollisuus käyttää laajakaistapalveluita. Lisäksi kaikilla on oltava asianmukaiset tietotekniikkakäyttötaidot ja ohjelmien on oltava riittävän käyttäjätasavälisiä. Tämä tarkoittaa myös sitä, että politiikan laadinnassa tulisi ottaa huomioon epäedullisessa sosiaalisessa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet ja varmistaa siten tietoyhteiskunnan osallistavuus ja tasa-arvoisuus. Pitää myös kehittää sellaista kulttuuria, jossa tietoa jalostetaan ja tietämyksen paikkansapitävyydestä huolehditaan. Eurooppalainen koulutusjärjestelmä ei toistaiseksi ole kyennyt vastaamaan näihin digitaaliaikakauden tarpeisiin. Vasta kun yllämainitut edellytykset täyttyvät, voidaan hyötyä niistä mahdollisuuksista, jotka tietoyhteiskunta tarjoaa paitsi kasvulle ja työllisyydelle, myös henkilökohtaiselle kehitykselle.

1.5 Yleistä ja kohtuuhintaista käyttömahdollisuutta on tuettava konkreettisilla toimilla, joilla parannetaan ja kehitetään tietoliikenneinfrastruktuuria, eli tietoyhteiskunnan selkärankaa. ETSK haluaisi korostaa myös tietoisuuden lisäämisen merkitystä suhteessa turvallisuusasioihin, sillä luottamus informaatioteknologiaan (IT) on edellytys sen aktiiviselle käytölle. Erityisen tärkeää luottamus on silloin, kun pyritään hyödyntämään kaikki Internetin mahdollisuudet. Tietoisuuden lisäämiseksi olisi viranomaisia paikallisella, kansallisella ja Euroopan tasolla rohkaistava yhteistyöhön liikemaailman kanssa tietoverkkokollisuuden torjumiseksi.

2. Johdanto: ehdotuksen pääsisältö

2.1 Komission ehdotus (KOM(2005) 229 lopullinen) on jatkoa eEurope 2005 -toimintasuunnitelmalle⁽¹⁾, joka puolestaan seurasi eEurope 2002 -toimintasuunnitelmaa⁽²⁾. Viimeksi mainittu toimintasuunnitelma käynnistettiin kesäkuussa 2000 Lissabonin strategian tueksi ja sen tavoitteena oli tehdä EU:sta

⁽¹⁾ ”eEurope 2005: Tietoyhteiskunta kaikille” KOM(2002) 263 lopullinen.

⁽²⁾ ”eEurope 2002: Julkisen sektorin verkkosivujen ja niiden sisällön saavutettavuus” KOM(2001) 529 lopullinen.

vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin ja dynaamisen tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestävästi talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta. eEurope 2005-toimintasuunnitelman toteuttaminen päättyy pian, tieto- ja viestintäteknikka kehittyä ja leviää globaalisti ja Lissabonin strategiasta on aika tehdä puolivälisarvioita. Näiden asioiden seurauksena on välttämätöntä laatia kokonaiskuvaan perustuva kattava strategia, jolla kannustetaan kasvua tällä sektorilla.

2.2 Komissio katsoo, että TVT-ala on merkittävä kasvua ja työllisyyttä edistävä voima ja että se on sen vuoksi tärkeässä asemassa EU:n politiikkoja kehitettäessä. Komissio toteaa samalla, että myös tietoyhteiskunta- ja mediapalvelujen, verkkojen ja laitteiden digitaalinen konvergenssi on merkittävä haaste politiikan muotoilussa. Se edellyttää aktiivista ja yhtenäistä poliittista lähestymistapaa ja poliittista konvergenssia sekä kykyä sopeuttaa sääntelyjärjestelmiä nopeasti.

2.3 Komissio ehdottaa uutta strategiaa i2010 — eurooppalainen tietoyhteiskunta 2010, jossa esitetään laajat poliittiset suuntaviivat. Strategialla edistetään avointa ja kilpailukykyistä digitaalitaloutta, ja siinä tähdennetään tieto- ja viestintäteknikan olevan osallisuutta ja elämänlaatua lisäävä voima. Tässä i2010-aloitteessa, joka on kasvua ja työllisyyttä edistävän uudistetun Lissabonin kumppanuuden keskeinen osa, kehitetään kokonaisvaltaista lähestymistapaa tietoyhteiskuntaa ja audiovisuaalista viestintää koskevaan politiikkaan EU:ssa.

2.4 Käyttämällä lähtökohtanaan laajaa selvitystä tietoyhteiskuntaan liittyvistä haasteista sekä laajaa sidosryhmien kuulemista aikaisemmista aloitteista ja välineistä⁽³⁾ komissio ehdottaa kolmea ensisijaista tavoitetta: Ensimmäisenä tavoitteena on luoda yhtenäinen eurooppalainen tietoaalue, joka tarjoaa kohtuuhintaisia ja turvallisia laajakaistayhteyksiä, rikasta ja monipuolista sisältöä ja digitaalipalveluja ja joka kunnioittaa laitteiden ja alustojen yhteentoimivuuden periaatetta. Toisena tavoitteena on saada aikaan maailmanluokkaa oleva tutkimustoiminta ja innovointi TVT:n alalla. Kolmantena tavoitteena on vaikuttaa tietoyhteiskunnan kehittymiseen sellaiseksi, että se edistää osallisuutta, tarjoaa laadukkaita julkisia palveluja ja parantaa elämänlaatua.

3. Yleistä

3.1 Nyt ehdotettavan toimintasuunnitelman edeltäjää, eEurope-toimintasuunnitelmaa koskevassa lausunnossaan⁽⁴⁾ ETSK tähdentää muun muassa seuraavia asioita:

⁽³⁾ eEurope-aloitteet sekä tiedonanto audiovisuaalialan sääntelyn tulevaisuudesta Euroopassa, KOM(2003) 784.

⁽⁴⁾ Lausunnon esittelijä oli Christoforos Koryfidis.

”Talous- ja sosiaalikomitea pitää eEurope-aloitetta tervetulleena. Samalla TSK katsoo eEurope-aloitteen olevan EU:n tärkein ja vaikein yritys perehdyttää kansalaiset, yritykset ja julkishallinto nopeasti digitaalijalan ja ’uuden talouden’ haasteisiin. Komitea pitää toimintasuunnitelmaa kuitenkin vain lähtökohtana ja ensimmäisenä askeleena kohti edellä mainittuja valvuttamis- ja mukauttamistavoitteita. Toimintasuunnitelma vahvistaa jo käynnissä olevia — vaikkakin hitaita — markkinoiden ja yhteiskunnan prosesseja.”⁽⁵⁾

”Komitea korostaa, että Internetin käytön lisäämistä ja tietoyhteiskunnan konkretisointia sekä Euroopan unionin uutta strategista päämäärää koskevien toimien on pohjaututtava ihmisiin, Euroopan kansalaisten ja eurooppalaisen yhteiskunnan ja talouden tarpeisiin. Tietoyhteiskunnan syntyminen, joka edeltää osaamisyhteiskuntaa, saa todellista sisältöä vasta, kun se palvelee tätä päämäärää.”⁽⁶⁾

”Komitea myöntää ja ymmärtää toimintasuunnitelman toteuttamiseen liittyvien ongelmien laajuuden ja monimuotoisuuden. Komitea myöntää, että on vaikeaa kuroa umpeen sitä viivettä ja korjata niitä puutteita, joista Eurooppa kärsii siitä syystä, ettei se ole reagoinut ajoissa teknologian uusiin haasteisiin.”⁽⁷⁾

”Komitean mielestä on olemassa monenlaisia vakavia vaaroja, jotka saattavat viedä siihen, että yksilöt, ihmisryhmät tai kokonaiset alueet jäävät syrjään tästä kokonaisvaltaisesta hankkeesta, kun pääsy yleispalveluihin ilman tietokonetta tulee asteittain mahdottomaksi pelkästään tietokonepohjaisten palveluiden kehityksen myötä. Komitea yhtyykin niihin, jotka suosittavat, että sekä ohjelmaan kokonaisuudessaan että jokaiseen konkreettiseen toimeen tulee kuulua toimitoja näiden vaarojen torjumiseksi.”⁽⁸⁾

3.2 Nämä kommentit ja muut ETSK:n asiasta esittämät huomiot⁽⁹⁾ yhdessä loppuraportin sekä muiden eEurope 2002-toimintasuunnitelmaan liittyvien komission asiakirjojen kanssa antavat aiheita seuraaviin komission tiedonantoon ”i2010 — kasvua ja työllisyyttä edistävä eurooppalainen tietoyhteiskunta” koskeviin päätelmiin:

3.3 ETSK on tyytyväinen Euroopan komission i2010-strategiaa koskevaan tiedonantoon, jota se pitää välttämättömänä edellytyksenä EU:n tulevan tietoyhteiskuntaa koskevan strategian laatimiseksi.

⁽⁵⁾ EYVL C 123, 25.4.2001.

⁽⁶⁾ Mt., kohta 3.1.4.

⁽⁷⁾ Mt., kohta 3.2.

⁽⁸⁾ Mt., kohta 3.2.2.

⁽⁹⁾ Ks. mm. seuraavat asiaa koskevat ETSK:n lausunnot: EYVL C 123, 25.4.2001, EYVL C 139, 11.5.2001, EYVL C 80, 3.4.2002, EYVL C 94, 18.4.2002, EYVL C 116, 20.4.2000, EUVL C 61, 14.3.2003, EUVL C 133, 6.6.2003, EYVL C 36, 8.2.2002, EYVL C 311, 7.11.2001, EUVL C 85, 8.4.2003, EYVL C 36, 8.2.2002, EYVL C 241, 7.10.2002, EYVL C 221, 7.8.2001, EUVL C 133, 6.6.2003 jne.

3.4 Niinpä ETSK tukee komission linjausta, jonka mukaan eEurope-aloitetta jatketaan ja vahvistetaan vuoden 2005 jälkeen.

3.5 Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana Euroopassa on edistytty paljon uuden informaatioteknologian hyödyntämisessä yhtäläillä informaatioteknologian käyttöönotossa kuin vahvan IT- ja televiestintäteollisuuden ylläpitämisessäkin. Komissio on edistänyt asiaa merkittävillä poliittisilla aloitteilla, joista eräs tässä suhteessa tärkeä on eEurope 2005 -toimintasuunnitelma. Tehtävää on kuitenkin vielä paljon, jotta kehittyvää tieto- ja osaamisyhteiskuntaa voitaisiin hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla.

3.6 ETSK on samaa mieltä komission kanssa siitä, että investoinnit tieto- ja viestintäteknikan alaan ja sen tutkimus selittävät osaltaan erot EU:n ja Yhdysvaltojen tuottavuudessa. Se yhtyy myös näkemykseen, jonka mukaan investointeja lisäämällä voidaan varmistaa tuottavuuden nopeampi kasvu myös Euroopassa ja edistää siten kasvua, työllisyyttä ja hyvinvointia.

3.7 Globalisaatio aiheuttaa EU:lle uusia haasteita. Kiina, Intia ja Etelä-Amerikka ovat nopeasti kasvavia talouksia, joissa myös TVT-teollisuus kehittyy nopeasti. Tähän kilpailuhaasteeseen vastatakseen EU:n on kehitettävä vankkoja strategioita erityisesti TVT:n alalla.

3.8 TVT:n merkitystä EU:n kilpailukyvyyn kasvattamisessa korostetaan Lissabonin strategiassa. ETSK pitää i2010-aloitetta hyvänä välineenä saavuttaa Lissabonissa asetettu tavoite, jonka tarkoituksena on tehdä EU:sta *"vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta"*.

3.8.1 TVT:llä on tärkeä asema Lissabonin prosessissa, minkä vuoksi ETSK korostaa, että erityisesti kehityksessä jälkeen jääneitä jäsenvaltioita on kannustettava, tuettava ja painostettava kiihdyttämään kehitystä sen varmistamiseksi, että luodaan ne ennakoedellytykset, joita Lissabonissa asetettujen strategisten tavoitteiden saavuttaminen vuoteen 2010 mennessä vaatii.

3.9 Tieto- ja viestintäteknikka on "monikäyttökone". Monikäyttökoneen avulla voidaan muuttaa käytännöllisesti katsoen koko yhteiskunta, koska sitä levitetään lukuisien, usein limittäisten sovellusten kautta. Toinen esimerkki monikäyttökoneen sovelluksista 1900-luvulla on polttomoottori. Auton keksimisen jälkeen länsimaisen talouden 1900-luvun pitkän noususuuntauksen käyttövoima ei ollut niinkään autoteollisuus kuin kaikki ne rakenteet, jotka kehitettiin auton käyttämisen mahdollistamiseksi. Näitä olivat paitsi tiet ja uudet palvelusektorit, myös perusteellisesti muuttuneet elintavat ja tavarajakelun järjestelmät.

3.9.1 Uuden teknologian käyttöönotto ei sinänsä tuota lisäarvoa tai hyötyä. Edut tulevat näkyviin vasta sitten, kun työ-

ja tuotantoprosessit on järjestetty uudelleen. Tuottavuuden kasvu havaitaan usein vasta kauan uutuuden käyttöönoton jälkeen. Sama pätee tieto- ja viestintäteknikkaan. On tärkeää ymmärtää, että TVT:n suomat täydet mahdollisuudet monikäyttökoneena havaitaan vasta sitten, kun sen ovat ottaneet laajasti käyttöön kaikki sidosryhmät, mukaan luettuina liike-elämä, työntekijät, kansalaiset ja julkiset viranomaiset hallinnon kaikilla tasoilla. ETSK korostaa, että TVT:n potentiaali saadaan käyttöön vain, jos digitaalista kahtiajakoa saadaan vähennettyä.

3.10 Komission tiedonannossa korostetaan erityisesti sitä, että investointeja on lisättävä tarjonnan vahvistamiseksi. ETSK katsoo, että komission olisi kannattanut tarkastella lähemmin myös niitä olosuhteita, joissa tuonkaltaisia investointeja voitaisiin tehdä. ETSK katsoo lisäksi, että asiassa on kyse innovaatiokyvystä ja teknologioiden levittämisestä.

3.10.1 Jos tavoitteena on parantaa tehokkuutta ja tuottavuutta uusien teknologioiden avulla, tulisi työ organisoida siten, että uusien teknologioiden tarjoamia mahdollisuuksia käytettäisiin tehokkaammin hyödyksi. Tämä edellyttää muutoksia yritysjohdossa sekä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua avoimien ja innovatiivisten työskentelyrakenteiden käyttöönotosta. Lisäksi tämä antaisi työntekijöille laajempia vastuualueita ja monipuolisemman työnkuvan. Komission olisi ollut hyvä käsitellä asian tätä puolta tarkemmin.

3.10.2 Jos haluamme luoda osaamisyhteiskunnan ja -talouden, meidän on harkittava mahdollisuutta soveltaa tieto- ja viestintäteknikkaa tavaroiden ja palveluiden tuotannossa samassa yhteydessä kuin tuottavuus- ja työolosuhteita muutetaan kokonaisvaltaisesti. TVT:n onnistunutta soveltamisesta on tutkittu ottamalla esimerkkejä yritysmailmasta. Tutkimus on osoittanut, että TVT:n onnistunutta soveltamista on aina edellyttänyt työskentelytapojen uudelleenorganisointi ja hierarkian madaltaminen. Näissä tapauksissa on luotettu työntekijöiden kokemukseen ja osaamiseen ja ammattitaito ja päätöksenteko ovat useimmiten liittyneet kiinteästi yhteen.

3.10.3 Komission strategiassa painotetaan voimakkaasti investointien lisäämistä tarjonnan vahvistamiseksi. Olisi kuitenkin saattanut olla hyödyllistä pohtia yksityiskohtaisemmin, mitä tällaisten investointien muuttaminen menestyksekkäiksi innovaatioiksi vaatii toimintaympäristöltä ja käyttäjiltä.

3.11 ETSK katsoo, että komission tiedonannossa olisi pitänyt käsitellä tietoyhteiskunnan tilastointia. Tähän mennessä käytettyjä tilastollisia välineitä ei voida soveltaa uuteen viestintäteknologiaan ja siihen liittyviin aloihin. Viestintäteknologiaan liittyvät toimet edellyttävät standardoituja, kansainvälisesti vertailukelpoisia tilastoja palveluiden ja teknologian käytöstä ja kehittämisestä. Vaikka tiedonannossa ei pohdita tätä asiaa, ETSK tietää, että komissio on tehnyt aloitteita näiden asioiden käsittelemiseksi, ja suhtautuu tähän myönteisesti.

4. Erityistä

4.1 ETSK huomauttaa, että tiedonannossa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä parantaa ja kehittää tietoliikenneinfrastruktuuria, joka on tietoyhteiskunnan selkäranka. Tulevia poliittisia aloitteita muotoiltaessa on välttämätöntä asettaa etusijalle ne toimet, joilla kannustetaan investointeja ja todellista kilpailua eri alojen sisällä ja kaikkien markkina-toimijoiden välillä silloin, kun kaikilla sidosryhmillä on markkinoilla yhtäläiset toimintamahdollisuudet. ETSK kuitenkin korostaa, että erityisen tarkasti on pohdittava hallitsevien toimijoiden läsnäoloa sekä muita kilpailukyvyn erityisedellytyksiä, joita sovelletaan TVT-teollisuuteen ja erityisesti ohjelmistoja kehittäviin, tuottaviin ja markkinoiviin yrityksiin.

4.2 ETSK korostaa, että laajakaistan tarjontaa on lisättävä niin nopeasti, ettei sen puute vaikeuta uuden teknologian kehityneiden sovellusten käyttöä.

4.2.1 Laajakaistasta on vaikea antaa erityistä, yleisesti hyväksyttyä määritelmää, mutta jonkinlainen — vaikka sitten rajallinen — määritelmä on tietenkin tarpeen, jos laajakaistan kehityksestä halutaan käydä järkevää keskustelua. Tämä olisi pitänyt ilmaista selvemmin komission tiedonannossa. ETSK:n mielestä laajakaistaksi määriteltävän yhteyden asynkronisen suoritus-
tehon olisi oltava vähintään 2 Mbps, ja laajakaistaksi voitaisiin vain poikkeustapauksissa hyväksyä yhteys, jonka suoritusnopeus on 512 kbps.

4.3 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio aikoo tarkistaa sähköisen viestinnän sääntelyjärjestelmän. Tarkistus on välttämätön investoinnin ja innovoinnin lisäkannustimien luomiseksi.

4.4 ETSK korostaa, että lähentyminen aiheuttaa poliittisille päättäjille uusia haasteita pyrittäessä lisäämään informaatioteknologian käyttöönottoa. Lähentyminen tarkoittaa sitä, että käyttäjillä on mahdollisuus päästä käsiksi samaan sisältöön ja palveluihin (esim. ääni, nopeat tieto- ja videoyhteydet) monien erilaisten alustojen (ADSL, kaapeli, satelliitti, PLC, 3G jne.) kautta erilaisiin päätelaitteisiin, jotka vaihtelevat perinteisistä tietokonepääteistä, matkapuhelimista ja TV-vastaanottimista aina autojen sisäänrakennettuihin IT-laitteisiin, kodintekniikkaan ja lukuisiin muihin sovelluksiin. Lähentymisen hyöty riippuu siitä, että asiakkaille tarjotaan laadukkaita sisältöpalveluita ja heille taataan mahdollisuus käyttää nopeita yhteyksiä.

4.4.1 Uusia asetuksia ja standardeja suunniteltaessa on tärkeää tiedostaa uusien sovellusten nopea kehittyminen ja disruptiivisten teknologioiden kuten toimintotunnisteiden (*smart tags*) ja IP-yhteyttä käyttävien puheensiirto-
palvelujen käyttöönotto. ETSK on vakuuttunut siitä, että asetuksilla tulisi

edistää yhteentoimivuutta, joka on loppukäyttäjien kannalta kaikkein tärkeintä. Samalla olisi kuitenkin säilytettävä teknologisesti riippumaton lähestymistapa ja ratkaistava mahdolliset ristiriitaisuudet yhteentoimivuuden ja riippumattomuuden välillä ongelmista huolimatta.

4.5 TVT-sektori käy läpi merkittävää muutosta, jonka ansiosta se voi vastata näihin haasteisiin. Kyseessä ovat laajakai-
stan yleistyminen, teknologiset muutokset, muuttuvat kulutus-
tottumukset, uudet yritysmuodot ja erilaisten alustojen välisen kilpailun lisääntyminen.

4.5.1 Tiedonannossa otetaan oikeutetusti puheeksi lähentyminen ja yhteentoimivuus. Tämän alan tutkimus ja kehitys sekä standardoiminen voivat ETSK:n käsityksen mukaan olla erittäin tuottavia. Standardoimisen tulisi olla edelleen markkinajohtoista ja siinä tulisi ottaa huomioon kaikki asianomaiset sidosryhmät sekä keskittyä käyttäjien tarpeisiin. ETSK viittaa tässä yhteydessä aikaisempiin kokemuksiin, jotka liittyivät muun muassa GSM-standardiin ja IP-protokollaan.

4.6 Siirtymisellä entistä integroidumpiin IP-yhteyksikäytännön perustuviin verkkoihin sekä yrityksissä että julkisella sektorilla on kauaskantoisia seurauksia sidosryhmien eli yritysten, viranomaisten ja kansalaisten väliseen yhteistyöhön. Televisiointioperaattorien on investoitava merkittävästi voidakseen toteuttaa lähentymisvaatimukset, ajantasaistaa nykyisiä verkkoja, yksinkertaistaa rakenteita ja kehittää uuden sukupolven verkkoja. ETSK:n näkemyksen mukaan Euroopan tietoyhteiskunnan kannalta on olennaista, että EU ja kansalliset päätöksentekijät varmistavat näiden merkittävien investointien kannalta suotuisan ilmapiirin.

4.7 Tietoyhteiskunnasta käytävässä keskustelussa turvallisuus on tärkeää kehitettäessä asenteita IT-myönteisempään ja luottavaisempaan suuntaan. Käsite digitaalisten transaktioiden turvallisuudesta ja luotettavuudesta määrittelee, miten nopeasti yritykset todennäköisesti ottavat tieto- ja viestintäteknikan käyttöön liiketoiminnassaan. Kuluttajien halukkuuteen antaa luottokorttinsa numero Internet-sivulla vaikuttaa merkittävästi se, miten turvallisenä toimintoa pidetään. Käyttäjien luottamuksella TVT:hen on suuri merkitys myös sähköisen hallinnon hyväksymisessä ja käyttöönotossa.

4.7.1 Tietoturvallisuus ja tietokonerikollisuus on entistä suurempi ongelma, joka vaikuttaa liike-elämään, hallintoon, työntekijöihin ja kuluttajiin. ETSK korostaa, että tietoyhteiskuntapolitiikan puitteiden on herätettävä luottamusta, jotta kaikki toimijat uskaltaisivat käyttää hyödyksi kaikkia Internetin tarjoamia mahdollisuuksia⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Asianmukaista huomiota olisi kiinnitettävä myös turvallisuusratkaisuihin, joita avoimeen lähdekoodiin perustuvat käyttöjärjestelmät ja ohjelmistot tarjoavat piratismiin ja verkkotunkeutumisen torjuntaan.

4.7.2 Samalla kun tietoverkot integroituvat yhä enemmän, tulee yhteiskunta entistä riippuvaisemmaksi järjestelmän ympärivuorokautisesta toiminnasta. Niinpä fyysisten rakenteiden luotettava toiminta on ensisijaisen tärkeä tekijä tieto- ja verkkoturvallisuudesta keskusteltaessa. Järjestelmien on tärkeää koostua päällekkäisistä verkostoista.

4.7.3 TVT:n käyttäjien kannalta on olennaista, että tietokonerikollisuutta torjutaan mahdollisuuksien mukaan kansainvälisesti yhtenäisellä tavalla ja että lainsäädäntö pannaan täytäntöön tarmokkaasti ja osoitetaan siten, ettei tietokonerikollisuus kannata. Tietokonerikollisuuden torjumiseksi tehtyjä aloitteita on kuitenkin arvioitava sen varmistamiseksi, ettei niitä toteuteta teollisuuden tai perusoikeuksien, kuten yksityisyyden suojan, kustannuksella. Arvioinnit ovat tärkeitä erityisesti tietojen säilyttämistä koskevien vaatimusten kiristämisestä parhaillaan käytävän keskustelun yhteydessä ⁽¹⁾.

4.7.4 Komissio on tiedostanut turvallisuusongelman useissa tiedonannoissa ja suosituksissa sekä perustanut Euroopan verkko- ja tietoturviraston. ETSK katsoo, että viraston avulla olisi luotava yhteinen ympäristö, jossa julkinen ja yksityinen sektori voisivat toimia yhdessä ilman turhia hallinnollisia tai taloudellisia taakkoja tietojärjestelmiensä suojelemiseksi ottaen huomioon teknologian kiihtyvän kehittymisen.

4.7.5 ETSK uskoo, että **tietoisuuden lisääminen** on välttämätöntä verkko- ja tietoturvan parantamiseksi. Tietoisuuden lisäämiseksi olisi viranomaisia paikallisella, kansallisella ja Euroopan tasolla rohkaistava tiivistämään yhteistyötä liike- maailman kanssa tietoverkkorikollisuuden torjunnassa.

4.8 Luottamusta sähköisiin transaktioihin olisi lisättävä myös muilta osin. Sähköistä liiketoimintaa ja yksityisyyden suojaa koskevien direktiivien ja kansallisten lakien sekamelska ei edistä sen ymmärtämistä, mikä on sallittua ja mikä ei. Näin on etenkin siksi, että lakien täytäntöönpano ja tuomioiden antaminen on vielä lapsen kengissä.

4.8.1 ETSK on tyytyväinen komission ehdotukseen arvioida sähköistä liiketoimintaa ja yksityisyyden suojaa koskevia direktiivejä. Yksinkertaistaminen on usein mahdollista, sillä se parantaa avoimuutta. Yhtenäistämisen lisääminen on joissain tapauksissa hyödyllistä, kun ajatellaan esimerkiksi jäsenvaltioiden suhtautumisessa roskapostiin sähköisessä viestinnässä.

4.9 Turvallisuuskysymykset ja tietoisuus olemassaolevista säännöistä eivät kuitenkaan yksin vaikuta siihen, että pk-yritykset eivät käytä hyväkseen kaikkia TVT:n kehityksen tarjoamia mahdollisuuksia. Riittävän käyttäjävälillisten ohjelmien puute on merkittävä tekijä. ETSK uskoo, että pk-yritysten tarpeisiin sovellettavien TVT-tuotteiden ja -palveluiden kehittä-

miseen myötävaikuttaminen esimerkiksi tutkimusta ja kehitystä tukemalla sekä käynnistämällä standardointi- ja koulutushankkeita voisi olla tärkeää EU:n kilpailukykyyn parantamista ajatellen.

4.10 Tutkimukseen ja kehitykseen sekä innovointiin liittyvät politiikat ovat äärimmäisen tärkeitä sekä TVT-teollisuudelle sinänsä että TVT:n käyttäjien teollisuudelle. Ei riitä, että T&K- ja innovaatio toiminnalle varataan enemmän määrärahoja, vaan yhtä tärkeää on pyrkiä siihen, että T&K-projektien vaikutus ja hyöty ovat mahdollisimman suuria Euroopan kansalaisia ja teollisuutta ajatellen. Tässä mielessä on olennaista, että T&K-hankkeisiin osallistuu päätoimijoita, ja etenkin niitä, joilla on suurehko vaikutus teknologioiden lopulliseen soveltamiseen. Näitä ovat teollisuuden, valmistajien ja palvelutuottajien edustajat.

4.11 Itsenäinen "IST-TTK:n viisivuotisarviointilautakunta" tuli äskettäisessä kertomuksessaan siihen tulokseen, että Euroopan tutkimus ja kehitys tietoyhteiskunnan teknologian (IST) alalla on välttämätöntä, jotta Euroopasta voisi tulla maailman kilpailukykyisin tietoon perustuva talous. Euroopan on kuitenkin lisättävä tämän alan investointeja, jos se haluaa saada tarvittavan "kriittisen massan" kyseisissä teknologioissa. Kertomuksessa korostetaan myös tarvetta vähentää byrokratiaa, joka uhkaa tukahduttaa tutkimuksen. ETSK tukee tätä analyysia.

4.12 ETSK katsoo, että eräs TVT-politiikan keskeisistä tekoista on se, että viranomaiset käyttävät tieto- ja viestintätekniikkaa laajasti. Viranomaiset ovat usein vaativia ja kyvykkäitä TVT:n käyttäjiä ja ostajia. Tästä syystä heillä on keskeinen asema poliittisessa toiminnassa i2010-toimintasuunnitelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Mahdollisia toimia on paljon: sähköiset julkiset hankinnat, TVT:n käyttö yritysten hallinnollisen taakan keventämiseen (sähköinen hallinto, *eGovernment*), sähköinen terveydenhuolto (*eHealth*), sähköinen oppiminen (*eLearning*) ja julkisten varojen käyttö T&K-toimintaan.

4.13 Digitaalisen kahtiajaon ja TVT:n käytön lisääntymisen seurauksiin on tärkeää kiinnittää huomiota. Vaikutukset ovat yhteiskunnallisia, taloudellisia ja kulttuurisia. Jotta tietoyhteiskunnan koko potentiaali saataisiin käyttöön, liikemaailman, kansalaisten ja työntekijöiden on kehitettävä tietotekniikan käytössä. Tällöin on kyse elinikäisestä oppimisesta ja taitojen kehittämisestä.

4.14 Tähänastiseen lausuntotyöhönsä viitaten ETSK katsoo, että yksi täysimittaisen ja toimivan eurooppalaisen tietoyhteiskunnan rakentamistyössä eniten huolta vaativista seikoista on se, etteivät monet eurooppalaiset käsitä luotettavan tiedon tehtävää, arvoa ja potentiaalia muuttaessa nykyisiä tuotannon

⁽¹⁾ EUVL C 68/16, 21.3.2006, esittelijä Bernardo Hernández Bataller.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Naisiin kohdistuva perheväkivalta”

(2006/C 110/15)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. heinäkuuta 2005 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta *Naisiin kohdistuva perheväkivalta*

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. helmikuuta 2006. Esittelijä oli Renate **Heinisch**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.—16. maaliskuuta 2006 pitämässään 425. täysistunnossa (maaliskuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 99 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Miesten harjoittama naisiin kohdistuva perheväkivalta, olipa se fyysistä tai henkistä, on yksi vakavimmista ihmisoikeusloukkauksista; ihmisoikeuksia ovat oikeus elämään sekä fyysiseen ja psyykkiseen koskemattomuuteen. Koska tämän väkivallan syyt piilevät yhteiskunnillemme yhä tyyppillisessä vallan epätasaisessa jakautumisessa sukupuolten välillä, se koskettaa naisia kaikissa yhteiskuntaluokissa. Tämä haittaa koko demokraattisen yhteiskunnan kehittymistä. Keskeisten ihmisoikeuksien kunnioittamiseen perustuvan eurooppalaisen politiikan yksi tärkeimmistä tehtävistä onkin torjua tämäntyyppistä väkivaltaa ja luoda tehokkaita valistus-, ehkäisy-, rikostutkinta- ja tukimenettelyjä.

1.2 Naisten turvallisuuden ja yhdenvertaisen kohtelun, jotka kuuluvat henkilöiden perusoikeuksiin, on oltava perustavanlaatuisia lähtökohtia ja vähimmäisvaatimuksia kaikissa valtioissa, jotka ovat EU:n jäseniä tai haluavat liittyä siihen. ETSK kehottaa painokkaasti EU:n puheenjohtajavaltioita puuttumaan edelleen kaikkiin voimin naisiin kohdistuvaan perheväkivaltaan.

Kohteet: EU:n puheenjohtajavaltiot, komissio.

1.3 Päävastuu perheväkivallan torjunnasta on jäsenvaltioilla. Koska eri jäsenvaltioiden reaktiot ovat kuitenkin hyvin vaihtelevia, pitää ETSK **yleiseurooppalaista strategiaa** ehdottoman välttämättömänä.

— Koska naisiin kohdistuva perheväkivalta yhtäältä heijastaa mutta toisaalta myös tuottaa sukupuolten välistä eriarvoisuutta, ETSK ehdottaa, että komissio laatii jo olemassa olevien sopimusten pohjalta kattavan strategian tämän ongelman poistamiseksi.

— Tämän yleiseurooppalaisen strategian pohjaksi tulee tehdä ensimmäinen EU:n laajuinen tutkimus naisiin kohdistuvan perheväkivallan esiintymisestä, sen yksilöllisistä ja yhteis-

kunnallisista seurauksista sekä sen aiheuttamista taloudellisista kustannuksista.

— Koska perheväkivalta on ensisijaisesti tasa-arvo-ongelma ja sukupuolten tasa-arvo (*gender equality*) kuuluu työllisyyden, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosaston vastuualueeseen, ehdotetaan, että tälle pääosastolle annetaan komissiossa päävastuu yleiseurooppalaisen strategian kehittämisestä.

Kohteet: Komissio, työllisyyden, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosasto.

1.4 Naisiin kohdistuvaa perheväkivaltaa voidaan torjua tehokkaasti vain asianmukaisella jäsenvaltiotasolla. Kunkin jäsenvaltion tulisi laatia vielä luotavan yleiseurooppalaisen strategian pohjalta naisiin kohdistuvan perheväkivallan torjumista koskeva **kansallinen toimintasuunnitelma**, joka sisältää konkreettisia toimia ja määräaikoja strategian käytännön toteutumisen varmistamiseksi. Suunnitelmissa tulisi esittää aikataulut ja käytettävissä olevat varat sekä ottaa huomioon erityisesti seuraavat seikat:

— Erityisesti poliisitoimea ja oikeuslaitosta koskevat säädökset.

— Perheväkivallan tilastointi.

— Apu- ja tukitoimet perheväkivallan todellisille ja mahdollisille uhreille erityisesti naisten vaikutusvallan vahvistamisen näkökulmasta. Tässä yhteydessä olisi erityisesti otettava huomioon myös työmarkkinoita ja konkreettisia työpaikkoja koskevat toimet.

— Erityisryhmiin kuuluviin perheväkivallan uhreihin, kuten maahanmuuttajainaisiin, vanhuksiin ja tyttöihin, tulee kiinnittää erityistä huomiota.

— Erityishuomiota olisi kiinnitettävä myös väkivallan tekijöihin suuntautuviin ehkäisy- ja rankaisutoimiin.

- Kaikki toimet ja mallit tulisi suunnitella ja toteuttaa siten, että ne verkotetaan kattavasti eri elinten ja yksiköiden välillä.
- Valtiosta riippumattomia organisaatioita tulisi tukea sekä rahallisesti että organisatorisesti, sillä niillä on tärkeä rooli etenkin naisiin kohdistuvan perheväkivallan ehkäisemisessä, tiedotuskampanjoiden ja koulutuksen järjestämisessä, uhrien avustamisessa ja tukemisessa sekä tekijöihin kohdistuvissa toimissa. Tällä ei kuitenkaan vapauteta valtioita niiden vastuusta perheväkivallan torjunnassa.
- On myös tarjottava koulutusta oikeus-, poliisi-, kasvatus-, mielenterveys-, terveydenhoito- ja sosiaalialalla työskenteleville työntekijöille, joiden tehtävänä on tunnistaa perheväkivalta ajoissa ja auttaa sen uhreja tehokkaasti.
- Tulisi nimetä jäsenvaltiokohtaisia raportoijia keräämään, vaihtamaan ja työstämään tietoa ja tilastoja naisiin kohdistuvasta perheväkivallasta. Samoin olisi edistettävä hyviksi osoittautuneiden toimintatapojen vaihtoa jäsenvaltioiden, liittyvässä olevien maiden ja ehdokasmaiden välillä.
- Kansalliset toimintasuunnitelmat ja niihin sisältyvät toimet ja mallit tulisi tehdä tunnetuiksi valituskampanjoiden avulla.

1.5 ETSK pitää ehdottoman välttämättömänä, että ehdotettujen toimenpiteiden toteutusta valvotaan (seuranta). Tässä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, kuinka halukkaita perheväkivallan uhrit ja todistajat ovat ilmoittamaan väkivallasta poliisille, sillä tämä kertoo heidän luottamuksestaan poliisiin ja yleensä oikeuslaitokseen sekä sosiaalitoimeen.

Kohde: Jäsenvaltiot.

1.6 Jotta voidaan käsittää naisiin kohdistuvan perheväkivallan mittasuhteet, kiinnittää yleisön huomio ongelmaan ja kehittää siihen institutionaalisella tasolla tehokkaita vastauksia, tarvitaan tietoa ja tilastoja kaikista jäsenvaltioista — joskaan tilastoilla ei tietenkään koskaan voida kuvata perheväkivallan kaltaista ongelmaa sen koko laajuudessa.

1.7 ETSK pitää ehdottoman välttämättömänä, että naisiin kohdistuvasta perheväkivallasta pidetään luotettavia ja vertailukelpoisia tilastoja kaikissa jäsenvaltioissa, liittyvässä olevissa maissa ja ehdokasmaissa. Tarvittavien edellytysten ja järjestelyjen luominen on aloitettava viipymättä.

Kohteet: Komissio, Eurostat, uusi Euroopan tasa-arvoinstituutti, jäsenvaltiot.

1.8 ETSK:n mielestä on välttämätöntä kehittää uusia ratkaisuja naisiin kohdistuvan perheväkivallan ehkäisevään ja rankaisevaan torjuntaan sekä hyvien toimintatapojen ja toimenpi-

teiden vaihtoon jäsenvaltioiden välillä ja unionin tasolla. Komitea katsoo, että tarkoituksenmukaisten, uhrien syyllisyydentunteen hälventämiseen tähtävien viestien toistaminen valtakunnallisissa joukkoviestimissä voisi rohkaista uhreja paljastamaan heihin kohdistuneet teot. Se on ensimmäinen askel heidän vaikutusvaltansa vahvistamiseksi. Jäsenvaltioiden tulisi yrittää hyödyntää joukkoviestimiä tiedon levittämiseksi uhrien oikeuksista sekä heille tarkoitetuista menettelyistä ja tukipalveluista.

Kohteet: Jäsenvaltiot, eurooppalainen rikoksantorjuntaverkosto (EUCPN).

2 Perustelu

2.1 Miesten harjoittaman naisiin kohdistuvan väkivallan laajuus, syyt ja vaikutukset

2.1.1 Miesten harjoittama naisiin kohdistuva väkivalta on neljän viime vuosikymmenen aikana muuttunut sen uhreiksi joutuneiden naisten ”yksityisasiaksi” leimatusta ja siksi vaietusta ongelmasta sosiaalisesti ongelmaksi, josta käydään kiivasta julkista ja kriminaalipoliittista keskustelua. Nais- ja feministiliikkeellä on ollut (ja on edelleen) tässä kehityksessä ratkaiseva osa. Ne ovat painokkaasti ja sinnikkäästi kiinnittäneet huomiota miesten perhepiirissä harjoittaman naisiin kohdistuvan väkivallan laajuuteen sekä viranomaisten ja instituutioiden riittämättömään reagointiin siihen.

2.1.2 Perheväkivalta ei ole yksittäisten naisten henkilökohtainen ongelma, vaan yhteiskuntapoliittinen ongelma, joka liittyy rakenteelliseen naisten syrjintään miesten yhä edelleen hallitsemissa yhteiskunnassa. Perheväkivaltaa esiintyy kaikissa maissa ja kaikissa yhteiskuntaluokissa, joskin sen laajuus vaihtelee. Se vaikuttaa naisten pääsyyn tai palaamiseen työmarkkinoille ja/tai heidän mahdollisuuksiinsa hoitaa kaikki työpaikkaansa liittyvät velvollisuudet.

2.1.3 Maailman terveysjärjestön vuonna 2002 julkaisemassa raportissa ”Väkivalta ja terveys maailmassa” (*World Report on Violence and Health*) analysoitiin 48 tutkimusta naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Raportin mukaan 10–69 prosenttia naisista (maasta ja otantatavasta riippuen) on joutunut fyysisen väkivallan kohteeksi parisuhteessaan. ⁽¹⁾ Euroopan osalta Saksan perhe-, vanhus-, nais- ja nuorisosiain ministeriö esittää vuonna 2004 julkaisemassaan ja useita eurooppalaisia tutkimuksia arvioivassa selvityksessä ”Naisten elämäntilanne, turvallisuus ja terveys Saksassa” (*Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland*) ruumiillista väkivaltaa kokeneiden naisten osuudeksi 7–45 prosenttia. ⁽²⁾

⁽¹⁾ Maailman terveysjärjestö (2002): *World Report on Violence and Health*. (www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_en.pdf).

⁽²⁾ Saksan perhe-, vanhus-, nais- ja nuorisosiain ministeriö (2004): *Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland* (www.bmfsfj.de).

2.1.4 Näitä tilastotietoja arvioitaessa on otettava huomioon, että ne ovat yhtäältä erittäin riittämättömiä ja toisaalta vain rajallisesti, jos lainkaan, vertailukelpoisia: tiedot perustuvat erilaisiin "naisiin kohdistuvan väkivallan" määritelmiin, otantamenetelmät ja -koot ovat hyvin erilaisia, ja lisäksi naisten valmius antaa tietoja heihin kohdistuneesta parisuhdeväkivalta vaihtelee suuresti. Se päätelmä esitettyistä tiedoista voidaan kuitenkin hyväksyä, että kaikissa maailman valtioissa, myös Euroopan unionin jäsenvaltioissa, esiintyy miesten naisiin kohdistamaa väkivaltaa ja että se on myös kaikissa valtioissa oletettavasti paljon yleisempää kuin tilastotiedoista käy ilmi.

2.1.5 Kiistämätöntä on se, että miesten naisiin kohdistaman väkivallan laatu ja laajuus riippuu patriarkaalisten valtarakenteiden olemassaolosta ja — paljolti näiden rakenteiden määräämistä — sukupuolirooleista kussakin yhteiskunnassa. Miesten naisiin kohdistama väkivalta on ilmiö, jonka välittömät syyt ovat yhteiskunnallisissa rakenteissa, tässä tapauksessa miesten ja naisten välisessä epätasa-arvossa. Tasa-arvon puute on myös yksi syy siihen, että tämäntyyppistä väkivaltaa ei tutkita eikä torjuta riittävästi eikä sen tekijöitä aseteta syyteeseen tarpeeksi usein. Näin ollen naisten ja miesten tasa-arvoa ja yhtäläistä asemaa edistävät yhteiskunnalliset prosessit ja naisten yhtäläisten oikeuksien ja vapauksien tunnustaminen auttavat merkittävästi vähentämään tätä väkivaltaa. Naisten sosiaalinen asema, koulutus ja uramahdollisuudet, taloudellinen riippumattomuus kumppanista ja ylipäättään heidän yhteiskunnallisen osallisuutensa laajuus ovat ratkaisevia tekijöitä pyrittäessä tekemään naisten elämästä itsenäistä ja pienentämään perheväkivallan uhkaa.

2.1.6 Tutkimustulokset ovat yksiselitteisiä myös siinä suhteessa, että naisiin kohdistuvalla väkivallalla on huomattavat psyykkiset, psykososiaaliset ja terveydelliset seuraukset — joilla puolestaan on omat vaikutuksensa esim. terveydenhuoltoon ja työmarkkinoihin.

2.2 Naisiin kohdistuva perheväkivalta Euroopan unionin aiheena

2.2.1 Yksi virstanpylväs naisiin kohdistuvan väkivallan uudelleenarvioinnissa oli Pekingissä 1995 järjestetty Yhdistyneiden kansakuntien neljäs naisten maailmankonferenssi, johon osallistuivat myös kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot. Jäsenvaltioiden edustajat kannattivat — yhdessä kaikkien muiden konferenssiin osallistujien kanssa — Pekingin julistusta ja siihen liittyvää toimintaohjelmaa ja päättivät samassa yhteydessä mm. ryhtyä toimenpiteisiin naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja poistamiseksi. (3)

(3) The United Nations: *Fourth World Conference on Women: Beijing Declaration and Platform for Action* (www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/index.html).

2.2.2 Vaikka toimenpiteiden toteuttaminen on jäsenvaltioiden velvollisuus, myös unionin tasolla on tehty työtä jäsenvaltioiden tukemiseksi tässä tehtävässä. Painopistealana on tässä yhteydessä ollut — naiskaupan ohella — naisiin kohdistuva perheväkivalta (ks. myös European Women's Lobby'n 2004 julkaisema raportti "*Beijing+10 1995–2005*" (4)).

2.2.3 Yksi tuoreimmista Euroopan tason toimista on Euroopan neuvoston Varsovan huippukokouksessa 16.–17. toukokuuta 2005 tekemän päätöksen suunniteltu täytäntöönpano: "Euroopan neuvosto ryhtyy toimiin naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi. Niihin kuuluvat myös sopivat toimenpiteet perheväkivallan torjumiseksi. Euroopan neuvosto asettaa työryhmän, joka arvioi yksittäisissä valtioissa tässä suhteessa saavutettua edistystä ja seuraa Euroopan laajuisia kehitystä. Tavoitteena on laatia ehdotuksia mahdollisia toimenpiteitä varten." (5)

2.2.4 Lisäksi Euroopan parlamentilla on käsiteltävänä "naisten oikeudet ja sukupuolten tasa-arvo" -valiokunnan laatima mietintö naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan nykytilanteesta ja mahdollisista tulevista toimista. (6)

2.3 Analyysi ja ETSK:n ehdotukset

2.3.1 EU:n tasolla on viime vuosina kiistatta tapahtunut edistystä naisiin kohdistuvan perheväkivallan käsittelyssä: se tunnustetaan kaikkia EU:n jäsenvaltioita koskettavaksi ongelmaksi, ja kaikkialla on myös käynnistetty ohjelmia ja toimenpiteitä, joilla pyritään kiinnittämään huomiota tällaiseen väkivaltaan sekä ehkäisemään ja hillitsemään sitä. Myös jäsenvaltiot ovat myöntäneet ongelman ja pyrkivät parannuksiin asiassa. (7)

2.3.2 Asiaa koskevat tiedot ovat kuitenkin hyvin hajanaisia ja tuskin vertailukelpoisia keskenään: ei ole yhteisiä määritelmiä nimenomaan tämäntyyppisen väkivallan tilastoimiseksi, eikä myöskään ole tarkkoja tietoja toimenpiteistä, joita yksittäisissä jäsenvaltioissa on toteutettu naisiin kohdistuvan perheväkivallan ehkäisemiseksi, torjumiseksi ja sen tekijöiden rankaisemiseksi — puhumattakaan mahdollisuuksista arvioida näiden toimien tehokkuutta.

(4) European Women's Lobby: *Beijing+10. 1995–2005: Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action by the European Union. November 2004* (www.womenlobby.org).

(5) CM-SUIVI3(2005)7; www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp. Työryhmä on määrä asettaa vuonna 2006.

(6) Euroopan parlamentin "Naisten oikeudet ja sukupuolten tasa-arvo" -valiokunnan mietintö naisiin kohdistuvan väkivallan torjunnan nykytilanteesta ja mahdollisista tulevista toimista, 9.12.2005 (2004/2220(INI)) (A6-0404/2005).

(7) Euroopan parlamentin "Naisten oikeudet ja sukupuolten tasa-arvo" -valiokunnan mietintö Kaakkois-Euroopan naisista, 24.5.2004 (2003/2128(INI)) (A6-0404/2005).

2.3.3 Tässä lausunnossa naiseen kohdistuva perheväkivalta määritellään seuraavasti: Perheväkivalta on **parisuhdeväkivaltaa**, eli psyykkistä tai fyysistä (mukaan luettuna seksuaalinen väkivalta) avioliitossa tai muissa parisuhteissa. Perheväkivallaksi lasketaan myös eron jälkeen tapahtuva väkivalta, jos sillä on suora suhde aikaisempaan yhteiselämään. Tällaisella väkivallalla pyritään kontrolloimaan ja hallitsemaan, ja se loukkaa kumppanin vapautta sekä fyysistä, psyykkistä ja seksuaalista koskemattomuutta. Erityisesti psyykkisellä väkivallalla ("henkinen julmuus") voi olla huomattava vaikutus sen uhriksi joutuneen naisen kykyyn puolustautua tällaista väkivaltaa vastaan tai lopettaa suhde. Useimmissa tapauksissa perheväkivallan tekijät näyttävät olevan miehiä ja uhrit naisia.

2.3.4 Väkivalta ei vaikuta vain itse uhriin, vaan myös muihin perheenjäseniin, erityisesti **lapsiin**. Lapset, jotka joutuvat todistamaan perheväkivaltaa, ovat aina samalla psyykkisen väkivallan uhreja. He joutuvat muita lapsia useammin kärsimään myös fyysisestä väkivallasta. Tästä huolimatta perheväkivalta ei ole suoraan ja välittömästi lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa.

2.3.5 Lapsiin — myös ja nimenomaan heidän lähipiiristään kohdistuva väkivalta — on niin tärkeä aihe, että sitä tulisi käsitellä erikseen eikä samassa yhteydessä naiseen kohdistuvan perheväkivallan kanssa.

2.3.6 Edellä esitetyn pohjalta on keskusteltu erityisesti seuraavista suosituksista:

2.3.7 Kartoitetaan naiseen kohdistuvan perheväkivallan torjuntaa ja väkivallantekijöiden syytteen asettamista sääntelevä lainsäädäntö sekä sen täytäntöönpano jäsenvaltioissa.

2.3.7.1 Tähänastisten kokemusten mukaan lainsäädännön olemassaolo on ratkaisevan tärkeää, jotta perheväkivallasta voidaan valistaa ja jotta sitä voidaan ehkäistä ja torjua sopivilla toimenpiteillä. Esimerkkinä voidaan mainita Itävallassa tapahtunut kehitys (siitä lähtien, kun laki suojasta perheväkivaltaa vastaan säädettiin 1. toukokuuta 1997). Vastaavia lainsäädäntötoimia on sittemmin toteutettu useissa Euroopan valtioissa. ⁽⁸⁾

2.3.7.2 Euroopan unionissa käytävää keskustelua varten olisi tärkeää saada tarkkoja ja ajankohtaisia tietoja kunkin maan oikeudellisista järjestelyistä, etenkin poliisin menettelytavoista, tuomioistuimien toimivallasta ja varsinkin muiden toimijoiden,

⁽⁸⁾ Albin Dearing/Max Haller: *Das Österreichische Gewaltschutzgesetz*. Wien 2000; Maria Ullmann: *Der polizeiliche Umgang mit häuslicher Gewalt in Österreich*. Teoksessa: Detlef Schröder/Peter Petzolt (Hrsg.): *Gewalt im sozialen Nahraum I. Eine erste Zwischenbilanz nach Einführung des Gewaltschutzgesetzes*. Frankfurt 2004, s. 7–23.

kuten tuki- ja neuvontaorganisaatioiden (kansalaisjärjestöt) toiminnasta ja verkottumisesta.

2.3.7.3 Yhtä tärkeää olisi kuitenkin saada varmaa tietoa säädösten toimeenpanosta käytännössä. Jäsenvaltioista on saatu tietoja, joiden mukaan säädökset yksin eivät riitä estämään ja torjumaan tehokkaasti naiseen kohdistuvaa perheväkivaltaa.

2.3.8 Kehitetään ja kerätään tilastotietoja naiseen kohdistuvasta perheväkivallasta.

2.3.8.1 Tilastojen nykytilanne on erittäin epätydyttävä: naiseen kohdistuvasta perheväkivallasta ei ole toistaiseksi olemassa EU:n tasolla yhtenäistettyjä ja siten vertailukelpoisia päteviä ja todistusvoimaisia tilastotietoja. Tanskan puheenjohtajuuskaudella kehitettyjä "indikaattoreita" ei ole nähtävästi toistaiseksi pantu täytäntöön.

2.3.8.2 **Eurostat** voi nykyisin korkeintaan kerätä yksittäisten jäsenvaltioiden perheväkivaltaa koskevia rikostilastoja, mikäli niitä yleensä on. Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosaston mukaan Eurostatissa kehitetään parhaillaan välinettä vertailukelpoisten rikostilastotietojen otantaa varten. **Eurostat** on toistaiseksi kiinnittänyt perheväkivaltaan yhtä vähän huomiota kuin Interpol. Daphne-ohjelman puitteissa toteutetut ponnistelut ovat hyvin hyödyllisiä nykytilanteen parantamiseksi, ja niitä tulisi ehdottomasti jatkaa.

2.3.8.3 Vaikka edelleen on pyrittävä keräämään vertailukelpoisia tilastotietoja perheväkivallasta, lienee helpompaa suorittaa jäsenvaltiossa vertailukelpoisin perustein toteutettavia **kyselytutkimuksia** (*Victim Surveys*). Daphne-ohjelmasta tuettavassa EIDIV-hankkeessa (*European Indicators Database on Intimate Partner Violence*) tehdään samankaltaisia ehdotuksia "yhtenäistetyistä eurooppalaisista kyselytutkimuksista", jotka voitaisiin toteuttaa suhteellisen yksinkertaisesti ja nopeasti. Tässä yhteydessä voitaisiin kerätä tietoja myös erilaisten **tukipisteiden** (kansalaisjärjestöt) käytöstä ja toiminnasta.

2.3.8.4 Myös **Eurobarometri**-kyselyjen yhteydessä voitaisiin tehdä edustavia kyselytutkimuksia. Esimerkiksi edellä mainitun perheväkivallan vastaisen eurooppalaisen kampanjan yhteydessä suoritettiin Eurobarometri-kysely eurooppalaisten suhtautumisesta perheväkivaltaan. Vuonna 2006 on tietävästi tarkoitus suorittaa uusi kysely.

2.3.9 Painotetaan naisiin kohdistuvan perheväkivallan ehkäisemisen merkitystä.

2.3.9.1 Naisiin kohdistuvan perheväkivallan ehkäiseminen on ratkaisevan tärkeää. Vaikka onkin tärkeää tuoda perheväkivalta päivänvaloon — rikkoa vaikenemisen muuri —, asettaa sen tekijät rikosoikeudelliseen syytteeseen, sillä perheväkivalta on rikos, sekä auttaa, suojella ja tukea uhreja, vielä paljon tärkeämpiä ovat kaikki toimenpiteet, joilla pyritään siihen, ettei perheväkivaltaa ylipäätään tapahtuisi.

2.3.9.2 Yhteiskunnallista ja kattavaa ehkäisytyötä varten tarvitaan ennen muuta tietotusta ja valistusta siitä, ettei modernissa demokraattisessa yhteiskunnassa voida hyväksyä miesten naisille tekemää väkivaltaa. Jo varhaislapsuudesta lähtien lasten — niin poikien kuin tyttöjen — on opittava, että pojat ja tytöt — miehet ja naiset — ovat samanarvoisia ja heillä on samat oikeudet ja velvollisuudet ja samat mahdollisuudet. Tasa-arvo-kasvatusta on jatkettava koko kouluajan ja vielä myöhemmin.

2.3.9.3 Perheväkivallalla on vakavia vaikutuksia lapsiin, jotka joutuvat näkemään sitä ja kasvamaan väkivaltaisessa ympäristössä. Tämän vuoksi lapsia on autettava ajoissa ja pitkäjänteisesti, jotta he pääsevät irti väkivallan noidankehästä ja oppivat väkivallattomia ongelmanratkaisutapoja.

2.3.9.4 Sopivilla sosiaalisilla, taloudellisilla ja oikeudellisilla toimenpiteillä voidaan estää sellaisten elämäntilanteiden syntyminen, jotka ovat erityisen alttiita perheväkivallalle. Tällaisia elämäntilanteita ovat muun muassa huonot aineelliset olot, taloudellinen riippuvuus kumppanista, ahtaat asuinolot sekä etenkin alkoholin ja huumeiden väärinkäyttö. Huonot sosiaaliset olot voivat lisätä naisten vaaraa joutua väkivallan kohteeksi, vaikka naisiin kohdistuvaa perheväkivaltaa esiintyykin kaikissa yhteiskuntaluokissa.

2.3.10 Tuetaan toimenpidehankkeita ja yhteistyökumppanuuksia: avun optimointi, tekijöihin kohdistuva työ ja vaikutusvallan lisääminen.

2.3.10.1 Perheväkivallan uhriksi joutuneet naiset saavat yleensä vain vähän tukea lähipiiristään. Myös asiassa varsinaisesti toimivaltaiset instituutiot ovat usein osoittautuneet sokeiksi tai voimattomiksi tämän ongelman edessä, sillä asian katsotaan kuuluvan yksityiselämän piiriin. Naisten turvakotien tekemä työ on osoittautunut toimivaksi; niiden apu- ja tukimahdollisuudet tulisi säilyttää ja niitä tulisi laajentaa. Lisäksi on parannettava edelleen erilaisten valtiollisten ja valtiosta riippumattomien laitosten ja elinten yhteistyötä esimerkiksi instituutioiden yhteistyökumppanuuksien avulla ("toimenpidehankkeet").

2.3.10.2 Toimenpidehankkeilla ja yhteistyökumppanuuksilla voidaan aloittaa ja saavuttaa näkökulmanvaihdoksia: miehet saadaan mukaan keskusteluun ja toimintaan sukupuolten välisissä suhteissa esiintyvää väkivaltaa vastaan, heitä kohdellaan

osaltaan vastuullisina toimijoina eikä pidetä enää vain osana ongelmaa vaan myös ongelman ratkaisemisen aktiivisina osapuolina. Perheväkivallan uhriksi joutuneet naiset eivät jää uhrin roolinsa vangeiksi, vaan heidän vaikutusmahdollisuuksiaan vahvistetaan (*empowerment*). Näissä tehtävissä on nimenomaan valtiosta riippumattomilla toimijoilla (kansalaisjärjestöillä) suuri merkitys.

2.3.10.3 Pyrkimättä tyhjentävään luetteloon voidaan mainita vielä viisi muuta ongelma-alaa:

2.3.11 Otetaan maahanmuuttajanaisten tilanne paremmin huomioon.

2.3.11.1 Kaikkien käytettävissä olevien tietojen mukaan maahanmuuttajanaisten keskuudessa näyttäisi olevan ryhmiä, jotka joutuvat useammin perheväkivallan kohteeksi kuin vastaanottajavaltion väestön vastaavat ryhmät ja jotka myös saavat vähemmän valtiollista ja muuta apua. Tähän on moninaisia syitä. Niistä voidaan mainita naispuolisten maahanmuuttajien yhteisön tietynlainen, jatkuva eristyisyys, vaikeudet päästä kosketuksiin kansalaisyhteiskunnan instituutioiden kanssa, kieliesteet ja sosiokulttuuriset erot sekä tietämättömyys apua tarjoavista rakenteista. Laittomasti maassa oleskelevat maahanmuuttajanaiset ovat ryhmä, jonka tilanne on erityisen ongelmallinen: he eivät voi ottaa vastaan apua, koska heidän oleskelunsa on laitonta ja koska he eivät tiedä, että heillä on apuun samat oikeudet kuin vastaanottajamaan kansalaisilla ja laillisesti maassa oleskelevilla maahanmuuttajanaيسilla.

2.3.12 Nivotaan oikeus-, poliisi-, kasvatus-, mielen-terveys-, terveydenhoito- ja sosiaalialalla työskentelevät ammattiryhmät tehokkaammin perheväkivallan torjuntaan.

2.3.12.1 Tässä kysymyksessä harjoitettavan kansallisen politiikan tavoitteena tulisi olla se, että oikeus-, poliisi-, kasvatus-, mielen-terveys-, terveydenhoito- ja sosiaalialalla työskentelevät kykenevät tunnistamaan väkivallan ajoissa. Puutteet asianomaisen ammattiryhmien tiedoissa väkivallan oireista, ilmenemismuodoista, sykleistä ja eskalaatioasteista johtavat siihen, että väkivallasta vaietaan, prosesseja ei tunnisteta ja ryhdytään epäasianmukaisiin toimenpiteisiin, millä voi olla kohtalokkaat seuraukset.

2.3.13 Lähestymis- ja yhteydenottokieltojen tarkistus

2.3.13.1 Lait suojasta perheväkivaltaa vastaan sisältävät useimmiten mahdollisuuden antaa lähestymis- ja yhteydenotto-kieltoja. Näin pyritään suojelemaan uhreja heidän väkivaltaisilta kumppaneiltaan, mutta (eronneiden) miesten oikeus tavata lapsiaan mahdollistaa tämän suojan "murtamisen". Eräiden jäsenvaltioiden lainsäädännössä on jo säännelty, miten tällaisissa tilanteissa toimitaan.

2.3.13.2 Monien perheväkivallan uhriksi joutuneiden naisten on edelleen etsittävä suojaa turvakodeista. Turvakotien ponnisteluista huolimatta oleskelu saattaa heikentää uhrien, etenkin mukana seuraavien lasten psyykkistä hyvinvointia. Tämän vuoksi tulisi luoda oikeudelliset edellytykset sille, että perheväkivallan harjoittaja voidaan lähtökohtaisesti poistaa yhteisestä asunnosta ja että asunto annetaan yksinomaan uhrien käyttöön.

2.13.4 Kiinnitetään enemmän huomiota perheväkivallan kohteeksi joutuneiden vanhojen naisten tilanteeseen.

2.13.4.1 Naisten tuki- ja neuvontapisteiden kokemusten mukaan varsinkin vanhojen naisten on vaikeaa hakea ja saada apua väkivaltaa vastaan. Perinteiset sukupuoliroolit saattavat istua vielä lujassa. Perheväkivaltaa koskevassa julkisuustyössä tulisi ottaa vanhojen naisten kohderyhmä voimakkaammin

huomioon, jotta heille saadaan tiedotettua paitsi avunsaanti-mahdollisuuksista myös heidän oikeudestaan saada apua.

2.3.15 Perheväkivallan uhrien sosiaalinen osallisuus yleensä ja erityisesti osallistuminen työmarkkinoille.

2.3.15.1 Naisiin kohdistuva perheväkivalta estää naisia osallistumasta yhteiskuntaan yleensä ja erityisesti työelämään. Seurauksena on syrjäytymistä, köyhyyttä sekä taloudellista ja aineellista riippuvaisuutta. Väkivallan fyysiset ja psyykkiset seuraukset eivät vaikuta vain työn saamiseen vaan myös tilanteeseen itse työpaikalla (poissaolot, psyykkinen pahoinvointi, asuinpaikan vaihdokset jne.). Näin ollen työmarkkinainstituutioiden tulisi tarjota kokonaisvaltaisia ratkaisuja tähän ongelmaan, esimerkiksi solmimalla työnantajien ja ammattiliittojen välillä sopimuksia, joilla suojellaan ja tuetaan kotiväkivallan uhreiksi joutuneita naistyöntekijöitä, kuten menetellään esimerkiksi Ruotsissa.

Bryssel 16. maaliskuuta 2006

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Anne-Marie SIGMUND
