

# Euroopan unionin virallinen lehti

# C 168

50. vuosikerta

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

20. heinäkuuta 2007

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö	Sivu
	III Valmistelevat säädökset	
	<b>Euroopan talous- ja sosiaalikomitea</b>	
	<b>25.–26. huhtikuuta 2007 pidetty 435. täysistunto</b>	
2007/C 168/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Arvo- ja toimitusketjun kehittyminen" .....	1
2007/C 168/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen" .....	10
2007/C 168/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Alueellinen toimintasuunnitelma" .....	16
2007/C 168/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission kertomus — Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005" SEC(2006)761 lopullinen .....	22
2007/C 168/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta" KOM(2006) 232 lopullinen — 2006/0086 COD .....	29
2007/C 168/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista — "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset elintarvikelisäaineiden, elintarvike-entsyymien ja elintarvikearomien yhtenäisestä hyväksymismenettelystä" — "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset elintarvike-entsyymeistä ja neuvoston direktiivin 83/417/ETY, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1493/1999, direktiivin 2000/13/EY ja neuvoston direktiivin 2001/112/EY muuttamisesta" — "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset elintarvikkeissa käytettävistä aromeista ja tietyistä elintarvikkeiden ainesosista, joilla on aromaattisia ominaisuuksia, sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1576/89, neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1601/91, asetuksen (EY) N:o 2232/96 ja direktiivin 2000/13/EY muuttamisesta" — "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset elintarvikelisäaineista" KOM(2006) 423 lopullinen — 2006/0143 COD — KOM(2006) 425 lopullinen — 2006/0144 COD — KOM(2006) 427 lopullinen — 2006/0147 COD — KOM(2006) 428 lopullinen — 2006/0145 COD .....	34

# FI

Hinta:  
18 EUR

(jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö (jatkuu)	Sivu
2007/C 168/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille — EU:n kalastusalan kestävyys edistäminen kestävän enimmäistuoton avulla” KOM(2006) 360 lopullinen .....	38
2007/C 168/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kiellosta saattaa markkinoille ja tuoda yhteisöön sekä viedä yhteisöstä kissan ja koiran turkista ja tällaista turkista sisältäviä tuotteita” KOM(2006) 684 lopullinen — 2006/0236 COD .....	42
2007/C 168/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus metallisen elohopean viennin kieltämisestä ja turvallisesta varastoinnista” KOM(2006) 636 lopullinen — 2006/0206 COD .....	44
2007/C 168/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista” KOM(2006) 815 lopullinen — 2006/0271 CNS .....	47
2007/C 168/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan unionin tuleva meripolitiikka: meriä ja valtameriä koskeva eurooppalainen näkemys” KOM(2006) 275 lopullinen	50
2007/C 168/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n yhteinen satamapolitiikka” .....	57
2007/C 168/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan tavaraliikenteen logistiikka — Kestävän liikkuvuuden avaintekijä” KOM(2006) 336 lopullinen .....	63
2007/C 168/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Lähimerenkulun edistämishjelman väliarviointi [KOM(2003) 155 lopullinen]” KOM(2006) 380 lopullinen .....	68
2007/C 168/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tieinfrastruktuurin turvallisuusjohtamisesta” KOM(2006) 569 lopullinen — 2006/0182 COD	71
2007/C 168/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivin 97/67/EY muuttamisesta siltä osin kuin se koskee yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräistä toteuttamista” KOM(2006) 594 lopullinen — 2006/0196 COD .....	74
2007/C 168/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kaupunki- ja suurkaupunkialueiden liikenne”	77
2007/C 168/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Rajatyöttävien polkupyöräliikenteen edistäminen” .....	86



## III

(Valmistelevat säädökset)

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## 25.–26. HUHTIKUUTA 2007 PIDETTY 435. TÄYSISTUNTO

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Arvo- ja toimitusketjun kehittyminen”

(2007/C 168/01)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 6. heinäkuuta 2006 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta *Arvo- ja toimitusketjun kehittyminen*.

Kyseinen päätös vahvistettiin 26. lokakuuta 2006.

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 6. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Joost **van Iersel** ja apulaisesittelijä Enrico **Gibellieri**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 130 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidettyssä äänestämässä.

## Osa I — Päätelmät ja suositukset

A. ETSK kehottaa päätöksentekijöitä keskittämään huomiota arvo- ja toimitusketjun kehittämiseen, tai ennemminkin verkotuneen elinkeinoelämän ja yritysten vuorovaikutukseen sekä löytämään vuorovaikutteisia kansallisia ja EU:n lähestymistapoja asiaan nähden.

B. Nämä dynaamiset prosessit vaativat sopeutumista ja joustavuutta yritysten kaikessa toiminnassa, myös tuotteiden määrittelyn ja suunnittelun, palveluiden, markkinoinnin sekä talous- ja henkilöstöresurssien hallinnoinnin suhteen. Nämä tehtävät ulkoistetaan usein. Verkottuminen merkitsee sitä, että yritykset nivoutuvat maailmanlaajuisesti yhä enemmän yhteen ja että tuotanto ja palvelut yhdentyvät entisestään.

C. Kyseinen tilanne vaikuttaa hyvin eri tavalla erilaisiin yrityksiin, riippuen niiden koosta, niiden asemasta toimitusketjuissa/-verkoissa sekä niiden toiminnan kohteena olevasta sektorista. Suurilla monikansallisilla yrityksillä on yleensä hyvä asema verkottumisprosessin kaikissa vaiheissa. Sen sijaan suhteellisen pienet ja keskikokoiset toimittajat, jotka toimivat ketjun alkupäässä tai sen keskivaiheilla (ensimmäinen, toinen, kolmas ... toimittaja), törmäävät usein lausunnon toisessa osassa kuvailtuihin esteisiin. Käsillä olevassa lausunnossa näitä yrityksiä

nimitetään arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajiksi (*initial and intermediate companies* — termi on kehitetty tätä lausuntoa varten). <sup>(1)</sup>

D. Valtaosa yksityissektorin työpaikoista sijaitsee suuryhtiöitä pienemmissä yrityksissä (ks. kohta C). Innovatiivisimmat ja luovimmat näistä yrityksistä vaikuttavat ratkaisevasti verkotuneeseen talouteen. Kyseisen kehityksen mittasuhteet ovat niin merkittävät, että se vaikuttaa paitsi mikrotaloudellisella tasolla myös makrotaloudellisissa kysymyksissä.

E. ETSK pitää tarpeellisenä parantaa kyseisten yritysten toimintaympäristöä. Käsillä olevassa lausunnossa (ks. osan II kohdat 3 ja 4) määritellään pääasialliset haasteet ja esitetään joukko toimintalinjaehdotuksia, kuten:

— arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajiin kohdistuvien asenteiden muuttaminen

<sup>(1)</sup> Käsillä olevassa lausunnossa ei käsitellä Euroopan komission ja useimpien jäsenvaltioiden määritelmän mukaisia pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä). Tässä käsitellyistä toimittajista pienimmillä voi olla useita satoja työntekijöitä, ja keskikokoisilla toimittajilla voi olla jopa tuhansia työntekijöitä. Kyseiset toimittajat sijoittuvat arvoketjujen alku- tai keskivaiheeseen, toisin sanoen ne eivät ole tuotteiden tai palveluiden lopullisia — tavallisesti niitä suurempia — valmistajia tai tarjoajia. Kyseisten yritysten määritelmään eivät niinkään vaikuta mitattavissa olevat yritystiedot (liikevaihto, työpaikat jne.) vaan ennemminkin niiden asema arvo- ja toimitusketjuissa. Yleensä suuret raaka-aineiden toimittajat eivät kuulu käsillä olevan lausunnon piiriin, vaikka ne asettuvatkin tuotantoprosessin alkuvaiheeseen.

- kyseisten yritysten yhteistyön ja keskinäisen luottamuksen parantaminen
- rahoituksen saatavuuden parantaminen
- juuttumisefektien vähentäminen
- teollis- ja tekijänoikeuksien valvominen
- kilpailuvääristymien torjunta käyttämällä EU:n kaupan suoja-keinoja johdonmukaisesti, oikea-aikaisesti ja aiempaa tehokkaammin epäterveen tuonnin välttämiseksi
- osaamisen ja yrittäjyyden edistäminen
- koulutettujen nuorten — etenkin insinöörien — houkutteleva arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajien palvelukseen
- EU:n uudenlaisen teollisuuspolitiikan ja myös sen alakohdittaisen lähestymistavan toteuttaminen
- tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin seitsemannen puiteohjelman hyödyntäminen parhaalla mahdollisella tavalla
- kohdistetun lainsäädännön toimeenpano ja byrokratian vähentäminen.

F. Koska ei ole olemassa vakiintunutta arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajia koskevaa määritelmää, niiden täyttä merkitystä on vaikea ymmärtää teollisuuden muutosten ja maailmanlaajuistumisprosessien kannalta. Kyseisten yritysten roolin tiedostamista tulisi edistää huomattavasti. Kohdan E ehdotusten toteuttaminen edellyttää, että yritykset, politiikan tekijät sekä ennen kaikkea molemmat tahot yhdessä täyttävät lukuisia edellytyksiä. Joka tapauksessa toteutuksen on tapahduttava tiiviissä yhteistyössä kaikkien asianomaisten sidosryhmien kanssa. EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla toimivien alokohtaisten neuvottelukomiteoiden tulisi myös pystyä tarjoamaan politiikan tekijöille uskottavat yhteiset suuntaviivat.

## Osa II — Perustelut

### 1. Johdanto

1.1 On virheellistä puhua toimitusketjujen kehittämisestä nykyajan ilmiönä, sillä niitä on jossain muodossa ollut olemassa järjestäytyneen tuotannon alkuajoista lähtien.

1.2 On kuitenkin perusteltua todeta, että merkittävä kiinnostus toimitusketjuihin on kehittynyt viime vuosikymmenten aikana teknologisen edistyksen ja maailmanlaajuistumisen luoman vaativan ympäristön ja kyseisten ilmiöiden markkinavaikeuksien seurauksena. Kyseistä aihetta on käsitelty laajasti lukeuttomissa julkaisuissa ja konferensseissa ympäri maailman. Tavanmukainen lineaarinen tuotanto on korvattu monitahoisilla verkoilla ja yhdennetyillä valmistusprosesseilla, jotka jakautuvat usein lukuisiin eri yrityksiin ja maihin.

1.3 Arvo- ja toimitusketjut limittyvät nykyisin entistä enemmän ja muodostavat monilla aloilla maailmanlaajuisen verkon. Tämän perusteella voidaankin käyttää verkko-käsitettä toimitusketju-käsitteen sijaan, sillä ”verkko” on epäilemättä ”ketju” lyhytaikaisempi.

1.4 Lisäarvoa luovat verkot (tai lyhyesti ”arvoverkot”) muuttuvat itsekin yhä maailmanlaajuisemmiksi ja kattavammiksi. Osa tätä prosessia on yleiseurooppalainen lisäarvoverkko, jonka toiminta on tehostunut entisestään EU:n laajentumisen myötä.

1.5 Nyttemmin tajutaan, että omintakeinen kehittäminen ei riitä täyttämään yritysten tarpeita. Yritysten sisäänpäin kääntyvien ohjelmien tulokset saattavat toki olla eduksi ja toivottavia, mutta ne eivät anna mahdollisuutta hyödyntää todellisen maailmanlaajuisen liiketoimintajärjestelmän mahdollisuuksia. Yritysten on suunnattava katseensa ulospäin, mikäli ne haluavat selviytyä nykymaailmassa.

1.6 Tämän tuloksena verkkohallinto ja -logistiikka on nostettu etualalle. Yritykset käyttävät yhä enemmän aikaa ja rahaa liikevoiton optimointiin virtaviivaistamalla ja koordinoimalla nykyaikaisen teollisuus- ja liiketoiminnan välttämättä tarvitsemien toimintojen ja palveluiden alati monimutkaistuvaa verkkoa.

1.7 Johtohenkilöstön vastuun ja työntekijöiltä vaaditun osaamisen luonne on muuttunut jyrkästi kaikilla tasoilla, sillä heiltä vaaditaan sellaisia päätöksiä ja asenteita, jotka varmistavat ostajien, toimittajatahojen ja yritysten yhteistyön maksimoinnin.

1.8 Kuvattu asetelma koskee nykyään kaikenlaisia — suuria, keskisuuria ja pieniä — yrityksiä, alojen välisistä eroista ja vuoro-vaikutusmalleista riippumatta. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että suurilla monikansallisilla yhtiöillä on meneillään olevissa prosesseissa parempi asema kuin arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajilla. <sup>(2)</sup>

1.9 Kaksi kolmasosaa yksityissektorin eurooppalaisista työntekijöistä työskentelee kuitenkin pienissä ja keskisuurissa yrityksissä, joista monet ovat arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajia. Näin ollen tämän yritystyyppien hyvinvoinnilla ei ole pelkääntään mikrotaloudellista ulottuvuutta, vaan se vaikuttaa myös makrotaloudellisella tasolla.

1.10 Vaikka lausunnon aiheena onkin arvo- ja toimitusketjujen kehittyminen, ensisijainen huomio kohdistuu innovatiivisiin (korkean teknologian ja laadun) alku- ja keskivaiheen toimittajiin, jotka pystyvät kasvamaan ja toimimaan kansainvälisellä tasolla tai jotka jo toimivat maailmanlaajuisilla markkinoilla. <sup>(3)</sup>

1.11 Näin ollen on kehitettävä ja parannettava keinoja terveen ja kestävä ympäristön luomiseksi tämännäköisille yrityksille, jotta ne voivat menestyä ja toteuttaa täysimääräisesti potentiaalinsa.

1.12 Vaikka eri alojen toimitusketjut/-verkot eroavat toisistaan, tässä asiakirjassa toteutettua analyysia on aiheellista konkretisoida johonkin alaan keskittymällä. Lausunnon liitteessä 2 on siksi esitetty autonrakennusalaista tapaustutkimus, joka kuvaa hyvin eräitä asiaan liittyviä kysymyksiä. Ala valittiin siksi, koska sen toimitusketjut/-verkot ovat erityisen monitahoisia, kuten liitteessä 1 osoitetaan.

<sup>(2)</sup> Ks. kohta C ja alaviite 1.

<sup>(3)</sup> Ks. alaviite 1.

1.13 Eurooppalaiset yritykset ulkoistavat usein yhden tai useampia osia toimitusketjuista. Ne siis tuovat kyseiset tuotteet ja lisäävät niiden arvoa ennen siirtämistä lisäarvoverkkoon. On ehdottomasti luotava olosuhteet, joilla voidaan varmistaa, että prosessin puitteissa mahdollisimman suuri osa tuotosta, työllisyydestä ja osaamisesta pysyy Euroopassa. Tämä on ratkaisevan tärkeää, koska osaamisesta on kehityksessä erityinen tuotantotehtävä, jonka rahoitus arvontuotantoverkoissa on lähtökohtaisesti ennemminkin rajatonta kuin pelkästään rajanylittävää. <sup>(4)</sup>

1.14 Käsillä olevassa asiakirjassa tarkastellaan EU:n mahdollisuuksia edistää toimitusketjun tärkeiden (lisäarvoa tuottavien) osien säilymistä Euroopassa. <sup>(5)</sup>

## 2. Arvoverkot ja teollisuuden muutokset

2.1 Teollisuuden muutokset liittyvät tiiviisti lisäarvon luomiseen verkkoysteikkunnassa, jossa merkittävä rooli on palveluilla, kuten konsultti-, tekniikka-, logistiikka- ja markkinointipalveluilla. Kun vertikaalista integrointia vähennetään, arvon luominen jalostuksessa siirtyy usein toimittajalle. Kyseisen prosessin ulottuvuudet lisääntyvät entisestään, kun monet näistä toimittajista ovat myös osa maailmanlaajuisia verkkoja, sillä samassa yhteydessä syntyy uusia keskinäisiä riippuvuussuhteita toimittajien välille.

2.2 Mutta mitä ”maailmanlaajuinen”-termi todella sisältää? Yhdysvaltain ja Japanin itsestään selvien roolien ohella on mainittava myös muut maailman alueet, kuten niin kutsutut BRIC-valtiot (Brasília, Venäjä, Intia, Kiina), jotka ovat viime vuosikymmenten aikana astuneet vahvasti esiin. On kuitenkin muistettava, että kyseisen ryhmän jäsenet eroavat toisistaan, ja etenkin Intian ja Kiinan vaikutus ”sekoittaa dramaattisesti koko toimitusketjuja ja lisäarvon luomisen maailmankarttaa” <sup>(6)</sup>.

2.3 Edellä todettu huomioon ottaen EU:n on vahvistettava kykyään kilpailla arvoa lisäämällä, sillä pelkästään kustannuspohjainen kilpailu ei ole realistista eikä sovi yhteen EU:n sosiaalimallia ja kestävästä kehityksestä koskevien arvojen kanssa.

<sup>(4)</sup> Ks. myös ”The Three Rounds of Globalization”, Ashutosh Sheshabalaya, *The Globalist*, 19. lokakuuta 2006 (<http://www.theglobalist.com/DBWeb/printStoryId.aspx?StoryId=5687>).

<sup>(5)</sup> Käsillä olevan lausunnon sisältö perustuu seuraaviin jo annettuihin tai työn alla oleviin lausuntoihin: ”Palvelut ja tuotantoteollisuus Euroopassa: alojen vuorovaikutus ja vaikutukset työllisyyteen, kilpailukykyyn ja tuottavuuteen” (CCMI/035 — CESE 1146/2006, EUVL C 318, 23.12.2006); ”Innovoinnin vaikutukset teollisuuden muutoksiin ja Euroopan investointipankin rooli” (CCMI/038, valmisteilla); ”Teollisuuden muutosten alueellinen hallinta: työmarkkinaosapuolten rooli ja kilpailukykyyn ja innovoinnin puiteohjelman panos” (CCMI/031 — CESE 1144/2006, EUVL C 318, 23.12.2006); ”Euroopan logistiikkapolitiikka” (TEN/240, CESE 210/2007, ei vielä julkaistu EUVL:ssä); ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus toimitusketjujen turvallisuuden parantamisesta — tavarakuljetukset” (TEN/249 — CESE 1580/2006, EUVL C 325, 30.12.2006); ”Suuri vähittäiskauppasektori — suuntaukset ja vaikutukset maanviljelijöihin ja kuluttajiin” (NAT/262 — CESE 381/2005, EUVL C 255, 14.10.2005).

<sup>(6)</sup> Ks. alaviite 4.

2.4 Toimitusketjut ja -verkot laajenevat sitä mukaan, kun teollisuusprosesseissa ilmenee yhä enemmän tuotantolinjojen pirstoutumista ja tuotteiden erikoistumista teknologian ja räätälöinnin myötä. Tuottajat saattavat standardisoida tuotteiden ydinosaat ja samalla jättää mahdollisuuden räätälöintiin. Käytäntöä kutsutaan **massaräätälöinniksi**.

2.5 Kyseisiin tekijöihin vaikuttaa tuotantoteollisuuden ja palvelualan vuorovaikutus <sup>(7)</sup>, joka johtaa **toimialojen välisten rajojen hämärtymiseen**. Tieto- ja viestintäteknologiat vauhdittavat osaltaan asiaa yhteentoimivuutta ja sähköisiä palveluita lisäämällä.

2.6 Eurooppalaisten yritysten tulisi pyrkiä sellaisten toimitusverkkojen luomiseen, jotka tuottavat korkean lisäarvon erikoismarkkinoille suunnattuja ”laajennettuja tuotteita” (tuotteiden ja palveluiden järjestelmiä). Jopa itse tehtaista on tullut kaupattavia kompleksisia tuotteita.

2.7 Uusien teknologisten syklien myötä **henkilöstöpolitiikka** korostuu kaikilla tasoilla yhä enemmän. Lisäksi kasvaa elinikäisen oppimisen merkitys kilpailukykyyn ja työllistyvyyden olennaisena osatekijänä.

2.8 **Tuotteiden elinkaari** lyhenee ja muuttuu, kun palveluiden ja valmistuksen vuorovaikutus kasvaa ja kun kilpailu ja (kilpailua edeltävä) yhteistyö monilla aloilla muuttuu maailmanlaajuisiksi.

2.9 Jatkuvat muutokset vaikuttavat vahvasti yritysten rakenteeseen ja yritysten väliseen dynaamiseen suhteeseen. Muutokset vaativat jatkuvaa **sopeutumista ja uudelleenorganisointia**. Tuotantoprosessien erikoistuminen, tuotteiden räätälöinti sekä tuotantoon liittyvien palveluiden kehittäminen on johtanut ulkoistamisen lisääntymiseen. Vastaavasti ulkoistaminen voi lisätä entisestään erikoistumista ja hajauttamista.

2.10 Rinnakkain näiden prosessien kanssa tapahtuu **keskitymistä** yritysten yhteenliittymien ja yrityskauppojen kautta. Mitä kauemmaksi siirrytään kuluttajasta, sitä enemmän keskittymistä ja yhdyntymistä tapahtuu.

2.11 **Ulkoistamista ja tuotannon siirtämistä** tapahtuu maailmanlaajuisesti. <sup>(8)</sup> Tähän prosessiin liittyvät tiiviisti uusien jäsenvaltioiden ja Aasian voimistuvat taloudet, joista jokainen tarjoaa omat kustannusensa ja oman markkinapotentiaalinsa.

<sup>(7)</sup> Kyseistä aihetta on käsitelty laajasti ETSK:n lausunnossa aiheesta ”Palvelut ja tuotantoteollisuus Euroopassa: alojen vuorovaikutus ja vaikutukset työllisyyteen, kilpailukykyyn ja tuottavuuteen” (CCMI/035, CESE 1146/2006, EUVL C 318, 23.12.2006).

<sup>(8)</sup> Neuvoo-antava valiokunta on tarkastellut yksityiskohtaisesti yritysten siirtymistä, sen laajuutta ja vaikutuksia sekä siihen liittyviä haasteita ja mahdollisuuksia. Tämän työn (lausunto, tiedonanto, ulkoinen tutkimus, konferenssi) tulokset on esitetty julkaisussa ”Relocation — Challenges and opportunities”. (ISBN: 92-830-0668-2, [http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/index\\_en.asp?culture=EN&id=141&details=1](http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/index_en.asp?culture=EN&id=141&details=1)).

Aasiasta on kehittymässä halvan tuotannon ja palveluntarjonnan kiistaton keskus. Kiinassa ja Intiassa kehitetään omaehtoisesti teknologioita. Tällaisiin prosesseihin voi liittyä toimintojen siirtäminen ja konkreettisia työpaikkojen menetyksiä. Tämä voi aiheuttaa turvattomuuden tunnetta työntekijöiden keskuudessa. Toisaalta yritysten siirtymiset voivat myös lisätä työllisyyttä Euroopassa. <sup>(9)</sup>

2.12 Lukemattomista maailmalla tehtävistä liiketoimista, sulautumista ja hankinnoista juontuvat monitahoiset kehityskulut osoittavat, että tuotanto- ja palvelulinjojen muutoksiin perustuvat **yritysten siirtymiset** eivät ole lineaarisia tai yhden-suuntaisia prosesseja. Tuotantokustannukset muodostavat vain yhden osan kokonaiskuvasta. Yhtälöön kuuluu myös muita, lausunnon aiheeseen kuulumattomia tekijöitä, kuten mutkikas logistiikka, korkeat kuljetuskustannukset, ympäristökysymykset, lainsäädäntöpuutteet, teollis- ja tekijänoikeuksien suoja sekä raaka-aineiden, teknologian ja erityisosaamisen saatavuus. Kun kaikki nämä näkökohdat otetaan huomioon, tuotteiden ja palveluiden tuotanto kannattaa joissain tapauksissa siirtää takaisin Eurooppaan.

2.13 Toisaalta yritystoiminnan siirtäminen saattaa koskea myös innovointia, minkä seurauksena Euroopasta katoaa osaamista. Yritysten siirtymiset voivatkin pitkällä aikavälillä murentaa Euroopan teollisuuden innovointikykyä, mikäli osaamis- ja tutkimuspohjaa EU:ssa ei vahvisteta. Tässä suhteessa hyvin kuvaavaa on insinöörien määrän lisääntyminen Intiassa ja Kiinassa (45 prosenttia kaikista maailman insinööreistä).

2.14 Lisäksi se tosiasia, että nuoret ja korkeasti koulutetut ihmiset lähtevät Euroopasta tai työskentelevät mieluiten suurissa yhtiöissä <sup>(10)</sup>, voi johtaa osaavien työntekijöiden puutteeseen eurooppalaisissa arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajissa.

2.15 Suurilla yhtiöillä on usein paremmat mahdollisuudet selvittää edellä mainituista haasteista. Yleensä ne kykenevät suhteellisen helposti hyödyntämään pankkeja ja pääomamarkkinoita, niillä on monenlaista kanssakäymistä ja yhteentoimivuutta muiden yritysten kanssa, niillä on pääsy monenlaisille markkinoille ja ne ovat ulkoistamisprosessin edelläkävijöitä. Suuret yhtiöt ovat kuitenkin vähemmän joustavia kuin pienemmät yritykset.

<sup>(9)</sup> Kuuden tutkimuslaitoksen muodostama transatlanttinen yhteenliittymä *Offshoring Research Network* toteutti uusimman kaksivuotisen tutkimuksensa tapahtuneesta kehityksestä yritysten siirtymisen alalla. Rotterdamissa sijaitseva *Erasmus Strategic Renewal Centre* toteutti tutkimuksen alankomaalaisten yritysten osalta ja totesi: ”Yritystoiminnan siirtäminen ei 57 prosentissa tapauksista vaikuttanut työpaikkojen määrään alankomaalaisessa yrityksessä. 39 prosentissa tapauksista työpaikkoja kuitenkin menetettiin ja uusia työpaikkoja Alankomaissa luotiin vain 4 prosentissa tapauksista. Tutkimus osoitti, että keskimäärin 37,8 uutta työpaikkaa luotiin siirtymisen määränpäässä kun Alankomaissa menetettiin keskimäärin 3,5 työpaikkaa. Toisin sanoen, jokaista Alankomaissa menetettyä työpaikkaa kohden luotiin 10,8 uutta työpaikkaa ulkomaisessa kohteessa.”

<sup>(10)</sup> Ks. kohta 3.22.

### 3. Arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajien haasteet

3.1 Kaikki indikaattorit osoittavat, että tuotannon pirstaloitumisen, tuotteiden räätälöinnin ja maailmanlaajuisten verkkojen kutomisen prosessi jatkuu. Useimmilla aloilla suuret monikansalliset yhtiöt toimivat strategisina johtajina, mutta suuri osa työstä teetetään yhä lukuisammilla alku- ja keskivaiheen toimittajilla.

3.2 Toisinaan alku- ja keskivaiheen toimittajat joutuvat suuresta potentiaalistaan huolimatta pakon edessä hyväksymään tilapäisratkaisuja ja tekemään kovasti työtä päästääkseen uusille markkinoille. Kyseiset toimittajat ovat myös usein riippuvaisia tiettyjen suurten asiakkaiden säännöllisistä tilauksista, ja monesti niillä ei ole kunnan väyliä pääomamarkkinoille. Lisäksi ne ovat erittäin alttiita toimitusketjun katkeamisriskeille, jotka liittyvät suuriasiakkaiden esittämiin kustannusten vähentämistä koskeviin jatkuviin vaatimuksiin. Seuraavissa kohdissa nostetaan esiin suurimmat niiden kohtaamista haasteista.

#### *Oikean ajattelutavan löytäminen*

3.3 Monet parannukset suhteellisen pienten ja keskikokoisten yritysten toimintaympäristössä riippuvat yksinkertaisesti yhteiskunnassa vallitsevista sekä yritysten omista asenteista. Eräissä jäsenvaltioissa ja eräillä alueilla asenteet näitä yrityksiä kohtaan ovat myönteisempiä kuin toisaalla. Näin ollen parhaiden käytänteiden vaihtoa tulisi edistää.

#### *Arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajien keskinäinen luottamus ja yhteistyö*

3.4 Alku- ja keskivaiheen toimittajia tulee rohkaista suhtautumaan avoimesti yhteistyöhön ja kehittämään yhteisiä hankkeita. Yhteistyöhankkeilla voidaan vahvistaa markkina-asemia ja tukea toimittajien neuvotteluita suurten asiakkaiden kanssa. Näin voidaan myös osittain kompensoida juuttumiseffektien kielteisiä vaikutuksia.

3.5 Avoimen lähdekoodin ohjelmistojen käyttöä <sup>(11)</sup> sekä teknologioiden ja standardien vapaata saatavuutta tulisi kannattaa. Alku- ja keskivaiheen toimittajien tehokas vuorovaikutus tutkimuslaitosten kanssa on hyvin tärkeää.

3.6 Pitkälle teollistuneissa ja huipputeknologian ympäristöissä johtavien yritysten ja teollisuusalueiden ympärille syntyvät yritysryppäät ja -verkot voivat edistää asiaa merkittävästi <sup>(12)</sup>,

<sup>(11)</sup> Ks. vastikään valmistunut tutkimus avoimen lähdekoodin ohjelmistojen vaikutuksesta EU:n tieto- ja viestintätekniikan alalla, jonka MERIT julkaisi Euroopan komission (yritys- ja teollisuustoiminnan pääosasto) toimeksiannosta 26.01.2007 (pääösrapportti on laadittu 20.11.2006): <http://ec.europa.eu/enterprise/ict/policy/doc/2006-11-20-flossim-pact.pdf>.

<sup>(12)</sup> Yhden esimerkin tarjoaa Eindhoven–Leuven-akseli, jolla yliopistojen ja yritysten välinen (johtavan, monikansallisen yhtiön Philipsin ympärille keskittynyt) vuorovaikutus luo edullisen ympäristön monille huipputeknologia-alan pk-yrityksille.

koska ne kannustavat yrityksiä yhteistyöhankkeisiin. Läheisten yliopistojen ja teknologiainstituuttien avoin asenne yhdessä paikallis- ja alueviranomaisten asianmukaisen lähestymistavan kanssa on ratkaisevan tärkeä. Pienemmät yritykset voivat hyötyä merkittävästi teknologiakeskusten, tiedepuistojen ja yliopistojen ympärillä toimivista ”teollisuusalueista”.

#### Rahoitusympäristö

3.7 Pankkeja ja rahoitusalan toimijoita yleensäkin tulisi kannustaa omaksumaan myönteisempi asenne riskinottoon. Tilastot osoittavat, että Yhdysvaltojen rahoitusmaailmassa suhtaudutaan myönteisemmin riskeihin, mistä kertyy suuria voittoja. Joka tapauksessa on varmistettava avoin pääsy Euroopan pääomamarkkinoille, erityisesti siitä syystä, että monasti tuotantoprosessin taloudellinen taakka tahtoo siirtyä suurilta yhtiöiltä pienemmille toimittajille.

3.8 Esimerkiksi autoteollisuudessa ulkoistaminen on aiheuttanut monille yrityksille rahoitusongelmia, koska sekä (usein 3-5 vuotta kestävä) kehitysprosessi että (usein 5-7 vuotta kestävä) kuoletusaika ovat pitkiä. Tämä ongelma on ratkaistu Yhdysvalloissa osittain lisäämällä yksityisen pääoman saatavuutta ja monissa kehitysmaissa hyvin suotuisilla verotussäännöillä ja valtionavulla. Euroopan olosuhteita on tässä suhteessa parannettava kiireesti, etenkin koska asia koskee arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajia ja niiden tarvetta rahoittaa teknologisen innovoinnin edellytyksenä olevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Valtiovallan toimenpiteiden lisäksi tarvitaan myös pankkien ja yksityispääoman panosta. Tärkeä rooli on myös Euroopan investointipankilla, jonka tulisi toimia tiiviissä yhteistyössä pankkialan kumppaneiden kanssa koko Euroopan alueella.

3.9 ETSK pitää hyvin kiintoisina komission tiedonantoon ”Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Pk-yritysten kasvun rahoittaminen — enemmän eurooppalaista lisäarvoa”<sup>(13)</sup> sisältyviä suuntaviivoja. Yhtäältä on luotava paremmat yhteydet rahoituslaitosten ja yksityispääoman välille ja toisaalta pienten ja keskikokoisten yritysten välille.

#### Juuttumisefektit

3.10 Arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajien huolenaiheena on riippuvaisuus suurista asiakkaista — varsinkin yhden teollisuudenalan hallitsemilla alueilla — kun seurauksena on juuttuminen toimitusketjujen sisä- tai ulkopuolelle. Yhteistyö suurten yhtiöiden kanssa edellyttää usein, että toimittaja käyttää tiettyä teknologiaa. Yhden suuren asiakkaan toimittajaksi ryhtymisestä saattaa seurata toimittajan juuttuminen yhden erityisteollologian käyttäjäksi.

<sup>(13)</sup> KOM(2006) 349 lopullinen., jota komitea tarkastelee aiheesta ”Liiketoimintamahdollisuudet erityisesti pk-yrityksissä (Lissabonin strategia)” laadittavan oma-aloitteisen lausunnon puitteissa (INT/324, valmisteilla). Lausunto on osa ETSK:n työtä, johon se on ryhtynyt maaliskuun 23.–24. päivänä 2006 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston pyynnöstä (puheenjohtajan päätelmien kohta 12) esittää vuoden 2008 alussa kokoava katsaus toiminnasta kasvu- ja työllisyyskumppanuuden tukemiseksi.

3.11 Vastaavasti voi käydä toimittajille, jotka on suljettu liike-toiminnan ulkopuolelle, koska niillä ei ole tarvittavia välineitä lisämarkkinoille pääsemiseksi ja osallistua muuhin toimitusketjuihin tai -verkkoihin.

3.12 Suuret yhtiöt eivät kuitenkaan halua olla täysin riippuvaisia yhdestä toimittajasta, vaikka tällaista tapahtuu joskus. Autoteollisuuden suurvalmistajat asettavat monissa tapauksissa etusijalle yksinomaiset toimittajat etenkin, kun kyse on lopputuotteeseen tarkoitettujen uusien komponenttien ja järjestelmien tutkimuksesta, kehittämisestä ja valmistuksesta. Tavallinen tilanne on kuitenkin rajua kilpailu toimittajien välillä.

3.13 Joissain tapauksissa, pääasiassa autoteollisuudessa, tekniikan kehityskustannukset on siirretty toimittajalle, jota on myös kehoitettu jakamaan tietonsa kilpailijoiden kanssa. Tämä voi olla ongelma erityisesti toimittajille, jotka eivät ole monopoliasemassa.

3.14 Juuttumisefektit lisääntyvät yleensä tieto- ja viestintätekniikan sovellusten määrän myötä, vaikka ne eivät suinkaan rajoitu pelkästään tietotekniikkaan. Lisenssien saaminen on usein vaikeaa. Investointeja vaikeuttaa yhtäältä standardien ja yhteentoimivuuden puute ja toisaalta avoimen lähdekoodin teknologian käytön vähäisyys.

3.15 Myös tässä suhteessa (vrt. kohta 3.6), yritysten yhteistyö ja ryppäät voivat auttaa voittamaan mainituista prosesseista aiheutuvia vaikeuksia, varsinkin yhden teollisuudenalan hallitsemilla alueilla.

#### Teollis- ja tekijänoikeudet

3.16 Teollis- ja tekijänoikeudet ovat avainasemassa.<sup>(14)</sup> Teollis- ja tekijänoikeuksien suojele muodostaa erityisen haasteen arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajille, joista monet ovat pieniä ja keskikokoisia yrityksiä. Kyseisten yritysten ongelmat tutkimuksen ja kehittämisen rahoituksessa mainittiin jo aiemmin. Asioita ei tulisi pahentaa entisestään luomalla tilanne, jossa kilpailijat korjaavat voitot.

3.17 Patenteilla on keskeinen asema. ETSK on ilmaissut lukuisissa lausunnoissa syvän huolensa ”yhteisön patentin monista takaiskuista”, jotka ovat kolhineet EU:n tutkimuspolitiikan uskottavuutta ja jotka ovat estäneet ”kilpailukykyisiin tuloksiin tähtäävän tutkimuksen” edistämisen.<sup>(15)</sup> Tämän tärkeän asian huomiotta jättäminen tekee innovaation suojeleluun hyvin kalliiksi (erityisesti Yhdysvaltioihin ja Japaniin verrattuna) ja arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajien kannalta usein jopa liian kalliiksi.

<sup>(14)</sup> Ks. liitteen 2 kohta 16, jossa viitataan teollis- ja tekijänoikeuksien loukkaamiseen / väärentämiseen auton osien valmistuksessa.

<sup>(15)</sup> Ks. lausunnot CESE 89/2007 (ei vielä julkaistu EUVL:ssä), kohta 1.1.4 ja CESE 729/2006 (EUVL C 195, 18.8.2006), kohta 3.3.4.

3.18 Teollis- ja tekijänoikeuksien kalliiden suojelujärjestelmien ongelmaa vaikeuttaa entisestään täytäntöönpanon puuttumisen aiheuttama tehottomuus. Tuotteiden väärentäminen on nostettava keskeiseksi aiheeksi kauppasuhteissa Kiinan kanssa. Väärentämisongelman seurauksena monet huipputeknologiayritykset eivät halua lisätä investointejaan Kiinaan tai lopettavat ne jopa kokonaan <sup>(16)</sup>.

3.19 Liitteessä 2 kuvataan teollis- ja tekijänoikeuksien rikkomisen ja väärentämisen vakavuutta autonosien tuotannossa.

#### *Uusien mahdollisuuksien hyödyntäminen — osaamisen ja yrittäjyyden merkitys*

3.20 Erikoistuneilla arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajilla on omat valttinsa. Uusia mahdollisuuksia syntyy, kun suuren mittakaavan hankkeista siirrytään hajauttamiseen ja tapauskohtaisiin lähestymistapoihin, edellyttäen, että samalla kehitetään myös asiaankuuluvaa osaamista.

3.21 Yksi huolenaiheista on se, että koko Euroopassa enemmistö valmistuneista nuorista työskentelee mieluummin suurissa yhtiöissä. On olemassa ilmeinen tarve parantaa uranäkymiä ja näin kannustaa ihmisiä työskentelemään arvoketjun alku- ja keskivaiheen yrityksissä, joiden ongelma on erityisen vaikea, kun valmistuvien nuorten, esimerkiksi insinöörien, määrä on muutenkin riittämätön.

3.22 Arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajien kannalta erityisen hyödylliseksi saattaa osoittautua kaksijakoinen ammattillinen koulutusjärjestelmä, joka yhdistää opiskelun ja työskentelyn. Kyseistä järjestelmää sovelletaan eräissä jäsenvaltioissa, kuten Saksassa, Itävallassa ja Luxemburgissa.

3.23 Työntekijöiden pätevyuden ja osaamisen lisääminen on ratkaisevan tärkeää. Sekä työntekijät itse että yritykset voivat edistää tason nousua. <sup>(17)</sup> Työympäristön parannukset voivat olla asiassa hyödyksi. Nykyaikainen henkilöstöpolitiikka, johon kuuluu koulutus suunnitelmien järjestelmällinen tarkistaminen voi auttaa työpaikkojen luomisessa. Näitä kysymyksiä on lähestyttävä alakohtaisesti ja käsiteltävä myös työmarkkinaosapuolten vuoropuheluissa.

<sup>(16)</sup> NRC *Handelsblad*, yksi Alankomaiden johtavista sanomalehdistä, 4. marraskuuta 2006.

<sup>(17)</sup> ”Osaaminen on kartoitettava, hankittava, säilytettävä, kehitettävä ja jaettava yrityksen arvon ja tehokkuuden lisäämiseksi. Tämä tarkoittaa, että yritysten on kehitettävä ”oppimisorganisaatioiksi” ja työpaikat on muutettava johdonmukaisiksi työskentely/oppimisympäristöiksi.” Tätä tarkoitusta varten KNOWMOVE-hanke ”on kehitetty ja koekäytetty lähestymistapoja osaamisen hallinnoimiseksi, joilla voidaan kartoittaa, organisoida ja tallentaa vanhojen työntekijöiden kokemuksia sekä esimerkkejä hyvistä käytännöistä yrityksen kaikkien työntekijöiden käyttöön.” (Ks. [http://www.clepa.be/htm/main/promo%20banner/CLEPA%20events/maintopics\\_KnowMove%2020Final%20Event.htm](http://www.clepa.be/htm/main/promo%20banner/CLEPA%20events/maintopics_KnowMove%2020Final%20Event.htm), jossa esitellään konferenssia aiheesta ”Kasvun, innovoinnin ja työllisyyden varmistaminen muuttuvassa autoteollisuudessa”. Kyseisen konferenssin järjesti CLEPA osana KNOWMOVE-hankkeen viimeistä levittämävaihetta).

3.24 Sen lisäksi, että tehokkaiden koulutusjärjestelmien ja työntekijöiden osaamistason välillä on suora yhteys, myöskään koulutuksen, innovoinnin ja tutkimuksen muodostaman kolmion merkitystä ei voida yliarvioida. Tässä yhteydessä EU:n uusi aloite ”Alueet talouden muutosten edistäjinä” <sup>(18)</sup> saattaa olla erittäin hyödyllinen, sillä siinä korostetaan alueellista ulottuvuutta sekä tutkimuksen, teknologisen osaamisen ja taloudellisten ryppäiden vaikutusta.

3.25 Alueellisen ulottuvuuden merkitys on muistettava, jotta arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajat voivat hyödyntää täysimääräisesti niille kasvavan osaamisen ja yrittäjyyden tarjoamia etuja. Jatkuva kansainvälistymistä merkitsevä maailmanlaajuistuminen tuo tullessaan tarpeen vahvistaa vastaavasti alueellista läheisyyttä. Tähän sopivia keinoja ovat:

— alueelliset strategiset ohjelmat

— alueellinen työmarkkinaosapuolten välinen vuoropuhelu

— alueellisiin erityisyyksiin pohjautuvat alhaalta ylöspäin suuntautuvat aloitteet ja alueelliset kumppanuudet

— tutkijoiden liikkuvuus yritysten ja yliopistojen välillä.

3.26 Hyvin tärkeässä asemassa on yrittäjyys, kuten myös luovuus sekä joustavuus, eli kyky sopeutua muuttuviin olosuhteisiin nopeasti. Pienet ja keskisuuret yritykset pystyvät usein vastaamaan paremmin uusiin haasteisiin kuin suuret. Nämä tekijät saattavat hyvinkin vaikuttaa siten, että kyseiset yritykset pääsevät hyötymään verkoissa tapahtuvasta pirstaloitumisesta ja eriytyä <sup>(19)</sup>.

#### 4. Toimintalinjajohdotuksia

4.1 Arvon lisääminen ja toimitusketjun tehostaminen edellyttävät vakaan liiketoimintaympäristön luomista arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajia varten. ETSK katsoo, että eurooppalaisten arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajien osallistumista maailmanlaajuisiin verkostoihin voidaan edistää kahdella keskeisellä välineellä: uudella teollisuuspolitiikalla (alakohtainen lähestymistapa mukaan lukien) sekä **tutkimuksen ja kehittämisen seitsemännellä puiteohjelmalla**.

#### *Teollisuuspolitiikka*

4.2 Arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajat tulee sisällyttää johdonmukaisemmin teollisuuspolitiikan puitteisiin. Komission ja neuvoston tulisi arvioida etukäteen ja aiempaa tarkemmin tulevien, teknistä kehittämistä ja standardien asettamista koskevien säädösten vaikutuksia huipputeknologia-alan

<sup>(18)</sup> Euroopan komissio hyväksyi kyseisen, aikavälin 2007–2013 aloitteen 8. marraskuuta 2006 alueiden välisen yhteistyötavoitteen puitteissa. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/interregional/ecochange/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/index_en.cfm)).

<sup>(19)</sup> Katso esimerkiksi *Hidden Champions, Lessons from 500 of the World's Best Unknown Companies*, Hermann Simon (Harvard Business School Press, 1996). *Hidden Champions* sisältää kuvauksen lähinnä saksalaisista alojensa markkinajohtajista (pullojen etiketöintikoneet, pienoisorautatiet, suitsukkeet, kukkamulta ja museovirttiini).



yrityksiin. Teollisuus-käsite rajataan liian usein tarkoittamaan pelkästään suuria yhtiöitä. Usein huomiota vaille jääviä arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajia tulisi kuulla erikseen.

4.3 ETSK korostaa tieto- ja viestintätekniikan merkitystä arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajien kannalta. Komitea kannattaa varauksettomasti tavoitteita, jotka komissio on määritellyt aiheesta "Luottamuksen lisääminen yritysten välisiin sähköisiin markkinoihin" antamassaan tiedonannossa <sup>(20)</sup>.

4.4 Komissio on myös perustanut pk-yrityksille suunnatun *European e-Business Support Network* -verkoston (eBSN). ETSK kannattaa eBSN:n päättävöitettä, joka on toimiminen eurooppalaisten sähköisen kaupankäynnin asiantuntijoiden yhdysseiteenä sekä kokemusten ja parhaiden käytänteiden jakaminen.

4.5 Keskeinen osa EU:n teollisuuspolitiikkaa on alakohtaisesta näkökulmasta käytävä, tulevia kehityssuuntia ja teknologioita koskeva avoin vuoropuhelu, joka on tarkoitus toteuttaa jo perustetuissa eurooppalaisissa teknologiayhteisöissä. Vaikka toimialojen väliset rajat ovatkin pyyhkiytymässä, alakohtaisen lähestymistavan käyttö on edelleen perusteltua, ja se tarjoaa arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajille tervetulleita mahdollisuuksia.

4.6 Innovoinnin merkitystä ei saa missään tapauksessa aliarvioida. ETSK kannattaa komission ehdotusta kehittää innovaatiomyönteisiä markkinoita käynnistämällä edelläkävijämarkkinoita koskeva aloite (*lead-market initiative*) tavoitteena helpottaa lupavien alojen uusien innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen luomista ja markkinointia <sup>(21)</sup>.

4.7 On tärkeää, että arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajat osallistuvat teknologiayhteisöihin. Toivottavaa on, että alan esteiden poistamiseen löydetään myös muita keinoja. On kehitettävä strateginen tutkimuslinjaus, johon myös kyseiset toimittajat pääsevät osallistumaan. Teknologiayhteisöjen arkipäivässä nousevat kuitenkin esiin myös monien tämäntyyppisten yritysten perinteiset heikkoudet, kuten keskinäisen luottamuksen, ajan, käytettävissä olevien edustajien — ja usein — strategisen lähestymistavan puute.

4.8 Manufuture-yhteisön korkean tason ryhmä <sup>(22)</sup> laati strategisen tutkimuslinjauksen määrittelyä varten analyysin, joka sisältää samankaltaisia ideoita uusia lisäarvotuotteita koskevista

<sup>(20)</sup> KOM(2004) 479 lopullinen.

<sup>(21)</sup> Ks. komission tiedonannot aiheista "Tietämyksestä käytännön toimiin: laajapohjainen innovaatiostратегия EU:lle" (KOM(2006) 502 lopullinen), "Innovaatiomyönteinen moderni Eurooppa" (KOM(2006) 589 lopullinen) ja "Talouden uudistukset ja kilpailukyky: Euroopan kilpailukykyraportin 2006 tärkeimmät viestit" (KOM(2006) 697 lopullinen). Neuvoa-antava valiokunta puolestaan on laatimassa oma-aloitteista lausuntoa aiheesta "Innovoinnin vaikutukset teollisuuden muutoksiin ja Euroopan investointipankin rooli" (CCMI/038).

<sup>(22)</sup> Kyseinen ryhmä on Manufuture-teknologiayhteisön hallintoelin. Yhteisö perustettiin joulukuussa 2004, ja sen tarkoituksena on laatia tutkimukseen ja innovointiin perustuva strategia, jolla voidaan vauhdittaa teollisuuden muutoksia Euroopassa, taata korkean lisäarvon työllisyyttä sekä varmistaa Euroopalle merkittävä osuus maailman tuotannosta tulevaisuuden osaamiseen perustuvassa taloudessa. Lisätietoja: <http://www.manufuture.org/platform.html>.

muutoksista, tuotannon ja palveluiden yhdistämistä koskevista muutoksista sekä toisaalta myös innovatiivisia tuotantomuotoja koskevista muutoksista <sup>(23)</sup>.

4.9 Lisäksi tuotantoketjuissa ilmenevät juuttumiseffektit haittaavat usein osallistumista yhteisöihin, kun suurtakin potentiaalia edustavat arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajat eivät pääse osallistumaan yhteentoimiviin järjestelmiin.

4.10 ETSK katsoo, että arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajia varten tulisi kehittää strateginen visio, jolla pystytään voittamaan juuttumisen aiheuttamia haittoja. Tavoitteena tulisi olla yhteentoimivuus, joka voidaan saavuttaa

a) tilanteenmukaisella aloitteella, jolla edistetään ohjelmistojen toimittajien välistä yhteistyötä, jotta ne pystyvät palvelemaan lukuisampia asiakkaita

b) laskemalla kyseisten yritysten tarvitsemien välineiden <sup>(24)</sup> hintaa tai tarjoamalla niitä jopa ilmaiseksi, jotta arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajat pystyvät palvelemaan lukuisampia asiakkaita <sup>(25)</sup>.

4.11 ETSK katsoo, että tavoitetta voitaisiin edistää myös perustamalla EU:n foorumeita arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajien yhteistyötä varten, jotta luovuutta ja innovointia koko Euroopan alueelta voitaisiin keskittää yhteen.

4.12 Keskeinen tarve on **helpottaa pääsyä rahoitusmarkkinoille**.

4.12.1 ETSK katsoo, että pankkeja ja muita rahoitusalan toimijoita, kuten pääomasijoitusrahastoja, tulisi kannustaa omaksumaan myönteisempi asenne riskinottoon ja esimerkiksi investoimaan huipputeknologia-alan alku- ja keskivaiheen toimittajiin.

4.12.2 Arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajien mahdollisuutta hyödyntää rahoitusmarkkinoita tai yksityistä pääomaa voidaan parantaa esimerkiksi puuttumalla viipeisiin, jotka voivat syntyä pitkistä kehittämis- ja kuoletusajoista ja jotka voivat

<sup>(23)</sup> Manufuture-yhteisön korkean tason ryhmä toteaa syyskuussa 2006 julkaisemassaan (englanninkielisessä) raportissa, että koska räätälöityjä tuotteita vaaditaan lyhyillä toimitusajoilla, yritysten on siirryttävä fyysisten tuotteiden suunnittelusta ja myynnistä sellaisien tuotteiden ja palveluiden järjestelmän tarjoamiseen, joka pystyy kokonaisuudessaan täyttämään käyttäjän vaatimukset sekä samalla vähentämään tuotteiden elinkaaren kokonaiskustannuksia ja ympäristövaikutuksia (ks. kohta 4, s. 15). *Tuotannon innovoimissa* otetaan käyttöön uusia liiketoimintamalleja ja tuotantotalouden uusia muotoja ja siihen liittyy kyky hyötyä tuotantotieteiden ja -teknologioiden uusimmista saavutuksista (tiivistelmä, s. 9). *Verkottuneessa ja yhdentyneessä tuotannossa* tavonmaiset lineaariset prosessit korvataan monitahoisilla tuotantoverkoilla, jotka toimivat usein lukuisissa eri yrityksissä ja maissa (kohta 5, s. 15).

<sup>(24)</sup> Esimerkkinä tästä voidaan mainita *Digital Business Eco-systems*.

<sup>(25)</sup> Kaksi esimerkkiä menestyksestä ovat diagnoosilaitteet, jotka mahdollistavat autokorjaamoiden yhteentoimivuuden sekä gsm, jonka menestys perustuu siihen, että teollisuus sopi heti alusta alkaen perusformaateista, standardeista ja vaihtomenetelyistä.

aiheuttaa ongelmia. Tässä yhteydessä Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston roolia tulisi vahvistaa riskirahan, pääomasijoitusten ja vakuusjärjestelmien käyttömahdollisuuksien parantamiseksi <sup>(26)</sup>.

4.12.3 ETSK:n mielestä rahoituslaitoksilla, kuten Euroopan investointipankilla, voi olla laajempikin tukirooli, erityisesti yhteenliittymissä, joihin kuuluu alueen yritykset hyvin tuntevia paikallisia pankkeja.

4.12.4 Euroopan investointipankki on uudenlaisen teollisuuspolitiikan sekä teollisuuden ja tutkimusorganisaatioiden kumpanuuksien perusteella laatimassa yhdessä komission tutkimuksen pääosaston kanssa uutta yhteistä riskinjoon rahoitusvälinettä. Välineen tarkoituksena on parantaa velkarahoituksen käytön mahdollisuuksia etenkin yksityissektorin tutkimustoimia sekä sellaisia muita asiaan liittyviä keskimääräistä korkeamman riskin toimia varten, joita markkinat eivät kata.

4.13 **Veropolitiikassa toimivalta on** jäsenvaltioilla. Tästä huolimatta olisi erittäin tervetullutta, jos EU:n tasolla voitaisiin keskustella toivotuista verotoimenpiteistä, joilla voitaisiin vahvistaa eurooppalaisten yritysten asemaa maailmanlaajuisissa arvo- ja toimitusverkoissa.

4.14 EU:n on sisällytettävä **kauppapolitiikkansa** tavoitteisiin pienten ja keskisuuren yritysten teollis- ja tekijänoikeuksien suojele, sillä (suuret) kehittyvät markkinat kohtelevat eurooppalaisia yrityksiä usein epäreilulla ja epäluotettavalla tavalla.

4.15 **Henkilöstövoimavarat** ovat ratkaisevan tärkeässä asemassa. Koulutusjärjestelmät muodostavat selkeämmin kuin koskaan aiemmin kestäväen talouskasvun tukipilarin. Vastuu yleissivistävästä ja ammatillisesta koulutuksesta sekä elinikäisestä oppimisesta jakautuu kunkin yksilön, yritysten, työmarkkinaosapuolten ja viranomaisten kesken. <sup>(27)</sup>

4.16 Työmarkkinaosapuolten alakohtaisissa keskusteluissa tulisi käsitellä tapauskohtaisia lähestymistapoja henkilöstöpolitiikkaan nähden sekä sellaisten koulutusjärjestelmien kehittämistä, jotka on suunniteltu antamaan tarvittava ammatillinen pätevyys. Vuoropuhelussa tulisi ottaa huomioon myös teollisuuden muutosten alueellinen ulottuvuus ja EU:n aloite "Alueet talouden muutosten edistäjinä" <sup>(28)</sup>.

<sup>(26)</sup> Pk-yritysten rahoituksensaantia tulisi parantaa kilpailukyyn ja innovoinnin puiteohjelman tarjoamien uusien mahdollisuuksien — Euroopan investointirahaston hallinnoimien pääomasijoitusten ja vakuuksien — avulla. Lisäksi Euroopan investointirahaston ja komission aluepolitiikan pääosaston yhdessä kehittämän JEREMIE-aloitteen avulla helpotetaan pk-yritysten rahoituksensaantia kehittämisalueilla.

<sup>(27)</sup> EU:n rakennerahastot (pääasiassa Euroopan sosiaalirahasto) ja ohjelmat (kuten Elinikäinen oppiminen 2007–2013) tukevat strategista lähestymistapaa inhimillisen ja fyysisen pääoman vahvistamiseksi. Lisäksi Euroopan globalisaattorahaston (EGR) tarkoituksena on tarjota lisätukea sellaisten työntekijöiden uudelleenkouluttamiseksi ja työllistämiseksi, jotka ovat menettäneet työpaikkansa maailmankaupan rakenteissa tapahtuneiden merkittävien muutosten seurauksena.

<sup>(28)</sup> Ks. alaviite 18.

### Tutkimuksen ja kehittämisen seitsemäs puiteohjelma

4.17 Tutkimuksen ja kehittämisen seitsemännessä puiteohjelmassa, joka liittyy uudenlaisen teollisuuspolitiikan tavoitteisiin, erityistä huomiota tulee kiinnittää yhteyksiin pienten ja keskikokoisten yritysten kanssa. Tässä yhteydessä tulisi asianmukaisesti hyödyntää yhdessä Euroopan investointipankin kanssa kehitettyä uutta riskinjoon rahoitusvälinettä <sup>(29)</sup>. Arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajien osallistuminen tutkimuksen ja kehittämisen seitsemännellä puiteohjelmalla rahoitettaviin korkeatasoisiiin tieto- ja viestintäteknologiahankkeisiin on ratkaisevan tärkeää, jotta ne voivat liittyä kehittyneisiin verkkoihin ja osallistua yhteistyöhön.

4.18 ETSK katsoo, että tutkimuksen ja kehittämisen seitsemännellä puiteohjelmalla voidaan edistää sellaisen pysyvän innovointipolitiikan luomista, jossa mm. luotaisiin läheisiä yhteyksiä osaamiskeskusten (yliopistojen, teknologiainstituuttien, ammatillisten koulutuslaitosten) ja elinkeinotoiminnan välille. Tällaista politiikkaa ajatellen arvo- ja toimitusketjujen tai -verkot ovat keskeisessä asemassa, koska puiteohjelman tavoitteena on edistää uusien "laajennettujen tuotteiden" (tuotteisiin integroidut palvelut) ja uusien prosessien kehittämistä. Kaiken tämän tarkoituksena on luoda Euroopassa yhtenäinen toimiva verkkoympäristö, joka hyödyttää myös arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajia.

4.19 ETSK toteaa, että pienten ja keskikokoisten yritysten osallistuminen T&K-ohjelmiin on vaikeaa byrokraattisten menettelyiden vuoksi. Vähintään vuoden kestävät valintamenettelyt ovat aivan liian pitkiä näiden yritysten kannalta.

4.20 Olisi erittäin toivottavaa, että luotaisiin soveliaat olosuhteet vahvojen verkko yritysten ja selkeiden yhdistävien rakenteiden kehittämiseksi. ETSK:n mielestä tutkimuksen ja kehittämisen seitsemännellä puiteohjelman avulla tulisi järjestelmällisesti kehittää parhaita mahdollisia verkkomalleja ja -toimintoja dynaamisista ja monitahoista teollisuusalan ympäristöä varten.

4.21 Vastaavasti tulisi kannustaa logistiikka- ja toimitusketjujen hallintarakenteiden luomista sekä strategisella että operatiivisella tasolla.

4.22 Eurooppaan fyysisesti sidotuilla vähemmän teknologia-painotteisilla teollisuudenaloilla tutkimusohjelmat voivat osaltaan lisätä jatkuvasti tuottavuutta ja tehokkuutta kilpailuettujen säilyttämiseksi.

4.23 Asianmukaisten verkkojen luominen kuuluu niiden näkökohtien joukkoon, jotka yritysten on otettava huomioon voidakseen hyödyntää täysimääräisesti EU:n tutkimusohjelmien etuja. Vaikka kilpailua edeltävä yhteistyö ei vielä kuulu eurooppalaisten alku- ja keskivaiheen toimittajien ajattelutapaan, se voi osoittautua erittäin hyödylliseksi, ja sama koskee yhteistyösuhteiden edistämistä.

<sup>(29)</sup> Riskisuuntautuneiden rahoitustuotteiden valikoiman laajentamiseksi Euroopan investointipankki on laatimassa yhdessä komission tutkimuksen pääosaston kanssa uutta yhteistä riskinjoon rahoitusvälinettä. Välineen tarkoituksena on parantaa velkarahoituksen käytön mahdollisuuksia etenkin yksityissektorin tutkimustoimia sekä muita asiaan liittyviä keskimääräistä korkeamman riskin toimia varten, joita markkinat eivät yleensä kata. Riskinjoon rahoitusvälinettä voivat hyödyntää kaikki asianmukaiset tahot niiden koosta ja omistussuhteista riippumatta. Välineellä tuetaan myös eurooppalaisia tutkimusaloitteita, kuten tutkimusinfrastruktuureja, teknologiayhteisöjä, yhteisiä teknologia-aloitteita sekä Eureka-ohjelman hankkeita.

4.24 Tutkimuksen ja kehittämisen seitsemännellä puiteohjelmalla pyritään siis edistämään osaamis pohjaista verkostoitua teollisuutta, joka perustuu yhteistyön, yhteyksien ja yhteentoimivuuden kannalta tärkeisiin eurooppalaisiin normeihin.

4.25 ETSK katsoo, että tutkimuksen ja kehittämisen seitsemäs puiteohjelma tarjoaa erinomaisen tilaisuuden parantaa arvo- ja toimitusketjujen tehokkuutta, ja kehottaa asianomaisia sidosryhmiä varmistamaan sen täydellisen toimeenpanon. Tämä

koskee paitsi verkkojen yhteenliitettävyyttä parantavia teknologioita (pääasiassa tieto- ja viestintäteknologiaa) myös muita mahdollistavia teknologioita, kuten nanoteknologiaa.

4.26 Teollisuuspolitiikan kehitysten ohella tutkimuksen ja kehittämisen seitsemännessä puiteohjelmassa tärkeitä ovat myös *alueelliset ja paikalliset* kontekstit ja toimet. Tämä koskee etenkin arvoketjun alku- ja keskivaiheen toimittajien yhteistyötä suurten yhtiöiden sekä läheisten yliopistojen, teknologia laitosten ja ammatillisten koulutuskeskusten kanssa <sup>(30)</sup>.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(30)</sup> Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Teollisuuden muutosten alueellinen hallinta: työmarkkinaosapuolten rooli ja kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman panos” (CCMI/031 — CESE 1144/2006, EUVL C 318, 23.12.2006) ja erityisesti sen kohdat 1 (Päätelmät ja suositukset) ja 4 (Paikallisen ja alueellisen tutkimuksen ja innovoinnin integroitu alueellinen lähestymistapa ja ennakoitijärjestelmät).

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen”

(2007/C 168/02)

Saksan liittotasavallan liikenne-, rakennus- ja kaupunkisuunnitteluministeri pyysi 7. marraskuuta 2006 puheenjohtajavaltio Saksan nimissä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta *Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen*.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Joost van Iersel.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 125 puolesta, ilman vastaääniä ja 5:n pidättyessä äänestämästä.

Lausunto on jatkoa aiheesta ”Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen” annetulle lausunnolle ECO/120 <sup>(1)</sup>. Lausunnot muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden.

### 1. Päätelmät

1.1 Viimeksi kuluneiden 50 vuoden aikana Euroopan alue on muuttunut, ja maailmanlaajuistuminen nopeuttaa muutoksia. Tällä on huomattavia seurauksia Euroopan suurkaupunkialueille <sup>(2)</sup>, jotka muodostavat Euroopan ytimen. Suurkaupunkialueet ovat parhaimmassa asemassa vastaamaan haasteisiin, ja ne hyötyvät eniten muutosten tuomista mahdollisuuksista.

1.2 ETSK on sitä mieltä, että suurkaupunkialueiden kehittymistä sekä alan kansallisia aloitteita tulee käsitellä neuvostossa ja komissiossa, ja että niiden tulee antaa asiasta yleisiä suuntaviivoja. Euroopan tasolla käytävä hyvin organisoitu keskustelu antaa jäsenvaltioiden lähestymistavoista kokonaiskuvan, joka voi myös toimia kannustimena alueellisille toimijoille.

1.3 ETSK katsoo, että paremmin jäsenneily suurkaupunkialueiden välinen ja niitä koskeva keskustelu innostaisi kyseisiä alueita panemaan Lissabonin ja Göteborgin toimintasuunnitelmat itse onnistuneesti täytäntöön. Tämä voisi näkyä myös kansallisissa uudistusohjelmissa.

1.4 ETSK toteaa, että asiasta on käyty jo jonkin vuoden ajan vilkasta keskustelua. Suurkaupunkien ja Lissabonin strategian välinen suhde tuo entistä korostetummin esille suurkaupunkien yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset. Tämä on askel eteenpäin.

1.5 Monissa maissa ja monilla alueilla julkiset viranomaiset, yksityinen sektori ja kansalaisyhteiskunta pyrkivät luomaan suurkaupunkialueiden kestäväälle kehitykselle välttämättömät olosuhteet ja varmistamaan niiden kilpailukyvyyn Euroopassa ja muualla maailmassa. Erityisesti on aiheellista kiinnittää huomiota Saksassa tapahtuneeseen kehitykseen. Yliopistolliset ja liittovaltion tasolla tehdyt tutkimukset edistävät keskustelun

objektiivisuutta. Eri ministeriöiden yhteisiin suurkaupunkialueita käsitelleisiin konferensseihin on osallistunut valtion ja alueiden virkamiehiä.

1.6 Komission kaupunkipolitiikka ja neuvoston luonnostelma alueellinen toimintasuunnitelma ovat edistysaskeleita. Ne luovat puitteet kunnianhimoiselle kaupunkipolitiikalle. Toimintasuunnitelmassa korostetaan joitain suurkaupunkien erityispiirteitä. ETSK toteaa kuitenkin, että alueellisen toimintasuunnitelman luonnos on vielä liian horjuva tämän suhteen.

1.7 Vaikka rakenteet ja lähestymistavat vaihtelevat maittain, suurten kaupunkialueiden haasteet ja tavoitteet ovat suurelta osin samat.

1.8 Heikkoutena, joka haittaa suurkaupunkialueiden tasapainoista kehitystä, on identiteetin ja asianmukaisen hallintotavan puuttuminen. Nykyiset hallintoyksiköt ovat usein varsin vanhoja. Ne estävät joustavan mukautumisen.

1.9 Jotta suurkaupunkialueiden kehittäminen onnistuu, tarvitaan useiden tasojen — valtioiden, alueiden ja kaupunkien — sitoutumista. Tämä edellyttää hajautettujen tahojen legitimitettä ja helpottaa myös yksityisen sektorin ja valtiosta riippumattomien tahojen aloitteita.

1.10 ETSK toteaa jälleen kerran, ettei Euroopan tasolla ole suurkaupunkialueita koskevia vertailukelpoisia yhteiskunnallis-taloudellisia eikä ympäristötietoja. ETSK katsoo, että tietoja tulisi ryhtyä keräämään unionin ja jäsenvaltioiden tasolla ja että Euroopan suurkaupunkialueiden taloudellista, sosiaalista ja ympäristöllistä suorituskykyä koskeva vuotuinen seuranta on välttämätöntä suurkaupunkialueiden tilannetta koskevien tietojen monipuolistamiseksi ja kyseisten alueiden toimijoiden mobilisointiin helpottamiseksi.

<sup>(1)</sup> EUVL C 302, 7.12.2004, s. 101.

<sup>(2)</sup> On syytä tehdä selvä ero ”suurkaupunkien” ja ”suurkaupunkialueiden” välillä. Suurkaupungilla tarkoitetaan yleensä erittäin suurta kaupunkia tai asutuskeskusta. Suurkaupunkialue puolestaan viittaa kokonaisuuteen, johon kuuluu yhden erittäin suuren kaupungin tai merkittävien monikeskusten kaupunkien lisäksi ympäröiviä kuntia ja maaseutualueita. Näin ollen suurkaupunkialueet ovat pinta-alaltaan huomattavasti suurempia kuin suurkaupungit.

## 2. Suositukset

2.1 ETSK vetoaa komissioon, että se laatisi vihreän kirjan suurkaupunkialueista täydentämään alueellista toimintasuunnitelmaa ja koheesiopolitiikan strategisia suuntaviivoja sekä edistämään Euroopassa käytävää keskustelua objektiivisen analyysin pohjalta.

2.2 ETSK toivoo, että suurkaupunkien haasteet ja tavoitteet sekä jäsenvaltioiden tietämys ja niissä saadut kokemukset kootaan Euroopan tasolla yhteen ja että hyviä käytänteitä levitetään.

2.3 ETSK katsoo, että komission on tehtävä poliittinen päätös siitä, että Eurostatin tehtäväksi annetaan kerätä joka vuosi luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja Euroopan unionin kaikista suurkaupunkialueista ja että Eurostatille annetaan lisämäärärahoja tämän uuden tehtävän hoitamiseksi.

2.4 Jotta Eurostat pystyisi täyttämään tämän tehtävän mahdollisimman pikaisesti, ETSK ehdottaa, että Euroopan alue-suunnittelun seurantakeskuksen (Orate) tai muun toimivaltaisen elimen tehtäväksi annettaisiin laatia kokeellinen tutkimus. Näin voitaisiin testata erilaisia mahdollisia metodeja suurkaupunkialueiden määrittämiseksi yhteisin kriteerein sekä ehdottaa lyhyttä luetteloa yli miljoonan asukkaan suurkaupunkialueita koskevista, jakson 1995–2005 kattavista tiedoista, joiden hankkimiseen voitaisiin ryhtyä välittömästi käyttäen hyväksi erityisesti eurooppalaisia työvoimatutkimuksia. <sup>(3)</sup>

## 3. Perustelut

3.1 ETSK kiinnittää vuonna 2004 antamassaan lausunnossa <sup>(4)</sup> huomiota suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudellisiin vaikutuksiin, joita on komitean mukaan suuresti aliarvioitu.

3.2 Lausunnon tavoitteena oli saada yhteisön elimet tietoisiksi siitä, miten väestön ja taloudellisen toiminnan keskittyminen Euroopan ja muun maailman suurkaupunkialueille kehitty jatkuvasti ja toisinaan merkittäväällä tavalla.

3.3 Vuonna 2004 antamassaan lausunnossa ETSK toivoo, että Euroopan suurkaupunkien kehitys otetaan yhteisön asialistalle. ETSK korosti ensimmäisten joukossa suurkaupunkien aseman ja Lissabonin strategian täytäntönnäpön suoraa yhteyttä. Suurkaupunkialueet ovat maailmantalouden koelaboratorioita. Ne ovat talouden moottoreita sekä luovuuden ja innovaation keskuksia.

<sup>(3)</sup> Ensimmäinen onnistunut kokeilu toteutettiin jo Interreg II C -ohjelman yhteydessä vuonna 2000. Se koski 14:ää suurkaupunkialuetta Luoteis-Euroopassa. Kyse on GEMACA-tutkimuksesta.

<sup>(4)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen", EUVL C 302, 7.12.2004, s. 101.

3.4 Samaan aikaan suurkaupunkeihin keskittyvät tärkeimmät haasteet, jotka Euroopan on ratkaistava tulevina vuosina. Niissä tunnetaan sellaiset ilmiöt kuin köyhyys, sosiaalinen syrjäytyminen ja alueellinen jakautuminen, joilla on vaikutuksia työllisyyteen ja (kansainväliseen) rikollisuuteen. <sup>(5)</sup>

3.5 Suurkaupunkien vaikutuspiiriä kasvattaa kaikenlainen niiden välinen vaihtotoiminta sekä Euroopassa että maailmanlaajuisesti. Verkostot, joihin suurkaupungit osallistuvat, edistävät osaltaan Euroopan integraation syventymistä.

3.6 Vuoden 2004 lausunnossa ETSK toteaa, ettei ole olemassa vertailevia analyyseja, joissa esitettäisiin tyydyttävällä tavalla suurkaupunkien vahvuudet, heikkoudet, velvollisuudet ja mahdollisuudet.

3.7 ETSK tähdensikin vuonna 2004 tarvetta määritellä Euroopan suurkaupunkialueet, kerätä asianmukaisia ja vertailukelpoisia tietoja kaikista suurkaupungeista sekä arvioida Lissabonin strategian tärkeimpiä indikaattoreita.

3.8 Osaamiseen perustuva talous ja verkottunut yhteiskunta lisäävät suurkaupunkien houkuttelevuutta ihmisille ja toiminnolle. Eräissä jäsenvaltioissa käydään vilkasta valtion sisäistä keskustelua suurkaupunkeja ja niiden hallinnointia koskevasta politiikasta. Nämä keskustelut ovat johtaneet toisinaan konkreettisiin alhaalta ylöspäin suuntautuneisiin toimiin.

## 4. Komission reaktiot vuonna 2004

4.1 ETSK kehotti vuonna 2004 komissiota tekemään integroituja analyyseja, joihin osallistuisivat kaikki asiaan kuuluvat komission jäsenet, ja esittämään säännöllisesti kertomuksia suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudellisesta tilanteesta ja niiden asemasta Euroopan tasolla. Näin mahdollistettaisiin suurkaupunkien etujen ja heikkouksien entistä parempi arviointi ja voitaisiin parantaa politiikkojen määrittelyä ja helpottaa hyvien käytänteiden levittämistä.

4.2 Reaktiossaan ETSK:n ehdotuksiin komissio oli samaa mieltä ETSK:n kanssa siitä, että suurkaupunkialueilla on keskeinen rooli Lissabonin tavoitteiden toteuttamisessa sekä siitä, että suurkaupunkialueista ei ole Euroopan tasolla luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja. <sup>(6)</sup>

4.3 Vaikka komissio oli asiasta samaa mieltä, se ei ole kuitenkaan vielä ottanut käyttöön kohdennettua ja yhtenäistä lähestymistapaa suurkaupunkialueisiin. Kaupunkipolitiikkaa toteutetaan asteittain, mutta sen yhteydessä ei tehdä eroa kaupunkien ja suurkaupunkialueiden välillä. Tilastokeskusten antamat tiedot eivät ole täydellisiä, eivätkä ne ole edelleenkään vertailukelpoisia Euroopan tasolla, sillä ne kerätään kansallisten määritelmien pohjalta.

<sup>(5)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Maahanmuutto EU:ssa ja kotouttamispolitiikat: alue- ja paikallishallinnon sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden yhteistyö", EUVL C 318, 23.12.2006, s. 128.

<sup>(6)</sup> Komission aluepolitiikan pääosaston reaktiot ETSK:n omaaloitteiseen lausuntoon aiheesta "Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen", EUVL C 302, 7.12.2004, s. 101.

## 5. Keskustelut ja aloitteet jäsenvaltioissa

5.1 Kansallisella ja alueellisella tasolla on tehty hiljattain useita aloitteita, joissa tulee ilmi suurkaupunkien kehitys. Näihin aloitteisiin sisältyy usein erilaisia toimia, joilla tuetaan perusrakenteiden, aluesuunnittelun, talouden ja yhteiskunnallisten näkökohtien entistä sopusointuisempaa kehitystä sekä suurkaupunkien välisten liikenteen ja televiestinnän perusrakenteiden kehittämistä. Seuraavassa esitetään esimerkinomaisesti muutamia eri maissa tehtyjä aloitteita. Katsaus ei ole luonnollisestikaan tyhjentävä.

5.1.1 **Saksassa** käynnistettiin vuonna 1993 syvälinen keskustelu suurkaupunkialueista. Yliopistoissa käytyjen keskustelujen ja niissä tehtyjen tutkimusten tavoitteena oli laatia asianmukainen ja objektiivinen luettelo suurkaupunkien tehtävistä ja yksilöidä ne tämän luettelon pohjalta.

5.1.1.1 Saksassa tehdyssä analyysissä hylättiin perinteinen lähestymistapa, joka perustuu kaupunkien, kuntien ja osavaltioiden muodostamaan karttaan. Sen sijaan sovellettiin erilaista lähestymistapaa, joka perustuu uudenlaiseen, esikuviin pohjautuvaan näkemykseen Saksan kartasta. Aluesuunnittelupolitiikan suuntauksissa ja toimintaohjelmissa (vuosilta 1992 ja 1995) korostettiin suurkaupunkialueiden merkitystä ja tehtäviä. Tältä pohjalta Saksan liittovaltion ja osavaltioiden aluesuunnitteluministerien konferenssi teki 30. kesäkuuta 2006 päätöksen, jonka mukaan suurkaupunkialueita on yksitoista. Ensimmäinen aihetta käsitellyt ministereiden välinen konferenssi järjestettiin vuonna 2003.

5.1.1.2 Saksan suurkaupunkialueiden kartasta käy ilmi se, etteivät nykyinen hallinnollinen organisointi ja suurkaupunkialueiden maantieteelliset rajat vastaa toisiaan. Esimerkiksi Nürnbergin suurkaupunkialueeseen kuuluu Nürnbergin kaupunki ja joukko lähistön kaupunki- ja maaseutukuntia. Toiset ulottuvat osittain useamman osavaltion alueelle, kuten Frankfurt/Rhein/Main ja Hampuri. Toiset ovat osa yhtä osavaltiota, kuten München ja Ruhrin alue. Monissa tapauksissa on jo aihekohtaista alueellistumista, esimerkiksi kulttuurin, urheilun, kestävän kehityksen ja maisemanhoidon alalla. Kaikissa tapauksissa alueeseen kuuluu pienempiä ja suurempia kaupunkeja ja maaseutua. Näin onnistutaan hyvin rajaamaan kyseessä olevat suurkaupunkialueet.

5.1.1.3 Tarkoitusta varten ei ole (vielä) kansallisia erityistoimia. Suurkaupunkialueita on pyydetty määrittämään omat erityispiirteensä ja hyödyntämään niitä. Tavoitteena on kehittää Saksan suurkaupunkialueita itsenäisinä toimijoina eurooppalaisissa ja kansainvälisissä yhteyksissä. Sellaiset kansalliset politiikat kuten rautatie- tai lentoliikennepolitiikka voivat luonnollisesti tukea suurkaupunkialueiden pyrkimyksiä.

5.1.1.4 Tämän uuden lähestymistavan oikeutuksen vahvistamiseksi suurkaupunkialueita kehoitetaan luomaan demokraattisen edustuksen järjestelmiä omien erityispiirteidensä ja näkemystensä pohjalta. Niillä on vapaus määritellä menettelyt: joko

välittömät vaalit, kuten Stuttgartin alueella, tai kaupunkien ja kuntien välillinen edustus, kuten Nürnbergin tapauksessa.

5.1.1.5 Poliittiset tavoitteet, joista erityispiirteiltään erilaisilla suurkaupunkialueilla tulee keskustella ja jotka tulee toteuttaa, ovat seuraavat: varmistetaan kilpailukyvyyn kannalta riittävä kriittinen massa, luodaan olosuhteet tehokkaalle hallintotavalle, selkiytetään vastuunjako, kehitetään monikeskuksista alueellista organisointia, saavutetaan tyydyttävä tasapaino kaupunkikehityksen ja maaseudun vaalimisen välillä, kehitetään liikenneinfrastruktuuria, varmistetaan liikkuvuus, tuetaan innovaatiota ja taloudellisia klustereita, hallitaan teknisiä riskejä ja luonnonriskejä, hankitaan riittävät resurssit julkisiin investointeihin, parannetaan kansainvälisiä yhteyksiä ja varmistetaan alueen tunnetuksi tekeminen.

5.1.2 **Isossa-Britanniassa** kiinnostus suurkaupunkien kehityksen vahvistamiseen heräsi vuosisadan alussa. Vuonna 2004 julkaistiin hallituksen muistio muiden suurkaupunkialueiden kuin Lontoon kilpailukyvyistä. (?) Tavoitteena oli luoda olosuhteet kaupunkialueiden (*city regions*) autonomian vahvistamiselle kansainvälisissä yhteyksissä. Käynnistetty projekti kuitenkin keskeytyi, erityisesti sen vuoksi, että Newcastle'n alueen aluevaltuuston perustaminen hylättiin kansanäänestyksessä.

5.1.2.1 Isossa-Britanniassa keskustellaan parhaillaan kansallisen ja alueellisen tason toimivallan jaosta sekä kaupunkien ja kuntien toimivallan jaosta tiheimmin asutuilla alueilla, jotka oli eritelty tuleviksi suurkaupunkialueiksi. Ajatus kaupunkialueiden luomisesta itää edelleenkin. Vaikka käynnissä oleva keskustelu on ristiriitaista, piakkoin julkaistaan valkoinen kirja, ja valmis-teilla on Saksan järjestelyyn verrattavissa oleva uusi alueellinen järjestely, joka perustuu yhteisesti tunnustettuihin kriteereihin.

5.1.2.2 On erotettava toisistaan poliittinen hajauttaminen ja suurkaupunkien kehityksen tukeminen. Viimeksi mainitulle on ominaista joustavuus ja kuntien väliset yhteenliittymät mahdollisuuksien hyödyntämiseksi ja haasteiden ratkaisemiseksi yhdessä. Hyvänä esimerkkinä on Ison-Britannian pohjoisosassa (Manchester, Liverpool, Leeds, Sheffield, Newcastle ja York) toteutettava kehittämiseen tähtäävä, alhaalta ylöspäin suuntautuva aloite *Northern Way*. Kehitystyön yhteydessä on tehty joitain yleissopimuksia suurkaupunkialueen sisällä.

5.1.2.3 Katsotaan, että ylhäältä alaspäin suuntautuva lähestymistapa on välttämätön jatkoksi alue- ja paikallisalioitteille, sillä monia strategisia päätöksiä ei voida tehdä muuten kuin yhteisestä sopimuksesta. Nämä päätökset voidaan koota kolmeen ohjelmaan: kilpailukykyohjelma, jolla pyritään varmistamaan tuki suorituskyvyltään parhaimmille ja huonoimmille alueille, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ohjelma heikossa asemassa olevien väestönsien hyväksi ja ympäristöohjelma, johon sisältyy toimenpiteitä muun muassa elämänlaadun parantamiseksi ja luonnonresurssien säilyttämiseksi. Näillä kolmella alalla suurkaupunkialueiden katsotaan olevan maantieteellisesti asianmukaisiin tasoihin hoitamaan kyseisiä politiikkoja.

(?) *Competitive Cities: where do the core cities stand?* (Core cities tarkoittaa muita suurkaupunkialueita kuin Lontoota, erityisesti maan luoteisosien suurkaupunkeja.)

5.1.3 **Ranskassa** keskustelua on käyty vuodesta 1960. Viime aikoihin asti konkreettisia toimenpiteitä on toteutettu hyvin vähän, sillä keskustelun poliittista ulottuvuutta on aliarvioitu. Poliittisen ulottuvuuden puuttuminen on ollut yleisesti ominaista kaikkialla Euroopassa.

5.1.3.1 Vuonna 2004 DIACT<sup>(8)</sup> kehotti laatimaan suurkaupunkihankkeita suurten kaupunkien yhteistyön edistämiseksi sekä suurkaupunkialueiden taloudellisen kehityksen tukemiseksi. Alan ministeriöiden johtajien ja asiantuntijoiden muodostama lautakunta valitsi viisitoista paikallisyhteisöjen valmistelemaa suurkaupunkihanketta. Hankkeita tarkennettiin vuonna 2006. Vuonna 2007 tehdään sopimukset suurkaupungeista, jotka saavat valtiolta tukea rakenteellisten toimien toteuttamiseen. Tällä aloitteella DIACT tunnustaa suurkaupunkialueiden merkityksen alueiden kilpailukykyyn avaintoimijoina.

5.1.4 **Italiassa ja Espanjassa** alueellistaminen etenee. Kehityskulku ei koske suoranaisesti suurkaupunkialueita, mutta se luo kuitenkin uusia (lakiin perustuvia) mahdollisuuksia suurkaupunkien hallinnointiin.

5.1.4.1 Italiassa vuonna 1990 annetussa laissa säädetään ylhäältä alaspäin suuntautuvasta lähestymistavasta ja määritellään 14 suurkaupunkialuetta. Lakia ei ole pantu täytäntöön. Uudessa, vuonna 1999 annetussa laissa säädetään mahdollisuudesta tehdä alhaalta ylöspäin suuntautuvia aloitteita suurkaupunkialueiden luomiseksi. Ainoastaan yksi 20 kunnan yhteenliittymä, jolla on oma talousarvionsa, perustettiin Bolognan alueelle. Vuoden 2001 perustuslakiuudistus mahdollisti lopulta kolmen suurkaupunkialueen luomisen Rooman, Napolin ja Milanon ympäristöön. Uudistusta on ryhdytty hiljattain panemaan täytäntöön.

5.1.4.2 Espanjassa alueellisessa keskustelussa keskeisellä sijalla on alueiden autonomia. Itsehallintoalueilla on yksinomaisia toimivaltuuksia alalla. Näin ollen ne vastaavat myös suurkaupunkialueista. Samalla on käynnissä suurten kaupunkien vahvistuminen sekä voimainmittely keskushallinnon, itsehallintoalueiden ja suurkaupunkialueiden, kuten Madridin, Barcelonan ja Valencian, välillä. Oma tapauksensa on Bilbao. Se on suurkaupunkikehityksen kannalta onnistunut kokonaisuus, jossa sovelletaan julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuutta.

5.1.4.3 Suurkaupunkialueiden olemassaolo ei rajoitu vain suuriin maihin tai yhden maan sisälle. Centropen suurkaupunkialueet eli Wien, Bratislava, Brno ja Győr, sijaitsevat neljässä maassa(!), ja Kööpenhamina ja Malmö ovat tunnettu esimerkki Tanskasta ja Ruotsista. Molemmissa kokonaisuuksissa tapahtuu edistystä. Alankomaissa keskustellaan parhaillaan Randstadille parhaiten soveltuvasta hallintotavasta, jotta voitaisiin poistaa hallinnon pirstaleisuus, joka jarruttaa perusrakenteiden kehittämistä sekä alueellista, yhteiskunnallista ja taloudellista kehittämistä.

<sup>(8)</sup> DIACT: *Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires* eli ministeriöiden yhteinen aluesuunnittelua ja alueiden kilpailukykyä käsittelevä valtuuskunta (entinen DATAR).

5.1.5 Uusissa jäsenvaltioissa on käynnissä samantapainen kehitys kuin edellä mainituissa maissa. Puolassa hallitus on eritellyt joukon suurkaupunkialueita tai kaupunkialueita. Kuvaava esimerkki on Katowicen alue, joka sai äskettäin suurkaupunkialueen erityisaseman. Asianmukaisen alueellisen hallintotavan puuttuessa kaupunki- ja suurkaupunkikehitys etenee kuitenkin yleensä hallitsemattomasti ja siis mielivaltaisesti. Tämän vuoksi tietyt suurkaupunkialueet ovat suuntautumassa kohti sellaisten maiden käytäntöjä ja asiantuntemusta, joilla on perinteitä hajautetuista politiikoista.

5.1.6 Kauppa- ja teollisuuskamarit edustavat liike-elämää näkyvästi ja aktiivisesti alue- ja paikallistasolla, joten ne ovat myös mukana suurkaupunkiprosessissa. Erityisesti tämä koskee pääkaupunkien ja kaupunkialueiden kauppakamareita. Ne edistävät osaltaan ennen kaikkea alueidensa houkuttelevuutta sekä taloudellisia ja kulttuurisia vaikutuksia sekä ottavat samalla huomioon elämänlaadun ja ympäristön suojelemisen vaatimukset.

## 6. Kehitys Euroopan tasolla

6.1 EU:n tasolla Barroson komission ensisijaisena tavoitteena on panna Lissabonin strategia täytäntöön. Asia koskee kaikkia komission jäseniä. Aluepolitiikan pääosasto on sijoittanut Lissabonin strategian keskeiselle sijalle "uudenlaisessa" aluepolitiikassa, jonka eturintamaan kuuluu kaupunkikehitys.

6.1.1 Lissabonin strategia ja kaupunkikehitys on asetettu etusijalle kaikilla alueilla, jotka osallistuvat yhteisön ohjelmiin. Näitä ohjelmia ei ole tarkoitettu erikseen suurkaupunkialueille. Urbact-ohjelma on suurkaupunkien kannalta yksi asianmukaisimmista ohjelmista. <sup>(9)</sup>

6.1.2 Aluepolitiikan pääosaston ohjelmien rinnalla on muiden pääosastojen — esimerkiksi tutkimuksen pääosaston, ympäristöasioiden pääosaston ja liikenteen pääosaston — hoitamia erityisohjelmia, jotka ovat usein merkittäviä suurkaupunkien kannalta, sillä myös suurkaupungit ovat saaneet entistä enemmän vaikutteita Lissabonin tavoitteista. Suurkaupungit eivät sellaisenaan suoranaisesti kuulu ohjelmiin, mutta kaikki ohjelmat, joilla pyritään vahvistamaan kaupunkien suorituskykyä, soveltuvat myös suurkaupungeille.

6.1.3 Kesäkuussa 2006 neuvoston työryhmä julkaisi ensimmäisen luonnoksen alueelliseksi toimintasuunnitelmaksi <sup>(10)</sup>. Siinä on kuvailtu hyvin eurooppalaisen yhteiskunnan kaupunkikehityksen suuntaukset. Siinä ei kuitenkaan tehdä edelleenkaan selkeää eroa kaupunkien ja suurkaupunkialueiden välille.

<sup>(9)</sup> Komissio valmistelee parhaillaan opasta, jossa käsitellään kaupunkiasioihin liittyviä kysymyksiä.

<sup>(10)</sup> *The Territorial State and Perspectives of the European Union: Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of the Lisbon and Gothenburg Ambitions*, alustava luonnos, 26. kesäkuuta 2006.

6.2 Useissa aluesuunnitteluministereiden neuvoston epävirallisissa kokouksissa on käsitelty (suurten) kaupunkien haasteita. <sup>(11)</sup> Aluesuunnittelu kuuluu unionin toimivaltaan nykyisen perustamissopimuksen ympäristöä koskevan osaston 175 artiklan 2 kohdan nojalla <sup>(12)</sup>.

6.3 **Euroopan parlamentti** <sup>(13)</sup> tähdentää, että ”78 prosenttia Euroopan unionin väestöstä asuu kaupungeissa, taajamissa ja kaupunkialueilla ja että kaupunkiin ovat keskittyneet kaikkein vaikeimmat ja myös tavallisimmat ongelmat” ja että ”kaupungeissa rakennetaan tulevaisuutta”. EP katsoo, että niillä on keskeinen asema aluekehityksessä sekä Lissabonin ja Göteborgin tavoitteiden toteuttamisessa.

6.3.1 Euroopan parlamentti kehottaa kaikkia kaupunkikysymyksiä välittömästi tai välillisesti käsitteleviä komission pääosastoja toimimaan koordinoitusti, jotta voidaan yksilöidä kaupunkitodellisuuden konkreettiset ongelmat jokaisella toiminta-alueella ja esittää yhdessä, mitkä ovat toteutettujen politiikkojen myönteiset vaikutukset. EP ehdottaa yksiköiden yhteisen työryhmän perustamista ja kehottaa käynnistämään alueellisen vuoropuhelun.

6.4 **Alueiden komitea** pyrkii yhä painokkaammin kiinnittämään yhteisön toimielinten huomion kaupunkialueiden kohtamiin haasteisiin. Sen päätelmien taustalla ovat samat huolenaiheet ja periaatteet kuin EP:lla ja ETSK:lla.

6.4.1 Alueiden komitea ottaa esille ”toiminnallisten alueiden” todellisuuden ja korostaa hallinnolliset rajat ylittävää — kansallisten, alueellisten ja paikallisten — kumppanien yhteistyötä, jota tulisi edistää yhteisön politiikoilla erityisin kannustimin esimerkiksi tukemalla laajojen alueiden strategista kehitystä koskevia hankkeita. On erityisen tärkeää luoda uusia suurkaupunki- ja kaupunkialueiden yhteistyöverkostoja ja vahvistaa nykyisiä

<sup>(11)</sup> Ensimmäinen aluesuunnittelu- ja sisäministeriöiden neuvoston epävirallinen kokous, jossa käsiteltiin perusteellisemmin kaupunkien haasteita, pidettiin Rotterdammassa marraskuussa 2004. Sitä seurasi Luxemburgissa toukokuussa 2005 järjestetty neuvoston epävirallinen kokous, jossa käsiteltiin EU:n alueiden tilannetta ja tulevaisuudennäkymiä. Seuraava neuvoston epävirallinen kokous järjestetään Leipziginä toukokuussa 2007.

<sup>(12)</sup> 175 artikla

”1. Neuvosto päättää 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan yhteisön toimista 174 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

2. Poiketen 1 kohdassa määrätystä päätöksentekomenettelystä ja rajoittamatta 95 artiklan soveltamista, neuvosto yksimielisesti komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia, talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan vahvistaa:

a) säännöksiä, jotka ovat etupäässä verotuksellisia;

b) toimenpiteet, jotka vaikuttavat:

— kaavoitukseen,

— vesivarojen määrän hallintaan tai jotka koskevat suoraan tai välillisesti vesivarojen saatavuutta,

— maankäyttöön jätteenhuoltoa lukuun ottamatta;

c) toimenpiteet, jotka vaikuttavat merkittävästi jäsenvaltion valintaan eri energianlähteiden välillä ja jäsenvaltion energiahuollon yleiseen rakenteeseen.”

<sup>(13)</sup> Euroopan parlamentin 13. lokakuuta 2005 antama päätöslauselma kaupunkiuuttuvuudesta laajentumisen yhteydessä, EUVL C 233E, 28.9.2006, s. 127.

verkostoja. Erityisesti voidaan mainita tällä hetkellä Interreg III -aloitteen puitteissa tehtävä yhteistyö, jossa keskitytään vuosina 2007–2013 alueiden välisen yhteistyön tavoitteeseen. <sup>(14)</sup>

6.5 Metrex-verkosto <sup>(15)</sup> korostaa maaliskuu- ja syyskuussa 2006 esittämässään julistuksessa, että suurkaupunkialueet on määriteltävä ja ne on tunnustettava keskeisiksi tekijöiksi Euroopan unionin alueellisessa toimintaohjelmassa. Verkosto toivoo Euroopan tasolla vertailukelpoisia tietoja suurkaupunkialueista. Se kehottaa komissiota laatimaan vihreän kirjan, johon sisältyy kolme keskeistä tekijää: talouden kilpailukyky, sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja ympäristönsuojelu. Verkoston mukaan monet Euroopan kohtaamat ongelmat, kuten ilmastonmuutos, väestön ikääntyminen ja maahanmuutto, voidaan ratkaista tehokkaasti ja integroidusti vain suurkaupunkien avustuksella. Se katsoo, että suurkaupunkialueilla voi olla merkittävä rooli Lissabonin tavoitteiden toteuttamisessa, etenkin Euroopan maailmanlaajuisen kilpailukyvyn varmistamisessa.

6.6 Niiden **alueiden** määrä, **joilla on edustus Brysselissä**, on lisääntynyt huomattavasti viimeksi kuluneiden 15 vuoden aikana. <sup>(16)</sup> Kyseisten alueiden järjestämissä konferensseissa suurkaupunkialueiden kehitys ja suorituskyky ovat usein aiheita, joista keskustellaan vilkkaimmin.

6.7 Yksi Brysselissä edustettuina olevien alueiden ryhmä on valinnut nimekseen ”Lissabonin ohjelman alueet”.

6.8 Viime vuosien aikana Orate-ohjelman yhteydessä on tuotettu paljon tietoa, indikaattoreita ja kertomuksia Euroopan alueista. Kun otetaan huomioon, että alueiden hallinnolliset rajat poikkeavat suuresti suurkaupunkien hallinnollisista rajoista, tämän laadukkaan työn tulokset eivät kuitenkaan tarjoa suurkaupunkien kehittämistä, suunnittelusta ja hallinnosta vastaaville tahoille tarvittavia tietoja ja analyysejä sellaisten asianmukaisten politiikkojen määrittämiseksi, joiden avulla voidaan hyödyntää suurkaupunkien koko potentiaalia.

6.9 Aluepolitiikan pääosasto ja Eurostat ovat käynnistäneet Urban Audit -hankkeen tiettyjä kaupungeja koskevien luotettavien ja vertailukelpoisten indikaattoreiden selvittämiseksi. <sup>(17)</sup> ETSK on tyytyväinen kaupunkialueita koskevien tietojen kokoamiseen. Käyttöön annettujen tietojen luonne ei kuitenkaan mahdollista vielä niiden laajaa käyttöä. <sup>(18)</sup>

<sup>(14)</sup> Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Koheesio- ja kaupunkien kaupunkialueiden panos kasvuun ja työpaikkojen syntyyn alueilla”, EUVL C 206, 29.8.2006, s. 17.

<sup>(15)</sup> Metrex, *The Network of European Metropolitan Regions and Areas* (Euroopan suurkaupunkialueiden verkosto), on järjestö, johon kuuluu lähes viisikymmentä suurta kaupunkialuetta.

<sup>(16)</sup> Vuonna 1990 alueita oli edustettuina 20, vuonna 2006 niitä oli 199.

<sup>(17)</sup> Tutkimuksessa erotellaan kolme maantieteellistä tasoa: kaupungin keskusta (*core city*), laajempi kaupunkialue (*larger urban zone*) ja kaupunginosat (*sub-city districts*). Hankkeesta vastaavien mukaan laajempi kaupunkialue vastaa jokseenkin toiminnallista kaupunkialuetta.

<sup>(18)</sup> Kaikista laajemmista kaupunkialueista on itse asiassa suhteellisen vähän indikaattoreita samalta vuodelta. Laajempien kaupunkialueiden maantieteelliset rajat on määritelty kansallisten kriteerien perusteella. Tämä ei takaa indikaattoreiden vertailukelpoisuutta Euroopan tasolla. Tietoa rajoista ei ole vielä julkaistu. Indikaattorit koskevat menneitä ajanjaksoja (tuoreimmat tiedot ovat vuodelta 2001). Hanke kattaa 27 maata, 258 kaupunkia, 260 laajempaa kaupunkialuetta ja 150 indikaattoria. Eurostatin käytössä olevat resurssit tämän suuren hankkeen toteuttamiseksi ovat ilman muuta riittämättömät.



## 7. Käynnissä oleva vilkas keskustelu

7.1 ETSK toteaa, että suurkaupunkialueista käytävä keskustelu on tällä hetkellä huomattavasti vilkkaampaa kuin muutama vuosi sitten. Tähän on kaksi pääasiallista syytä. Ensimmäkin suurkaupunkien määrän lisääntyminen kaikkialla maailmassa on tuonut esille sen, että uudenlainen kaupunkien organisointi on leviämässä hyvin nopeaan tahtiin. <sup>(19)</sup> Toiseksi suurkaupunkien taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöllisen kehityksen ja Lissabonin strategian välinen yhteys on virittänyt keskustelua.

7.2 Kaikissa jäsenvaltioissa — suurissa ja pienissä, kehittyneissä ja vähemmän kehittyneissä — käydään poliittista ja yhteiskunnallista keskustelua asianmukaisimmasta lähestymistavasta.

7.3 Keskusteluja käydään ensinnä kansallisessa kontekstissa. Monissa tapauksissa viranomaiset myöntävät kuitenkin, ettei tiettyjen suurkaupunkien vaikutuspiiri rajoitu vain yhden valtion sisälle. Edellä mainittiin jo esimerkkeinä Kööpenhamina-Malmö ja Wien-Bratislava. Lisäksi voidaan mainita Ranskan viranomaisten yksilöimistä alueista Metz-Luxemburg-Saarbrücken ja Lille-Kortrijk. Rajat ylittävien suurkaupunkialueiden määrä kasvaa jatkuvasti Euroopan unionissa.

7.4 Vaikka keskustelu on vilkastunut viime vuosina, ETSK toteaa, että nämä uudet rakenteet ovat vasta lapsenkengissä.

7.5 Suurin osa kaupungeista ja suurkaupunkialueista, jotka haluavat tuoda esille merkitystään Euroopan- ja maailmanlaajuisesti, esittelevät tilannettaan kansallisin tai alueellisin luvuin ymmärtämättä aina alueensa todellista ulottuvuutta. Tämä on yksi seuraus hallinnollisten alueiden ja niihin kuuluvien suurkaupunkialueiden välisestä erosta.

7.6 Erilaisista lähestymistavoista ja erilaisista kansallisista ja alueellisista rakenteista huolimatta ETSK toteaa, että ongelmat ovat selkeästi yhteneviä. Eniten keskustelua herättäviin aiheisiin kuuluvat seuraavat:

- suurkaupunkialueen, kaupunkialueen tai kaupunkien ja kuntien verkoston kriittinen massa
- suurkaupunkialueeseen kuuluvan kaupunki- ja maaseutuuympäristön välinen tasapaino

- suurkaupunkien tehtävät
- yleissivistävä ja ammatillinen koulutus
- luovuus, tutkimus ja innovaatio
- klusterit ja yritysten kilpailukyky maailmanmarkkinoilla
- houkuttelevuus ja kansainväliset investoinnit
- merkittävät perusrakenteet, niiden rahoitus sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus
- liikenne- ja televiestintäverkot, jotka luovat suurkaupungeille yhteydet Eurooppaan ja koko maailmaan
- kulttuurivaikutukset
- monikulttuurinen yhteiskunta (maahanmuutto) sekä köyhyyteen ja syrjäytymiseen liittyvät haasteet
- työvoiman työllistettävyys ja työpaikkojen luominen
- teollisuustuotanto ja korkean lisäarvon palvelut
- ilmastonmuutos, energian hallinta, haittojen vähentäminen ja jätehuolto
- saasteista puhdistaminen ja tuotantotoimien rakennemuutoksiin liittyvien hylättyjen teollisuusalueiden uudistaminen
- turvallisuuden, rikollisuuden ja kansainvälisen terrorin uhan vähentäminen
- alueiden eri osien välisten erojen vähentäminen ja keskus- ja reuna-alueiden välinen kumppanuus
- hallinnon ongelmallisuus.

7.7 Väestö ei aina tunne kuuluvansa suurkaupunkiin. Euroopan suurkaupunkialueilta puuttuu poliittinen oikeutus. Menneistä historiallisista ajoista peräisin olevat vanhat hallinnolliset rakenteet eivät enää riitä. Kansalliset hallitukset suhtautuvat kuitenkin ymmärtäväisesti siihen, että erityisesti nykyisiä alueellisia poliittisia ja hallinnollisia yksiköitä edustavat osapuolet vastustavat uusia rakenteita. Suurkaupunkien kohtaamat haasteet ovat sitä vastoin valtavat. Niiden ratkaisemiseksi ja kehityksen ohjaamiseksi hallinnon uudelleen organisointi on kokonaisstrategian kannalta tarpeen lähes kaikkialla.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(19)</sup> Kaupungeissa asuu tällä hetkellä yli 3 miljardia ihmistä koko maailmassa. 400 suurkaupungissa on yli miljoona asukasta. Sata vuotta sitten suurkaupunkeja oli vain 16.

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Alueellinen toimintasuunnitelma”

(2007/C 168/03)

Saksan liikenne-, rakennus- ja kaupunkiministeriö pyysi tulevan puheenjohtajavaltio Saksan nimissä 7. marraskuuta 2006 Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan lausunnon aiheesta *Alueellinen toimintasuunnitelma*.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Luis Miguel **Pariza Castaños**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon yksimielisesti.

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kiittää puheenjohtajavaltio Saksaa sen valmistelutyöstä sekä pyrkimyksestä varmistaa alueellista toimintasuunnitelmaa koskeva avoimuus ja kuuleminen.

1.2 ETSK katsoo, että on koittanut aika siirtyä eteenpäin neuvoston nykyisestä epävirallisen koordinoinnin vaiheesta uuteen, tiiviimmän poliittisen koordinoinnin vaiheeseen. Jo toteutettujen toimien ja ESPON-ohjelman puitteissa suunniteltujen uusien toimien pohjalta on otettava uusi askel kohti yhdistymistä ja komissiolle on annettava selvä valtuutus, jonka perusteella se voi käyttää aloiteoikeuttaan.

1.3 ETSK katsoo, että alueellisesta toimintasuunnitelmasta neuvostossa käytävien keskustelujen tulee johtaa nykyistä täsmällisempiin poliittisiin päätöksiin, mikä edellyttää Euroopan komission entistä tiiviimpää osallistumista toimintaan, sillä juuri komissiolla on parhaat edellytykset yhtenäistää Euroopan unionissa esiintyvät, alueellista yhdenmukaisuutta koskevat erilaiset lähestymistavat ja varmistaa niiden yhteensopivuus.

1.4 Koko EU:n laajuisen alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoite edellyttää, että komissio perustaa tehokkaan erityisyksikön analysoimaan, diagnosoimaan ja tekemään poliittisia ehdotuksia, joilla vahvistetaan alueellisen yhteenkuuluvuuden eurooppalaisesta lähestymistavasta saatavaa lisäarvoa.

1.5 ETSK kehottaa takaamaan jatkuvuuden myös Saksan puheenjohtajuuden päätyttyä. Komission tulisi analysoida ja tiivistää alueellista toimintasuunnitelmaa ja panna se täytäntöön sellaisen toimintaohjelman avulla, jossa kunnioitetaan jäsenvaltioiden ja alueiden aluesuunnittelupoliittista toimivaltaa.

1.6 Neljännessä yhteenkuuluvuutta käsittelevässä kertomuksessa, jota Euroopan komissio parhaillaan laatii, tulee analysoida yhteisön rahastojen alueellisia vaikutuksia ja luoda yhteyksiä koheesiopolitiikan ja alueellisen toimintasuunnitelman välille. ETSK:n mielestä rajatylittävän yhteistyön ohjelmia on vahvistettava.

1.7 Alueen toimintaan vaikuttavien hallinnon eri tasojen eli paikallis- ja aluehallinnon, jäsenvaltioiden sekä EU:n tulee osallistua alueellisen toimintasuunnitelman hallintointiin tasapainoisella tavalla, kuten myös järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien, joita on kuultava etukäteen.

1.8 ETSK ehdottaa, että ministerineuvosto käynnistää alueellista toimintasuunnitelmaa koskevan, tarkat suuntaviivat sisältävän avoimen koordinoitimenetelmän, joka olisi ensimmäinen askel näiden kysymysten sisällyttämisessä yhteisömenettelyyn perustuslakisopimuksen hyväksymisen jälkeen.

1.9 ETSK toivoo, että EU hyväksyy pian alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteen sisältävän perustuslakisopimuksen, ja ehdottaa, että Leipzigissä pidettävän ministerineuvoston epävirallisen kokouksen päätelmissä suositellaan alueellisesta toimintasuunnitelmasta vallitsevan yhteisymmärryksen pohjalta toimintasuunnitelman asteittaista käynnistämistä sen sijaan, että korostetaan sen sitomattomuutta.

1.10 ETSK kehottaa näin ollen Euroopan komissiota ehdottamaan ministerineuvostolle, että alueellisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa edetään nykyisen oikeusperustan pohjalta.

### 2. Puheenjohtajavaltio Saksan lausuntopyyntö

2.1 Saksan liikenne-, rakennus- ja kaupunkiministeriö pyysi tulevan puheenjohtajavaltion Saksan nimissä 7. marraskuuta 2006 Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan **valmisteleman lausunnon aiheesta ”Alueellinen toimintasuunnitelma”**.

2.2 EU:n jäsenvaltioiden ministerien on määrä hyväksyä Leipzigissä 24.–25. toukokuuta 2007 pidettävässä alueellista yhteenkuuluvuutta ja kaupunkien kehittämistä koskevassa epävirallisessa kokouksessaan poliittinen keskusteluasiakirja aiheesta **EU:n alueellinen toimintasuunnitelma** <sup>(1)</sup>. Toimintasuunnitelma pohjautuu aiheesta **EU:n aluepoliittinen tilanne ja tulevaisuudennäkymät** laadittuun raporttiin <sup>(2)</sup>. Kyseisessä raportissa analysoidaan EU:n tärkeimpiä aluekehityspoliittisia haasteita sekä osoitetaan esimerkkien avulla, miten Euroopan alueellisen monimuotoisuuden tarjoamat mahdollisuudet voidaan hyödyntää nykyistä paremmin kestävässä talouskasvun edistämiseksi. EU:n aluepoliittinen toimintasuunnitelma sisältää **suosituksia** siitä, miten unionin alueellinen monimuotoisuus voidaan ottaa nykyistä paremmin huomioon, sekä joukon aluekehityspoliittikkaa koskevia **ehdotuksia**.

<sup>(1)</sup> <http://www.bmvbs.de/territorial-agenda>.

<sup>(2)</sup> [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_978555/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union-Documents.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_978555/The-Territorial-State-and-Perspectives-of-the-European-Union-Documents.pdf).

2.3 ETSK on vuodesta 1995 lähtien puhunut EU:n aluekehityspoliittisen yhteistyön lisäämisen puolesta:

- Eurooppa 2000+ — eurooppalainen aluepoliittinen yhteistyö, EYVL C 133, 31.5.1995, s. 4
- Aluesuunnittelu ja Välimeren alueen alueiden välinen yhteistyö, EYVL C 133, 31.5.1995, s. 32 + liite (CESE 629/94 fin)
- Eurooppa 2000+ –aluepoliittinen yhteistyö, EYVL C 301, 13.11.1995, s. 10.

Myös muissa, tuoreemmissa lausunnoissa tuetaan Euroopan yhdentymisen alueellisen ulottuvuuden entistä parempaa huomioon ottamista:

- Suurkaupunkialueiden yhteiskunnallis-taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen, EUVL C 302, 7.12.2004, s. 101
- Kaupunkiympäristöä koskeva teemakohtainen strategia, EUVL C 318, 23.12.2006, s. 86
- Rakennepoliittikoiden vaikutukset ja seuraukset Euroopan unionin koheesion kannalta, CESE 84/2007
- Asuminen ja aluepolitiikka, CESE 42/2007.

### 3. Aluepoliittinen toimintasuunnitelma: sanoista tekoihin

3.1 Aluesuunnittelusta ja yleensäkin aluepolitiikoista vastaavien ministerien ensimmäinen epävirallinen kokous pidettiin Nantesissa vuonna 1989.

3.2 Tällainen kokous järjestetään toisiaan puolen vuoden välein seuraavien EU:n puheenjohtajavaltioiden aloitteesta. Vuonna 1993 Liège:ssä pidetyssä kokouksessa päätettiin laatia **Euroopan aluekehityssuunnitelma (ESDP, European Spatial Development Perspective)** <sup>(3)</sup>, joka hyväksyttiin Potsdamissa vuonna 1999 ja joka muodostaa aluesuunnittelusta ja aluepolitiikasta vastaavien ministerien epävirallisten kokousten **yhteisen viitekehityksen**.

3.3 Ministerit sopivat Rotterdammassa marraskuussa 2004 pitämässään alueellista yhteenkuuluvuutta koskevassa epävirallisessa kokouksessa laativansa vuoteen 2007 mennessä aiheesta **EU:n aluepoliittinen tilanne ja tulevaisuudennäkymät** julkaistusta raportista tiivistelmämuotoisen asiakirjan, johon alueellinen toimintasuunnitelma perustuu.

3.4 **Alueellinen toimintasuunnitelma muodostaa strategisen viitekehityksen**, jossa määritellään Euroopan unionin aluekehityksen painopisteet. Suunnitelma tukee talouskasvua ja kestävä kehitystä vahvistamalla alueellista yhteenkuuluvuutta, joka voidaan määrittellä koheesiopolitiikan kyvyksi mukautua maantieteellisten haasteiden ja mahdollisuuksien mukaisiin tarpeisiin ja erityispiirteisiin, jotta saavutetaan tasapainoinen ja kestävä aluekehitys.

3.5 **Alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoite** sisällytettiin kesäkuussa 2003 julkaistun perustuslakiluonnoksen III-116

<sup>(3)</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/fi/lvb/g24401.htm>.

artiklaan taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kolmanneksi ulottuvuudeksi. Yhteisön toimintalinjojen alueulottuvuutta tarkastellaan myös komission vuonna 2005 esittämässä kolmannessa koheesiota käsittelevässä kertomuksessa. Myös vuonna 2006 hyväksytyihin, koheesiota koskeviin yhteisön strategiaan suuntavoihin sisältyy uutena näkökohtana koheesion alueellinen ulottuvuus.

3.6 Luxemburgissa toukokuussa 2005 pidetyssä epävirallisessa ministerikokouksessa hyväksyttiin seuraavat **aluepoliittiseen toimintasuunnitelmaan sisällytettävät teemat ja painopisteet**:

- monikeskuisen kaupunkikehityksen edistäminen
- kaupunkien ja maaseudun yhteistyön vahvistaminen
- kilpailukykyisten ja innovatiivisten, valtioiden rajat ylittävien klustereiden edistäminen
- Euroopan laajuisten teknologiaverkkojen vahvistaminen
- Euroopan laajuisen riskienhallinnan edistäminen
- ekosysteemien ja kulttuuriperinnön suojeleminen.

3.7 **Keskeisinä toimenpiteinä** mainitaan muun muassa seuraavat:

- toimenpiteet yhteisön politiikkoiden alueellisen yhdenmukaisuuden edistämiseksi
- toimenpiteet alueellista yhteenkuuluvuutta edistävien EU:n välineiden kehittämiseksi
- toimenpiteet jäsenvaltioiden alueellisen yhteenkuuluvuuden vahvistamiseksi
- ministerien yhteiset toimet.

### 4. Euroopan aluekehityssuunnitelma (ESDP)

4.1 Euroopan aluekehityssuunnitelma ESDP on aluekehityksen ja -suunnittelun eri toimijoiden (EU, jäsenvaltiot, alueet ja muut alueyhteisöt) **yhteinen viitekehitys**, jolla tuetaan monikeskuisen Euroopan alueulottuvuutta ja EU:n alakohtaisten politiikkoiden tarpeellista alueellistamista. Kyse on hallitusten välisestä aloitteesta, joka hyväksyttiin Potsdamissa vuonna 1999 pidetyssä ministerikokouksessa ja joka ei ole sitova. Käytännössä ESDP:tä on sovellettu ainoastaan Euroopan aluesuunnittelun seurantakeskusten verkon ESPONin <sup>(4)</sup> perustamisen yhteydessä sekä välillisesti EU:n kolmen Interreg-ohjelman yhteydessä.

4.2 ESDP:n **tavoitteet** ovat seuraavat:

- aluetoiminnan yleisten periaatteiden määrittely EU:n tasolla, jotta voidaan taata Euroopan alueen kestävä ja tasapainoinen kehitys
- alueilla muotoutuvan ja konkretisoituvan taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistäminen
- luonnonvarojen ja kulttuuriperinnön säilyttäminen
- Euroopan alueen entistä vakaampi kilpailukyky.

<sup>(4)</sup> <http://www.espon.eu>.

4.3 Aluekehitykseen kohdistuu huomattavia paineita neljällä **pääasiallisella**, toisiinsa vaikuttavalla **alalla**:

- kaupunkialueiden kehittäminen: yli kolme neljäsosaa Euroopan väestöstä asuu kaupungeissa.
- maaseutu- ja vuoristoalueiden kehitys: kyseiset alueet kattavat Euroopan alueesta lähes kolme neljäsosaa.
- liikenne sekä infrastruktuurien jakautuminen alueilla
- luonnon- ja kulttuuriperinnön säilyttäminen.

4.4 Aluekehityssuunnitelmassa asetetaan näiden alojen pohjalta seuraavat **suuntaviivat**:

- monikeskuksinen aluekehitys
- kaupunkien ja maaseudun yhteistyön vahvistaminen
- yhtäläiset mahdollisuudet liikenne- ja televiestintäinfrastruktuurien käyttöön ja tiedon saatavuuteen
- luonnon- ja kulttuuriperinnön järkevä hallinta.

4.5 Suunnitelluista **käytännön toimista** voidaan mainita seuraavat:

- aluekehityssuunnitelman poliittisten suuntaviivojen huomioon ottaminen rakennerahastojen käytössä ja kaikkien jäsenvaltioiden aluesuunnittelupolitiikassa
- rajatylittävän sekä valtioiden ja alueiden välisen yhteistyön kokeilut osana Interreg-ohjelmaa
- muiden alakohtaisten politiikkojen, kuten liikennepolitiikan alueellisten vaikutusten huomioon ottaminen
- eurooppalaisen yhteistyön vahvistaminen kaupunkipolitiikassa
- Euroopan aluesuunnittelun seurantakeskusten verkon ESPONin perustaminen.

4.6 Euroopan aluesuunnittelun seurantakeskusten verkko ESPON

4.6.1 Euroopan aluesuunnittelun ja aluekehityksen seuranta-verkko (ESPON, *European Spatial Planning Observation Network*) on aluekehityksen soveltavan tutkimuksen ohjelma, jota rahoitetaan Interreg-aloitteen ja EU:n jäsenvaltioiden budjeteista. Sen tavoitteena on tuottaa Euroopan kansallisten ja alueellisten toimintaohjelmien laadinnasta vastaaville tahoille järjestelmällistä ja ajantasaista tietoa alueellisista suuntauksista sekä toimintaohjelmien vaikutuksesta Euroopan alueisiin. Kyseisiä tietoja voidaan käyttää suoraan tukena politiikkojen laadinnassa ja soveltamisessa.

4.6.2 Kaikki ESPON-ohjelmaan sisältyvä soveltava tutkimus kattaa 29 Euroopan maata, joihin sisältyvät EU:n 27 jäsenvaltiota sekä Norja ja Sveitsi.

4.6.3 Seurantaverkon budjettia on tarkoitus kasvattaa huomattavasti. Kaudella 2000–2006 määrärahat olivat 7 miljoonaa euroa, ja uudessa ESPON 2013 -ohjelmassa, joka kattaa vuodet 2007–2013, budjetti on 34 miljoonaa euroa. Se yhdistettynä kansallisiin rahoitusosuuksiin voi nousta 45 miljoonaa euroon.

## 5. Komitean huomiot

### 5.1 Oikeusperusta ja yhteisömenettely

5.1.1 Yhteisen eurooppalaisen lähestymistavan lisäarvo on oleellinen kaikissa aluekysymyksissä. Viimeisten vuosikymmenien aikana kertynyt kokemus ja tarve ottaa huomioon Euroopan yhdentymisen alueulottuvuus edellyttää niiden politiikkojen asteittaista ”yhteisöllistämistä”, jotka vaikuttavat unionin alueen yleiseen tarkasteluun.

5.1.2 Euroopan unioni harjoittaa lukuisia yhteisöpolitiikkoja, joilla on vaikutusta unionin alueeseen: kilpailupolitiikka, Euroopan laajuiset liikenne-, televiestintä ja energiaverkot, ympäristöpolitiikka, maatalouspolitiikka, tutkimuksen ja teknologian kehittämissäpolitiikka, aluepolitiikka, Euroopan investointipankin toiminta jne. EU:lla ei kuitenkaan ole yhteistä lähestymistapaa, jonka avulla voitaisiin koota yhteen, arvioida ja koordinoita näiden politiikkojen vaikutuksia Euroopan alueella.

5.1.3 Yhteinen aluepoliittinen lähestymistapa edellyttää yhteisistä eurooppalaisista tavoitteista ja suuntaviivoista sopimista. Näiden Euroopan aluepoliittisten suuntaviivojen lisäarvo on ilmeinen, kun on kyse sellaisista tavoitteista kuin ympäristönsuojelu, monikeskuksinen ja kestävä kaupunkikehitys, Euroopan laajuiset verkot sekä luonnonmullistusten ja teknologiaan ja ilmastonmuutokseen liittyvien tuhojen ennaltaehkäisy eurooppalaisten ohjelmien avulla.

5.1.4 Niin sanottu yhteisömenettely tarkoittaa menettelyä<sup>(5)</sup>, jossa komissio laatii joko omasta tai yhteisön jonkin muun toimielimen aloitteesta käytännön ehdotuksen, jonka mahdollisesta hyväksymisestä päättää ministerineuvosto, tarvittaessa yhdessä Euroopan parlamentin kanssa.

5.1.5 Tiettyjä politiikkoja varten neuvosto on perustanut niin sanotun avoimen koordinoitimenetelmän, joka ei edellytä yhtä intensiivistä ja täsmällistä poliittista toimintaa kuin yhteisömenettely. ETSK katsoo, että alueelliseen toimintasuunnitelmaan kuuluvissa kysymyksissä voisi olla hyödyllistä soveltaa avointa koordinoitimenetelmää ennen yhteisömenettelyyn siirtymistä. Avointa koordinoitimenetelmää voitaisiin käyttää siihen asti, kunnes EU:n perustuslakisopimus, jonka nojalla on mahdollista käyttää yhteisömenettelyä, on hyväksytty.

5.1.6 Kuten yhteisön muista politiikoista saatu kokemus on osoittanut, järjestelmästä on kuitenkin hyötyä vain silloin, kun komissiolle on asiassa hyvin aktiivinen rooli ja kun toiminta perustuu hyvin tarkoin määriteltyihin tavoitteisiin ja suuntaviivoihin.

5.1.7 Alueellinen yhteenkuuluvuus on sisällytetty ehdotetun Euroopan perustuslakisopimuksen [III osan III osaston III luvun] 3 jakson otsikkoon, ja ETSK kannattaa tätä lisäystä. Riippumatta siitä, mihin ratkaisuun perustuslakihankkeessa päädytään, voimassa olevan nykyisen perustamissopimuksen (EY) seuraavien artiklojen tulisi toimia oikeusperustana määriteltäessä yhteistä aluepoliittista lähestymistapaa, sikäli kuin ala katsotaan kuuluvaksi Euroopan unionin toimivaltaan:

- Perustamissopimuksen 2 artiklassa todetaan, että yhteisön päämääränä on ”— edistää taloudellisen toiminnan sopu-sointuista, tasapainoista ja kestävää kehitystä koko yhteisössä —”.

(5) MEMO/02/102 — <http://europa.eu/rapid/searchAction.do>.

- Sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus mainintaan sopimuksen 16 artiklassa yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen yhteydessä.
- 71 artikla soveltuu oikeusperustaksi yhteisen liikennepoliitiikan alaan kuuluvissa kysymyksissä.
- Perustamissopimuksen 158 artiklassa todetaan seuraavaa: ”Edistääkseen koko yhteisön sopusointuista kehitystä yhteisö kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi.”
- Perustamissopimuksen 175 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan neuvosto vahvistaa komission ehdotuksesta toimenpiteet, jotka vaikuttavat kaavoitukseen.

## 5.2 Aluepolitiikka

5.2.1 Yhteisön aluepolitiikka on taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden, taloudellisen lähentymisen ja ylipäänsä Euroopan unionin yhdentymisprosessin keskeinen väline.

5.2.2 ETSK on aina ilmaissut tukevansa kyseistä politiikkaa, jolla pyritään ja myös onnistutaan kaventamaan Euroopan alueiden välisiä eroja.

5.2.3 Aluepolitiikka on yksi menestyksekkäimmistä yhteisön politiikoista. Sitä tulee jatkaa, koska laajentumisprosessin jälkeen esiintyy uusia eroavuuksia.

5.2.4 Unionin aluepolitiikka ei ole yhteensopimaton sellaisen tehokkaan alueellisen yhteenkuuluvuuspolitiikan kanssa, jota uudella kaudella 2007–2013 sovellettavassa aluepoliittisessa toimintasuunnitelmassa ehdotetaan, vaan tilanne on täysin päinvastainen.

## 5.3 Laajentuminen

5.3.1 Unionin kaksi viimeisintä laajentumiskierrosta ovat asettaneet Euroopan unionin uusien haasteiden eteen. Vuodesta 2004 unionin jäsenmäärä on noussut 15:stä 27:ään, väestö lisääntynyt 28 prosentilla (väestömäärän noustua 382 miljonnasta asukkaasta 490:een) ja pinta-ala 34 prosentilla (3,2 miljonnasta neliökilometristä 4,3:een). Näiden uusien mittasuhteiden sekä alueellisten ominaisuuksien eroavuuksien johdosta tarvitaan kiireesti kokonaisnäkemystä uudesta alueellisesta ja maantieteellisestä tilanteesta ja sen mahdollisesta kehityksestä.

5.3.2 Kaksi viimeisintä laajentumiskierrosta ovat merkinneet huomattavaa alueellista haastetta, ja Euroopan komission tulee analysoida sitä perusteellisesti.

5.3.3 Sisä- ja ulkorajoihin rajoittuvien alueiden määrä on noussut tuntuvasti. Raja-alueet muodostavat haasteen mutta myös todellisen mahdollisuuden osoittaa, että yhdentymisprosessi johtaa käytännön tuloksiin.

## 5.4 Euroopan alue

5.4.1 Euroopan alueeseen kohdistuvat haasteet ja vaarat on ratkaistava eurooppalaisesta näkökulmasta. Euroopan aluetta koskevan kokonaisnäkemysten lisäarvo on kiistaton, ja kyseisen kokonaisnäkemysten tarve tulisi tunnustaa strategisesti keskeiseksi.

5.4.2 Unionin alueesta puhuttaessa on syytä mainita erikseen tietyt ominaisuudet:

- **jatkuvuus:** alue ei tunne rajoja
- **niukkuus:** alue ei uudistu
- **vaihtelevuus:** alue ei ole yhtenäinen
- **pysyvyys:** alue muuttuu hitaasti
- **haavoittuvuus:** alue ei ole vaarojen ja katastrofien ulottumattomissa
- **peruuttamattomuus:** alueen käyttö ei ole helposti muutettavissa.

Alueella on niin ollen fyysisenä ja maantieteellisenä rakenteena perusluonteinen strateginen merkitys. Komission laatimissa vaikutusten arvioinneissa tulee ottaa huomioon tämä alueellinen lähestymistapa, ja se edellyttää yhteistyötä ESPON kanssa.

## 5.5 Hallintojärjestelmä

5.5.1 EU:lla tulee olla tarkoituksenmukainen hallintojärjestelmä, jossa aluehallinnon eri tasot ovat asianmukaisessa tasapainossa, sillä Euroopan alueen hallinnollisia toimijoita ovat sekä paikallis- ja aluehallinto että jäsenvaltiot ja EU. Toissijaisuusperiaatetta on noudatettava, mutta samalla on varmistettava yhtenäisyys sekä kokonaisvaltainen, yhteinen ja jaettu lähestymistapa.

5.5.2 Myös kansalaisyhteiskunnan osallistuminen työmarkkina- ja kansalaisvuoropuhelun järjestelmällisten menettelyjen välityksellä on varmistettava eri tasoilla. Monissa jäsenvaltioissa ja monilla Euroopan alueilla toimii talous- ja sosiaalineuvostoja (tai vastaavia organisaatioita), jotka tulee mobilisoida, jotta ne osallistuisivat yhdessä työmarkkinaosapuolien ja muiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa aktiivisesti aluekysymyksiä koskeviin kuulemis- ja hallinnointijärjestelmiin.

## 6. Alueellinen toimintasuunnitelma: Euroopan unionin alueen tila ja näkymät

6.1 Alueellinen toimintasuunnitelma perustuu asiakirjaan ”Euroopan unionin alueen tila ja näkymät”, joka ei ole niinkään tiivistelmä kuin asiakirja, johon toisiaan puolen välein seuraavat EU:n puheenjohtajavaltiot ovat antaneet erilaisia panoksia. Asiakirjassa esitetään 197 kappaleessa kaikki aluetta kohtaavat haasteet, ja se on siinä mielessä erittäin hyödyllinen opas. Komission tulisi tehdä sen pohjalta ehdotus toimintasuunnitelmaksi.

6.2 Alueelliseen toimintasuunnitelmaan tulisi sisällyttää jäsenvaltioiden aluestrategiat ja siinä tulisi ottaa huomioon muiden yhteisön politiikkojen alueulottuvuus sekä pyrkiä täydentävyyteen ja synergiaan. Tavoitteena on koota yhteen yhteisön tason tiivistelmä jäljempänä kohdassa 8 ehdotettujen EU:n aluestrategisten suuntaviivojen pohjalta.

6.3 EU:n alueellisen toimintasuunnitelman avulla tulee kehittää unionia taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristön kannalta kestävältä pohjalta.

## 7. Alueellisen toimintasuunnitelman tavoitteet

### 7.1 Alueellinen yhteenkuuluvuus

7.1.1 Alueellisen yhteenkuuluvuuden tavoitteena on kehittää aluepolitiikan yhteisötason lähestymistapa, joka toimii jäsenvaltioiden ja alueiden laatimien ja soveltamien aluestrategioiden viitekehyksenä ja varmistaa niiden yhteensopivuuden.

7.1.2 Alueellisessa yhteenkuuluvuuspolitiikassa tulee keskittyä kysymyksiin, jotka vaikuttavat ensinnäkin aluesuunnitteluun ja toiseksi kaupunkien ja alueiden maankäytön suunnitteluun. Kuten vuonna 1994 pidetyssä aluesuunnittelusta vastaavien eurooppalaisten ministerien konferenssissa todettiin, (6) aluesuunnittelu on ihanteellinen väline kestävän kehityksen toteuttamiseksi aluetasolla.

7.1.3 Tämän vuoksi aluesuunnittelun käsitteitä, menetelmiä ja terminologiaa on selkeytettävä. Aluesuunnittelu on monialaista toimintaa ja muodostaa poikkialaisen painopisteen, joka vaikuttaa moniin aloihin ja etenkin ympäristöön, liikenne- ja viestintäpolitiikkaan, asuntopolitiikkaan sekä asuin- ja teollisuusalueiden suunnitteluun.

### 7.2 Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus

7.2.1 ETSK ehdottaa, että osana Lissabonin strategiaa pyritään entistä tasapainoisempaan Euroopan alueen talouskehitykseen, jotta kaikki kansalaiset ja alueet voivat hyötyä kehityksestä, luonnonhaitoista ja pysyvistä rakenteellisista haitoista kärsivät alueet mukaan luettuina. (7)

7.2.2 EU:n kaikkien politiikkojen tulee edistää sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitetta. ETSK ehdottaa, että alueellisen toimintasuunnitelman tavoitteisiin sisällytetään sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteet, sillä juuri alue on se viitekehys, jossa ihmiset elävät, jossa he löytävät mahdollisuuksia ja jossa he kohtaavat ongelmia.

7.2.3 Kaupunkialueiden ja suurkaupunkien monikeskuksinen kehitys sekä niiden asianmukainen suhde lähiöihin ja maaseutuun voivat edistää Euroopan unionin taloudellista ja sosiaalista tasapainoa. Alueellisen lähestymistavan keskeisiä tavoitteita tulee olla myös köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen, maahanmuuttajien kotouttaminen (8), asuntopolitiikan vauhdittaminen, yhtäläiset mahdollisuudet sekä laadukkaiden julkisten palvelujen kehittäminen.

### 7.3 Ilmastonmuutos ja luonnonriskit

7.3.1 Kaikissa tuoreimmissa ilmastonmuutosta käsittelevissä tiedotteissa korostetaan ongelman vakavuutta. On selvää, että maapallon lämpeneminen on tosiasia eikä mielipidekysymys. Monet ilmastonmuutoksen vaikutukset alkavat jo näkyä ja tuntua alueella. Tämä uusi haaste on otettava aluesuunnittelussa huomioon, jotta voidaan yrittää lieventää ja korjata joitakin niistä vaikutuksista, joita ilmastonmuutoksella on alueeseen.

7.3.2 Riskien ja luonnonmullistusten varalle on laadittava eurooppalainen suunnitelma. Kyse ei ole tieteiskirjallisuudesta.

(6) Euroopan neuvoston järjestämä aluesuunnittelusta vastaavien eurooppalaisten ministerien konferenssi.

(7) ETSK:n lausunto "Miten varmistaa luonnonhaitoista ja pysyvistä rakenteellisista haitoista kärsivien alueiden nykyistä parempi integraatio?", EUVL C 221, 8.9.2005, s. 141.

(8) ETSK:n lausunto "Maahanmuutto EU:ssa ja kotouttamispolitiikat: alue- ja paikallishallinnon sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden yhteistyö", EUVL C 318, 23.12.2006, s. 128.

Taloustieteilijä Nicholas Sternin (9) äskettäin julkaisemassa, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen tilaamassa raportissa kerrotaan selvin luvuin, mitä maapallolla on pelissä: vähintään yksi prosentti maailman bruttokansantuotteesta tulisi käyttää ilmastonmuutoksen torjuntaan, jotta voitaisiin välttää maailman bruttokansantuotteen pieneneminen viidellä prosentilla ilmastonmuutoksesta aiheutuvien kokonaiskustannusten ja vaarojen johdosta. Maailman BKT:n pieneneminen voi nousta jopa 20 prosenttiin, mikäli maapallon lämpiämisen haitallisimmat vaikutukset kasvavat nykyistä vauhtia.

7.3.3 Ilmastonmuutoksen kielteiset vaikutukset koheesioon ja kilpailukykyyn, elämänlaatuun sekä kestäväan kehitykseen voivat kehittyä nopeammin, kuin tähän asti on ennustettu, kuten Pariisissa 2. helmikuuta 2007 esitellyssä YK:n asiantuntijaryhmän ilmastonmuutosta käsittelevässä tuoreessa raportissa vahvistetaan. ETSK kehottaa ottamaan ilmastonmuutoksen vaikutukset huomioon aluesuunnittelussa.

7.3.4 Vaaroihin, jotka on tärkeää ottaa huomioon, tulee sisällyttää myös onnettomuuksista tai terrori-iskuista johtuvat teknologisten tuhojen aiheuttamat vaarat (kemialliset, bakteriologiset ja säteilyvaarat). Niitä varten tulee laatia suunnitelma väestön laajamittaisen evakuoinnin varalta.

### 7.4 Euroopan laajuiset verkot

7.4.1 Ajatus Euroopan laajuisista liikenneverkoista syntyi 80-luvun lopussa ja liittyi sisämarkkinoihin. Sisämarkkinoista ja liikkumisvapaudesta puhumisessa katsottiin olevan mieltä vain, jos jäsenvaltioiden ja alueiden eri liikenneverkot oli yhdistetty toisiinsa ajanmukaisen ja tehokkaan eurooppalaisen infrastruktuurijärjestelmän avulla.

7.4.2 Perustamissopimuksen XV osasto (154, 155 ja 156 artikla) on vuodesta 1992 lähtien omistettu Euroopan laajuisille verkoille. Tulokset nyt viisitoista vuotta myöhemmin ovat masentavia ja jopa huolestuttavia. Huonoa tulosta selittävät osaltaan rahoitusvaikeudet ja poliittisen tahdon puute. ETSK pitää valitettavana, että hallitukset ovat jättäneet unohtuksiin ja haudanneet poliittisesti vuonna 2003 esitellyn kasvuohjelman (10), johon sisältyi laajojen eurooppalaisten liikenneverkkojen rakentaminen. ETSK kysyykin, missä määrin Euroopan laajuisista liikenne-, televiestintä- ja energiaverkoista saadut heikot tulokset johtuvat Euroopan aluetta ja sen infrastruktuureja koskevan kokonaisnäkömyksen puutteesta.

7.4.3 ETSK korostaa, että yksi perustavan tärkeistä tavoitteista on kaikkien henkilöiden ja alueiden asianmukainen pääsy ja yhteydet liikenneverkkoihin. Yhteydet tulee varmistaa luomalla tasapainoinen Euroopan laajuinen verkko, johon on kytketty myös pienet kaupungit, maaseutualueet ja saarialueet.

(9) Sternin raportti, Nicholas Stern, 30.12.2006, *Stern Review executive summary*, New Economics Foundation.

(10) Brysselissä 12. joulukuuta 2003 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät, kohdat 2, 3, 4 ja 5.

7.4.4 Euroopalla ei ole nykyään riittävää verkostoa energian (sähkö, öljy ja kaasu) tuottamiseen. Tämä puute voi romahduttaa taloudellisen toiminnan. Lisäksi se merkitsee huomattavan eriarvoisia mahdollisuuksia alueille, joilla ei tällä hetkellä ole pääsyä verkostoon.

7.4.5 Alueellisuuden huomioon ottaminen yhteisön energiapolitiikassa on välttämätöntä sekä luonnonvarojen suojelun kannalta että sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden näkökulmasta.

7.4.6 Myös Lissabonin strategian toteuttamisen kannalta on tärkeää, että tietoyhteiskunta ja sen verkot, tiedonkulku sekä koulutus ovat kaikkien alueiden ja kansalaisten ulottuvilla. EU:n alueellisessa toimintasuunnitelmassa on tarkasteltava ensisijaisesti näitä näkökohtia.

#### 7.5 Ympäristönsuojelu

7.5.1 Tavoite fyysisen ympäristön suojelusta ja luonnonympäristön sekä biologisen monimuotoisuuden säilyttämisestä voidaan saavuttaa Euroopassa ainoastaan yhteisen aluepolitiikan avulla. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna EU:n lisäarvo on korvaamaton.

7.5.2 Alueellisessa toimintasuunnitelmassa tulee luoda perusta uudelle, entistä tehokkaammalle yhteisön politiikalle luonnonympäristön sekä biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi. <sup>(1)</sup>

#### 7.6 Kulttuuriperintö

7.6.1 Euroopalla on erittäin merkittävä kulttuuriperintö, jota EU:n tulee suojella. Kaikilla Euroopan alueilla esiintyy huomattavaa kulttuurien moninaisuutta, ja se on eurooppalaisten historian ja identiteetin perusta.

7.6.2 Alueellisen toimintasuunnitelman tulee edistää tämän rikkaan ja monimuotoisen kulttuuriperinnön säilyttämistä ja

vahvistaa myös sen roolia talouskehityksen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden sisäsyntyisenä tekijänä.

#### 8. EU:n aluestrategiset suuntaviivat

8.1 EU:n aluestrategisten suuntaviivojen avulla tulee pyrkiä taloudellisen tehokkuuden maksimointiin, sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen sekä ympäristön kannalta kestävään toimintaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita noudattaen.

8.2 Yhteisön alueelle laadittavat kestävä aluestrategian suuntaviivat ovat viitekehys, jonka tulee antaa sisältöä ja merkitystä alueelliselle yhteenkuuluvuudelle, mutta ne eivät kuitenkaan vaikuta jäsenvaltioiden ja alueiden aluesuunnittelupoliittiseen toimivaltaan.

8.3 Aluestrategisissa suuntaviivoissa, joiden tavoitteena on taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, tulisi käsitellä ensisijaisesti seuraavia näkökohtia:

- liikenne- ja viestintäinfrastruktuurien eurooppalainen lähestymistapa, joka mahdollistaa Euroopan laajuisten liikenneverkkojen toteuttamisen
- energiapolitiikan ja erityisesti Euroopan laajuisten energiaverkkojen eurooppalainen lähestymistapa
- fyysisen ja luonnonympäristön suojeluun ja säilyttämiseen tähtäävä eurooppalainen lähestymistapa, jossa kiinnitetään erityistä huomiota biologiseen monimuotoisuuteen ja kulttuurien rikkauteen
- eurooppalainen lähestymistapa, joka tähtää ilmastonmuutoksen haittavaikutusten torjuntaan sekä Euroopan aluetta mahdollisesti uhkaavien vaarojen ja katastrofien torjuntaan yhteisen politiikan avulla
- alueiden ja kaupunkien maankäytön suunnittelun monikeskuksinen ja kestävä lähestymistapa.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(1)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto — Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttäminen vuoteen 2010 mennessä — ja sen jälkeen — Ekosysteemipalvelujen säilyttäminen ihmisten hyvinvoinnin varmistamiseksi”, KOM(2006) 216 lopullinen, CESE 205/2007.

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission kertomus — Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005”

SEC(2006)761 lopullinen

(2007/C 168/04)

Komissio päätti 15. kesäkuuta 2006 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta *Kilpailupolitiikkaa koskeva kertomus 2005*.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli István **Garai**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 115 ääntä puolesta ja 40 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Tässä lausunnossa ei ole voitu käsitellä kilpailun pääosaston kaikkea toimintaa <sup>(1)</sup>. Ainoastaan rajattua määrää valikoituja aiheita on voitu tarkastella lyhyesti. Tuomioistuinten päätöksiä kilpailuoikeuden rikkomista, yritysfuusioita ja -keskitymiä ja valtiontukia koskevissa asioissa ei ole voitu käsitellä ollenkaan, sillä tällainen analyysi olisi vaatinut perusteellista perehtymistä yritysten markkinakäyttäytymisen yksityiskohtiin sekä viranomaisten suhtautumiseen asiaan. Kertomuksesta käy kuitenkin selvästi ilmi, että kilpailun pääosasto noudattaa asioiden hoidossa ja menettelyjen toteuttamisessa lähestymistapaa, jolle on ominaista hellittämätön asenne ja todellinen huoli asianmukaisten ja *toimivien* ratkaisujen löytämisestä esille tulleisiin ongelmiin. Jos jotakin halutaan arvostella, voidaan ehkä mainita tietyt aiheet, joiden kohdalla asianomaisen *alan merkitys* ei ole niin suuri, että komission niihin kiinnittämä huomio olisi perusteltua, kun otetaan huomioon tarve vastata Lissabonin strategiassa ja siihen liittyvissä asiakirjoissa määritettyihin, kansainvälisestä kilpailusta koskeviin vaatimuksiin. ETSK:n näkökulmasta esimerkiksi voidaan mainita vuotta 2005 koskevan kertomuksen seuranta-asiakirja ”Ammatillisia palveluita koskevien uudistusten jatkaminen” ja komission yksiköiden valmisteluasiakirja ”Jäsenvaltioiden edistyminen ammatillisten palveluiden alalla havaittujen kilpailunrajoitusten tutkimisessa ja poistamisessa”. ETSK katsoo, että Lissabonin strategian nojalla vaadittavan palveluiden vapauttamisen tulee ymmärtää koskevan ennen kaikkea kansainvälisellä tasolla merkittäviä palveluita (perusrakenteet, tietoliikenne, liikenne jne.) ja paljon vähemmän niin kutsuttuja vapaita ammatteja (erityisesti arkkitehtejä, asianaajia, lääkäreitä, insinöörejä, kirjanpitäjiä ja farmaseutteja), sillä sikäli kuin kyseisten ammattien harjoittajat toimivat suurimman osan ajasta paikallistason mikroyrityksissä, kuuluvat ne toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan (ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-94/04 ja C-202/04, Cipolla-Macrino <sup>(2)</sup>). Kukaan ei voi kieltää tiettyjen rajoitusten tarvetta, jotta voitaisiin vastata korkeatasoisista asiantuntemusta, kokemusta ja luottamusta koskeviin yhteiskunnan vaatimuksiin. ETSK on tyytyväinen siihen, että ammatillisten palveluiden eri markkinoita jäsenvaltioissa on analysoitu yksityiskohtaisesti ja että samalla on arvioitu nyt voimassa olevien rajoitusten laajuutta ja tiukkuutta. On kuitenkin syytä korostaa, että kilpailurakenteisiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten lisäksi olisi analysoitava myös ehdotettujen vapauttamistoimien todennäköisiä vaikutuksia sosiaalisesti

rakenteeseen. Tämä ei kuitenkaan sulje pois kilpailusääntöjen rikkomista koskevien menettelyjen käynnistämistä ennen kaikkea niissä tapauksissa, joissa ammattialajärjestöt pyrkivät määräämään hinnat. Tällaisten menettelyjen käynnistäminen kuuluu jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten tehtäviin.

1.2 ETSK:lle on ehdotettu, että se hyödyntäisi kilpailun pääosaston toiminnan seuraamisessa nykyistä enemmän komiteassa edustettuina olevien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden erittäin suurta asiantuntemusta ja merkittävää ammatillista kokemusta. On myös ehdotettu, että komitea voisi aika ajoin tehdä jopa selvityksiä, joiden tarkoituksena olisi käynnistää kilpailusääntöjen tai valtiontukia koskevien sääntöjen rikkomista koskevia menettelyjä. Kilpailun pääosasto voisi tukea tällaista toimintaa tiedottamalla ETSK:lle säännöllisesti poliittisista tavoitteistaan sekä toiminnastaan eri asioissa sikäli kuin luottamuksellisuuden säilyttäminen antaa siihen mahdollisuuden.

1.3 Olisi järjestettävä säännöllisesti ETSK:n edustajien sekä kilpailun pääosaston kuluttajien yhteyshenkilön kokouksia. Tiedonvaihdolla voidaan edistää jatkuvaa vuoropuhelua kuluttajansuojajärjestöjen kanssa. Heti kun kilpailun pääosasto kokoaa yhteen energia-alaa (kaasu ja sähkö) sekä rahoituspalveluita (vähittäispankkitoiminta ja yritysvakuuttaminen) koskevien alakohtaisten tutkimustensa <sup>(3)</sup> tulokset, ne olisi toimitettava ETSK:n edustajien tarkasteltaviksi ja kommentoitaviksi (mahdollisuuksien mukaan työryhmässä).

1.4 ETSK pitää tarpeellisena koota yhteen näkemyksensä siitä, millä tavalla kilpailupolitiikka vaikuttaa komitean toimeksiannon yhteydessä mainittuihin taloudellisiin ja sosiaalisiin arvoihin. Sen vuoksi olisi mahdollisimman pikaisesti ryhdyttävä valmistelemaan lausuntoa, jossa Lissabonin strategian hengessä esitellään kilpailun ja kilpailukyvyyn käsitteitä, selitetään niiden todellinen sisältö sekä valotetaan niiden todennäköisiä vaikutuksia jäsenvaltioiden yhteiskuntiin.

1.5 Kun kilpailun pääosasto käynnisti keskustelut EY:n perustamissopimuksen 82 artiklan soveltamisesta (määräävän markkina-aseman väärinkäyttö), se julkaisi tutkimuksen yritysten harjoittamista markkinoilta sulkevista käytännöistä, jotka vahingoittavat kilpailijoita ja yleensä kilpailua. Asiakirja herätti erittäin paljon keskustelua. Komissio on luvannut jatkaa asian tarkastelua kiinnittämällä erityishuomiota *määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön*, joka on kuluttajien ja markkinoilla määräävässä

<sup>(1)</sup> Tässä yhteydessä on kiinnostavaa mainita kilpailun pääosaston kansainvälinen toiminta, sillä useilla aloilla ja useissa kysymyksissä se esiintyy EU:n ”sovelletun taloudellisen diplomatian” edustajana.

<sup>(2)</sup> EUVL C 94, 17.4.2004 ja EUVL C 179, 10.7.2004.

<sup>(3)</sup> Ks. kertomuksen kohta 35 (sivu 23) ja kohta 115 (sivu 43).



asemassa olevien yritysten hankkijoiden (pk-yritykset) näkökulmasta vielä edellistäkin arkaluonteisempi asia. ETSK:n mielestä komission olisi nyt ryhdyttävä laatimaan keskusteluasiakirjaa markkinakäyttätymisestä, jota EY:n perustamissopimuksen 82 artiklan perusteella voidaan pitää määrävän markkina-aseman väärinkäyttämisenä. Sen jälkeen kyseisestä asiakirjasta olisi keskusteltava. Sitten kun näiden kahden väärinkäyttömuodon (markkinoilta sulkeva ja määrävän markkina-aseman väärinkäyttöön perustuvan käyttäytyminen) ominaispiirteet on onnistuttu määrittämään riittävän hyvin, olisi laadittava yhdenmukaiset suuntaviivat, joissa kootaan yhteen päätelmät määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien sääntöjen tulkinnasta.

## 2. Johdanto

2.1 Vapaa kilpailu markkinoilla ei aina johda parhaaseen mahdolliseen tulokseen. Kilpailun vääristyminen vaikuttaa kielteisesti työntekijöihin, kuluttajiin, yrityksiin sekä yleensä talouselämään. Kilpailupolitiikka ja kilpailulainsäädäntö ovat väline, joka antaa hallituksille mahdollisuuden määrittää tasapuolisia markkinaoloja edistäviä käytäntöjä sekä varmistaa niiden noudattaminen hallintolainsäädännön piiriin kuuluvien sisältö-aloitusten ja menettelytapojen osalta koskevien sääntöjen avulla.

2.2 Samassa yhteydessä kun ETSK esittää näkemyksensä komission kertomuksesta on kiinnostavaa mainita, että nykyaikaisilla demokraattisilla markkinatalousmailla on käytössään kahdenlaisia perusvälineitä, joilla ne voivat vaikuttaa talouteen:

- *Teollisuuspolitiikalla* markkinatoimijoihin vaikutetaan verokennysten, tukien tai muiden avustusten välityksellä. Teollisuuspolitiikka antaa mahdollisuuden vaikuttaa suoraan talouteen.
- (*Varsinaisen kilpailupolitiikan* tehtävänä on määrittää, minkä tyyppisiä käytäntöjä ei pidetä toivottavina. Lisäksi se antaa mahdollisuuden turvautua laillisiin menettelyihin tasapuolisten markkinaolojen varmistamiseksi sekä sisältää erityisesti täytäntöönpanosääntöjä, joiden rikkomisesta voidaan määrätä sanktioita.

2.2.1 Komission kilpailun pääosastolla on mahdollisuus hyödyntää kumpaakin edellä mainituista kahdesta politiikasta: Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 81, 82 ja 86 artiklan soveltaminen<sup>(4)</sup> vastaa kilpailuviranomaisille tyyppisesti kuuluvaa toimintaa.

2.3 On myös tärkeää panna merkille laajasti hyväksytyt käsitykset, jonka mukaan markkinatoimijoiden tasapuolinen, vääristymätön ja toimiva kilpailu on todennäköisesti paras tae kuluttajille siitä, että hyödykkeiden laatu ja valikoima vastaavat heidän odotuksiaan. Ei pidä kuitenkaan unohtaa, että myös monet muut tekijät vaikuttavat kuluttajien etuihin: niitä ovat muun muassa yleiset yhteiskunnalliset olot sekä aineelliset, henkiset ja moraaliset tekijät tai niitä koskevat puutteet. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (jäljempänä "ETSK" tai "komitea") tarkastelee kilpailun pääosaston kertomusta komitean toimeksiannon yhteydessä mainittujen arvojen määrittämisestä yleisestä näkökulmasta.

## 3. EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltaminen

3.1 Kun komissio käyttää lainsäädännön täytäntöönpanovaltuuksiaan yrityskeskittymiä ja määrävän markkina-aseman

<sup>(4)</sup> Komissio soveltaa EY:n perustamissopimuksen 86 artiklaa jäsenvaltioihin mutta ei yrityksiin.

väärinkäyttöä (kilpailunrajoituksia) koskevien Rooman sopimuksen 81 ja 82 artiklojen nojalla, toimenpiteet kohdistuvat jäsenvaltioissa toimiviin yrityksiin<sup>(5)</sup>. Tätä voidaan verrata tuomiovalttaan, sillä komissio ottaa kilpailulainsäädännön sääntöjen perusteella jälkikäteen kantaa yritysten markkinakäytäntöihin. Komission kilpailun pääosasto on vastannut kyseisestä toiminnasta 1960-luvun alusta lähtien. Toiminta konkretisoituu komission päätöksissä, jotka yhdessä Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (vetoomustuomioistuin) päätösten kanssa ovat 45 vuoden aikana muodostaneet oikeudellisiin ennakkotapauksiin perustuvan järjestelmän. Eri markkinatilanteita koskevien päätösten myötä tällä tavalla vähitellen kehittynyt oikeuskäytäntö onkin yksi yhteisön lainsäädännön tärkeimmistä tekijöistä.

3.2 Vuotta 2005 koskevan kertomuksen perusteella vaikuttaa selvältä, että kilpailun pääosasto on hyvin selvillä kaikista taloudelliseen kilpailuun EU:ssa ja sen ulkopuolella vaikuttavista keskeisistä näkökohdista sekä siitä, mitä on tehtävä oikeusvarmuuden turvaamiseksi alalla. Tämä on entistäkin tärkeämpää siksi, että myös jäsenvaltioiden viranomaiset ja tuomioistuimet voivat soveltaa EU:n keskeistä oikeuskäytäntöä. Näin ollen asianomaiset säännökset muokkaavat jatkuvasti EU:n ja jäsenvaltioiden oikeuskäytäntöä.

Vuoden 2005 osalta ETSK haluaa kommentoida seuraavia aloitteita, ehdotuksia ja tutkimuksia:

3.2.1 Asetus oikeudesta tutustua komission asiakirja-aineistoon kilpailunrajoituksia ja yrityskeskittymiä koskevista asioissa: Kyseessä on alati arkaluonteinen menettelytapakysymys, ja komissio täsmentää jatkuvasti asiaan liittyviä yksityiskohtia. Komission mielestä on tärkeää taata, että kilpailunrajoituksia (kartellit ja määrävän markkina-aseman väärinkäyttö) tai yrityskeskittymiä koskevista menettelyistä osallisina olevilla yrityksillä on mahdollisuus tutustua komission laatimiin asiakirjoihin myös sähköisessä muodossa. Uudella asetuksella korvataan vuonna 1997 hyväksytyt aikaisempi asiakirja.

3.2.2 Mahdollisille kantelijoille esitettävä pyyntö toimittaa tietoja kilpailusääntöjen tehokkaan täytäntöönpanon edistämiseksi: On kiinnostavaa, että kyseinen pyyntö julkaistaan nyt tarkasteltavana olevassa kertomuksessa. Pyyntö on osoitus siitä, kuinka vaikeaa kilpailuviranomaisten on valvoa markkinoita. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja ammattialajärjestöjä kehoitetaan edistämään aktiivisesti tutkimusten aloittamista ja tekemistä (esimerkiksi tietoja keräämällä), jotta voidaan puuttua kilpailuoikeuden karkeisiin loukkauksiin.

3.2.3 Neuvotteluasiakirja EY:n perustamissopimuksen 82 artiklan soveltamisesta (määrävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevat tapaukset): Kilpailun pääosaston tarkoituksena oli herättää asiantuntijakeskustelua sellaisten yritysten harjoittamista kilpailua rajoittavista ja markkinoilta sulkevista käytännöistä, joilla on riittävästi markkinavoimaa vaikuttaakseen kilpailijoidensa käyttäytymiseen tavalla, joka antaa niille mahdollisuuden hyötyä yksipuolisesti tilanteesta. Neuvotteluasiakirjaan (joka muodostaa perustan tuleville suuntaviivoille) esitettiin yli 100 kannanottoa. Suurimmassa osassa niistä korostetaan

<sup>(5)</sup> Yrityksen ei välttämättä tarvitse olla sijoittunut jäsenvaltion alueelle. Yksi EU:n kilpailulainsäädännön erittäin suurista eduista on, että se antaa mahdollisuuden asettaa sanktioita myös pelkästään kilpailun rajoittavan käyttäytymisen tai sopimuksen vaikutusten perusteella.

tarvetta tehdä taloudellinen analyysi asianomaisista markkinoista ja toimijoista. Kyseisten havaintojen asianmukaisuutta ei voi kieltää. Useat osanottajat korostivat kuitenkin, että on tärkeää hyväksyä periaate, jonka mukaan kannattavien yritysten mahdollisuuksia toteuttaa markkinastrategioitaan ei tule vaikeuttaa. Tämän muodikkaan teorian mukaan sen sijaan, että markkinoiden väärinkäyttöön liittyvät käytännöt kielletäisiin jyrkästi, aggressiivisiin mutta tehokkaisiin yritysstrategioihin olisi suositeltavaa suhtautua entistä ymmärtäväisemmin (olisi siis käytettävä tervettä järkeä). EU:n oikeuskäytännön<sup>(6)</sup> mukaan tällainen lähestymistapa on kuitenkin Euroopan tasolla vallalla olevan näkemyksen vastainen, sillä ei-toivottujen kilpailijoiden markkinoilta sulkemiseen tähtäviä väärinkäytöksiä ei suvaita<sup>(7)</sup>. Ei ole epäilystäkään siitä, että niiden rajojen määrittäminen, joita hallitsevassa markkina-asemassa olevien toimijoiden ei tule ylittää, on yksi kilpailupolitiikan keskeisistä ongelmista. Koska ETSK haluaa puolustaa kansalaisyhteiskunnan (pk-yritysten<sup>(8)</sup>, työntekijöiden, kuluttajien jne.) etuja, se odottaa huolestuneena kyseisen keskustelun tuloksia.

3.2.4 Vaikutusten arviointia koskevien suuntaviivojen mukaan kaikkien komission vuotuisen työohjelmaan kuuluvien lainsäädännöllisten ja poliittisten aloitteiden mahdolliset myönteiset tai kielteiset vaikutukset kilpailuun tutkitaan. Kyseisen aloitteen tarkoituksena on välttää ”tarpeettomat tai suhteettomat kilpailunrajoitukset” EU:n lainsäädännön laatimisvaiheesta alkaen. Mahdollisten markkinavaikutusten (minkä niistä?) huomioiminen tällä tavalla on osoitus siitä, miten tärkeässä asemassa sellaiset käsitteet kuin ”intensiivinen” tai ”täydellinen” (eli tasapuolinen ja vääristymätön) kilpailu ovat komission lähestymistavassa. ETSK katsoo, että käsitettä ”kilpailu” olisi tarkasteltava paljon nykyistä laajemmasta näkökulmasta ja että etenkin kuluttajien, työntekijöiden ja pienten ja keskisuurten yritysten edut voivat pitkällä aikavälillä erota merkittävästi ”täydellisen” kilpailutilanteen tuomista välittömistä eduista<sup>(9)</sup>.

3.2.5 Vihreä kirja yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista: 26. lokakuuta 2006 hyväksymässään lausunnossa ETSK suhtautui myönteisesti tässä asiassa toteutettuihin toimiin. Komission julkaisema vihreä kirja yhteisön kilpailuoikeuden rikkomisesta johtuvista vahingonkorvauskanteista sai myönteisen vastaanoton ja herätti laajaa keskustelua, koska vaatimuksena on, että kilpailuvastaisten liiketoimintatapojen uhrien tulisi voida saada vahingonkorvauksia kärsimistään menetyksistä. Äskettäin antamassaan lausunnossa (asiakokonaisuus INT/306) ETSK toteaa muun muassa, että tavoitteena on suojella kaikkia asianomaisia sisämarkkinatoimijoita. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi on välttämätöntä varmistaa sopimuksellisten oikeuksien ja velvoitteiden tietynasteinen yhdenmukaistaminen kaikissa maissa. Lisäksi rajatylittävän kaupan yhteydessä eri jäsenvaltioiden säännöstöjä on tietyssä määrin pyrittävä yhdenmukaistamaan.

<sup>(6)</sup> Ks. ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen (kolmas jaosto) asiassa *Compagnie générale maritime ym. vastaan Euroopan yhteisöjen komissio* 28. päivänä helmikuuta 2002 antama tuomio, kohta 341. Oikeustapauskokoelma 2002, sivu II-01011.

<sup>(7)</sup> Ks. asia *Akzo, EYVL L 374/1, 31.12.1985, kohdat 74–79.*

<sup>(8)</sup> Pk-yritykset joutuvat usein hallitsevassa asemassa olevien yritysten hillitsemättömien toimenpiteiden uhreiksi.

<sup>(9)</sup> Ks. *Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen e.V:n* (Saksan elinkeinoelämän järjestöjen keskusliitto) lausunto ”*Stellungnahme zum Diskussionspapier der Kommission zur Anwendung von Art 82 EG auf Behinderungsmissbräuche*” (kannanotto komission neuvotteluasiakirjaan perustamissopimuksen 82 artiklan soveltamisesta asioihin, jotka koskevat kilpailijoiden markkinoilta sulkemista), Berliini 21. maaliskuuta 2006.

3.2.5.1 On myös kiinnitettävä huomiota EU:n ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisiin, joiden tehtävänä on määrittää kielletyt liiketoimintatavat sekä lainsäädäntöä rikkoville yrityksille määrättävät sanktiot.

3.2.6 Alakohtaisten tutkimusten käynnistäminen äskettäin kilpailulle vapautetulla sähkö- ja kaasualalla: Kyseiset tutkimukset tarjoavat varmasti lisätietoa todellisesta tilanteesta näillä erittäin tärkeillä ja laajavaikutteisilla aloilla, joiden vapauttamista on pitkään pidetty ongelmallisena. On korkea aika tehdä puolueeton tutkimus paikallisista, valtakunnallisista ja niitä laajemmista markkinoista, jotta voidaan kiinnittää huomiota useisiin kuluttajille, työntekijöille ja yrityksille epäedullisiin monopoliolanteisiin.

3.2.7 Sähköinen viestintä: Euroopan sähköisen viestinnän markkinat ovat entistä integroidummat, mutta niihin ollaan entistä tyytymättömpiä. Matkaviestinoperaattorien matkapuhelinten käytöstä ulkomailla perimät tukkuhinnat ovat liian korkeat. Sen vuoksi kilpailun pääosasto on käynnistänyt asiaa koskevat tutkimukset lähettämällä matkaviestinoperaattoreille väitetiedoksiantoja. Tutkinnan alustavat päätelmät ovat, että kolmesta alan tärkeimmästä saksalaisyrityksestä kaksi on käyttänyt väärin määräävää asemaansa veloittamalla ”epätasapuolisia ja kohtuuttomia” hintoja.

3.2.7.1 ETSK toteaa tässä yhteydessä suoraan, että ilmaisu ”kohtuuttomat hinnat” ja sen taustalla olevaa ajatusta on asteittain alettu käyttää EY:n perustamissopimuksen 82 artiklan<sup>(10)</sup> tulkintaperusteena, vaikka perustamissopimuksessa viitataan yksinkertaisesti kohtuuttomien eli toisin sanoen epäoikeudenmukaisien tai perusteettomien hintojen määräämiseen [suom. huom: suomenkielisissä toisnnoissa kummassakin tapauksessa käytetään samaa adjektiivia ”kohtuuton”]. Komissio on toistaiseksi kieltäytynyt tutkimasta, rikkovatko markkinakäytännöt, joita määräävässä markkina-asemassa olevat yritykset soveltavat hinnankorotusten yhteydessä, kilpailulainsäädäntöä. Syyinä tähän on se, että komissio on ollut haluton määrittämään, mitä ”hyvillä” ja ”huonoilla” hinnoilla tarkoitetaan<sup>(11)</sup> (tällä viitataan erityisesti eri maiden sisällä myytävien palveluiden hintoihin). Matkaviestintäoperaattorit joutuvat kuitenkin vastaamaan kansainvälisten verkkovierailupalveluiden jatkuvasti kasvavaan kysyntään, ja kuluttajista on tullut koko ajan hintatietoisempia. Kuluttajat voivat perustellusti pitää pieniäkin hinnankorotuksia ”epäoikeudenmukaisina” niiden olematta kuitenkaan ”kohtuuttomia”. ETSK odottaa kiinnostuneena komission työn tuloksia ja sen päätöksiä tässä asiassa ja muissa vastaavissa tapauksissa.

3.2.8 Päätös, jolla AstraZeneca-yhtiölle määrättiin sakko julkisten menettelyiden ja säädösten väärinkäytöstä: Komissio tulkitse (EY:n perustamissopimuksen) 82 artiklaa uudella tavalla, kun se määräsi AstraZeneca AB:lle ja AstraZeneca Plc:lle (AZ) 60 miljoonan euron suuruisen sakon perustamissopimuksen 82 artiklan (ja ETA-sopimuksen 54 artiklan) rikkomisesta. Kyseiset kaksi toisiinsa sidoksissa olevaa yritystä rikkovivat säännöksiä seuraavalla tavalla: Suojellakseen teollis- ja tekijänoikeuksiaan, joiden ansiosta ne kykenivät pitämään tuotteidensa hinnan korkeana useilla markkinoilla, ne neuvoston asetuksen perusteella väärinkäyttivät menettelyjä ja säädöksiä siten, että ne kykenivät saamaan lisäsuojatodistuksen mahahaavalaakkeensa Losecin patentin suojelemiseksi. Väärinkäytös toteutettiin toimitamalla asianomaisille viranomaisille ja päätöksentekoolimille

<sup>(10)</sup> Ks. EY:n perustamissopimuksen 82 artikla.

<sup>(11)</sup> Ks. kilpailupolitiikkaa käsittelevä tiedote *Commission practice concerning excessive pricing in Telecommunications* (komission suhtautuminen televiestintäalalla sovellettavaan kohtuuttomaan hinnoitteluun), Competition policy, 1998, n°2, s. 36.

harhaanjohtavia tietoja. Menettelyn tuloksena lääkkeen patenttisuojaa jatkettiin, eikä Losecin patenttisuojan voitu siten katsoa päättyneen. Sen vuoksi ei ollut mahdollista valmistaa Losecia korvaavia geneerisiä tuotteita, mikä esti vastaavan mahahaavälääkkeen tuottamiseen kykeneviä pienempiä yrityksiä saattamasta niitä markkinoille paljon AstraZenecaa halvemmalla hinnalla. Patenttisuojan umpeutumisen viivästyminen aiheutti siten epäsuoria haittoja kuluttajille.

3.2.8.1 Uutta tässä yhteisön kilpailuoikeuden rikkomista (kartellit ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttö) koskevassa menettelyssä oli se, että päätöksessään komissio toteaa, että vaikka kilpailijoilla on mahdollisuus hakea oikaisua patenttisuojan voimassaolon jatkamista koskevan menettelyn puitteissa, se ei mitenkään sulje pois EY:n perustamissopimuksen 82 artiklan soveltamista. AstraZeneca-yhtiöt olivat määräävässä asemassa kyseisen tuotteen eurooppalaisilla (ja muilla) markkinoilla, ja väärinkäytös oli toteutettu *petollisessa tarkoituksessa käynnistetyillä* menettelyillä.

3.2.8.2 ETSK korostaa tässä yhteydessä, että mainintyyppiset markkinakäytännöt kuuluvat pikemminkin ”sopimattomien kaupallisten menettelyjen”<sup>(12)</sup> piiriin, jotka eivät tähän asti ole kuuluneet kilpailun pääosaston toimialaan. Tässä yksittäistapauksessa rikkomus perustui määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön, mutta useissa muissa tapauksissa yritykset käyttäytyvät markkina-asemastaan riippumatta vastaavalla tavalla ja välttävät rangaistukset. Jos asiaa tarkastellaan EU:n yhtenäismarkkinoiden näkökulmasta, on myös huolehdittava kuluttajien sekä kilpailijoiden — jotka ovat useissa tapauksissa pk-yrityksiä — nykyistä paremmasta suojelusta. Komission päätös AstraZeneca-asiansa on askel oikeaan suuntaan.

3.2.9 Valvonnasta vastaavaa toimitsijamiestä koskeva päätös vanhassa Microsoft-asiansa: Tällä hyvin tunnetulla tapauksella on ollut merkittäviä vaikutuksia, ja amerikkalaiset yritykset ovat ottaneet siitä opikseen. Ne ovat ymmärtäneet, että eurooppalaisen oikeusjärjestelmän yhtenä tehtävänä on toimia ”vahtikoirana”, joka valvoo myös Euroopan unionin ulkopuolelle sijoittautuneiden voimakkaiden markkinatoimijoiden käyttäytymistä. Viimeisin asiaa koskeva päätös osoittaa, missä määrin komissio pyrkii löytämään ja saamaan aikaan kaikkien osapuolten hyväksyttävissä olevia ratkaisuja siten että EU:n säännösten rikkomiseen syyllistynyt yritys voi jälleen alkaa toimia tavanomaisissa kilpailuololoissa. Toimitsijamiehen nimeäminen<sup>(13)</sup> valvomaan tietotekniikka-alan jätin pyrkimyksiä mukautua päätökseen sisältyviin korjaustoimenpiteisiin on itse asiassa yrityskeskittymien valvontamenettelyistä lainattu väline. Se on osoitus kilpailun pääosaston hyvästä tahdosta sen pyrkiessä ratkaisemaan ristiriitoja yhteistyön avulla.

3.2.10 Rahoituspalveluita koskevien alakohtaisten tutkimusten käynnistäminen: Komitea kannattaa maksukorttien ja vähittäispankkipalveluiden (käyttötilit ja pienten ja keskisuurten yritysten rahoitusvälineet) alalla käynnistettyjä tutkimuksia sekä yritysvakuuttamista koskevan erityistapauksen tutkimista (ks. kohta 3.2.10.2).

3.2.10.1 Edellä mainittujen pankkipalveluiden alalla kilpailua heikentävät toiminnan aloittamiskynnykset, todellisten valinnanmahdollisuuksien puute sekä todennäköisesti määräävässä markkina-asemassa olevat yritykset.

<sup>(12)</sup> Ks. 11. päivänä toukokuuta 2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/29/EY sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla, kahdeksas perustelukappale.

<sup>(13)</sup> Toimitsijamies valittiin yhteisymmärryksessä Microsoftin kanssa, ja yritys jopa maksaa järjestelystä aiheutuvat kustannukset.

3.2.10.2 Yritysvakuutuksia koskevassa alakohtaisessa tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti vakuutuksenantajien ja vakuutusyhdistysten keskinäisen yhteistyön laajuutta esimerkiksi vakiosopimusehtojen vahvistamisen alalla<sup>(14)</sup>. Vaikka yhteistyö monissa tapauksissa tarjoaa tehokkuusetuja, mahdolliset kilpailua vääristävät yhteistyömuodot voivat kaventaa kysyntäpuolen mahdollisuuksia neuvotella vakuutuspuolen ehdoista ja voivat myös rajoittaa kilpailua ja innovaatio toimintaa markkinoilla.

3.2.11 Komission ehdotus rautateiden, maanteiden ja sisävesien henkilöliikenteeseen liittyviksi julkisen palvelun vaatimuksiksi ja julkisia palveluhankintoja koskeviksi sopimuksiksi: Henkilöliikenteeseen liittyviä vaatimuksia ja sopimuksia koskeva tarkistettu ehdotus voi edistää alalla toimivien pk-yritysten edellytyksiä sekä parantaa siten niiden mahdollisuuksia ottaa hoidettavakseen osa paikallisliikenteestä.

3.2.12 Haitallisimpien kartellien torjuntaan erikoistuneen uuden linjan perustaminen: ETSK on erittäin tyytyväinen edistykseen, joka on saavutettu kartelliasioiden ammattimaisessa hoidossa.

3.2.13 Yhteisön kilpailusääntöjen rikkomisen yhteydessä sovellettavia menettelyjä koskevilla asetuksilla (EY) N:o 1/2003 ja (EY) N:o 773/2004 otettiin 1. toukokuuta 2004 alkaen käyttöön uusi järjestelmä, jonka tarkoituksena on yksilöidä markkinatoimijoiden suunnittelemiin sopimuksiin mahdollisesti sisältyvät kilpailulainsäädännön vastaiset tavoitteet sekä tällaisten sopimusten mahdolliset vaikutukset. Yritykset eivät enää voi tehdä komissiolle tai jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille ilmoitusta suunnitelluista yhteisyrityksistä tai (horisontaalisista ja vertikaalisista) yhteistyösopimuksista saadakseen tietoonsa kilpailuviranomaisten alustavan näkemyksen siitä, ovatko suunnitellut sopimukset mahdollisesti kilpailusääntöjen vastaisia. Ennen toukokuun 1. päivää 2004 yritykset saattoivat saada yksittäispoikkeuksen kilpailun pääosaston lähettämän ”hallinnollisen kirjeen” tai ”puuttumattomuustodistuksen” muodossa. Nyt niiden on sen sijaan itse tutkittava suunniteltujen sopimusten kaikki näkökohdat tarkistaakseen, että sopimuksella on myönteinen vaikutus markkinoihin ja että se täyttää kokonaan tai osittain EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdassa määritetyt asiaa koskevat vaatimukset<sup>(15)</sup>. Vaatimuksissa täsmennetään erityisesti, että jos tällainen sopimus (yleensä kyseessä on yhteisyrityksen perustaminen) tehdään tietyillä markkinoilla ja jos se tuo hyötyjä sopimusosapuolille, myös kuluttajien on saatava osansa hyödyistä.

3.2.13.1 ETSK korostaa, että mitä tahansa käytäntöä tulisi perustellusti voida pitää kilpailusääntöjen vastaisena, jos sen yhteydessä ei pystytä täyttämään edellisen kohdan viimeisessä virkkeessä muotoiltua vaatimusta. Arvioidessaan, ovatko sopimukset 81 artiklan 1 kohdan määräysten vastaisia, komission tulisi pitää raskauttavina seikkoina kaikkia todisteita siitä, että yritysten käytännöllä on tarkoitus vahingoittaa kuluttajien etuja.

<sup>(14)</sup> [http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector\\_inquiries/financial\\_services/decision\\_insurance\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/decision_insurance_en.pdf).

<sup>(15)</sup> 81 artiklan 3 kohta: ”Voidaan kuitenkin julistaa, että 1 kohdan määräykset eivät koske

- yritysten välistä sopimusta tai yritysten välisten sopimusten ryhmää,
- yritysten yhteenliittymän päätöstä tai yritysten yhteenliittymien päätösten ryhmää,
- yhdenmukaista menettelytapaa tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä **jättäen kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä:**
  - a) asettamatta asianomaisille yrityksille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi;
  - b) antamatta näille yrityksille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia tuotteita”.

#### 4. Yrityskeskittymien valvonta

4.1 Yhtenä komission tärkeänä tehtävänä on tutkia markkinarakenteita ja määrääviä markkina-asemia, joita voidaan odottaa syntyvän, kun yritykset pyrkivät yrityskeskittymien avulla ryhmittämään uudelleen kehitys-, tuotanto- ja markkinointikapasiteettiaan lisätäkseen markkinavoimaansa ja parantaakseen asemaansa. Yritysfuusioiden lisäksi myös yhteisyritysten perustamisen voidaan katsoa synnyttävän yrityskeskittymiä, jos tärkein päätöksentekovalta yhdistetään yhden mukaisesti hallinnon alaisuuteen ja jos yhteisyrityksen osapuolet toimivat asianomaisilla markkinoilla kuin yksi ainoa toimija. Yrityskeskittymien erityistavoitteena on parantaa tehokkuutta, nopeuttaa tuotekehittelyä, pienentää kustannuksia sekä tuoda hallinnollisia hyötyjä. Yrityskeskittymät voivat kuitenkin vaikuttaa haitallisesti kilpailuun, sillä markkinavoimien yhteen kokoamisen tuloksena syntyy usein määrääviä markkina-asemia, ja tällaisissa tapauksissa väärinkäytösten riski on suuri. Yritysfuusiolla on toisinaan kielteisiä vaikutuksia. Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että fuusiot eivät aina paranna tehokkuutta eivätkä edistä kasvua. Niillä voi pitkällä aikavälillä olla kielteinen vaikutus yrityksen voittoihin ja arvoon. Samaan aikaan saatetaan lakkauttaa lukuisia työpaikkoja. Sen vuoksi fuusioita arvioitaessa on tärkeää kiinnittää huomiota myös työllisyys- ja sosiaalipoliittisiin kysymyksiin (muun muassa työpaikkoihin). Paras tapa arvioida, vääristäkö suunniteltu yrityskeskittymä mahdollisesti kilpailua, on tarkastella hankkeen ominaispiirteitä EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan 3 kohdan määräysten valossa (ks. alaviite 12). Jos fuusiossa mukana olevien yritysten markkinarakenne ja markkinavoima on kyseisessä kohdassa asetettujen vaatimusten mukainen, fuusio voidaan hyväksyä. Kyseessä on tärkeä yrityskeskittymien valvonnan (joka on ennen kaikkea teollisuuspolitiikan piiriin kuuluva väline) sekä kartelleja ja määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskevien sääntöjen (joiden avulla viranomaiset harjoittavat varsinaista kilpailupolitiikkaa) yhdysside.

4.1.1 Jos yritysten vuosittainen liikevaihto EU:ssa ja/tai kansainvälisellä tasolla ylittää tietyn kynnyksen, niiden on ilmoitettava komissiolle vahvistetuista suunnitelmistaan muodostaa yhteinen markkinavoima (yrityskeskittymä), minkä jälkeen kilpailun pääosasto käynnistää ensimmäisen vaiheen ja joissakin tapauksissa toisen vaiheen menettelyt. Ilmoitusvelvollisuus ei riipu markkinavoimasta: komissio tutkii, vääristäkö asianomainen yrityskeskittymä merkittävästi kilpailua esimerkiksi synnyttämällä määräävän markkina-aseman tai vahvistamalla sellaista.

4.2 Yksi yrityskeskittymien valvonnan päätavoitteista (tai odotetuista tuloksista) on eurooppalaisten tuottajien ja jakelijoiden *kansainvälisen kilpailukyyn* edistäminen<sup>(16)</sup>. EU:n käytäntöön liittyy luonnostaan ongelma, että yritykset pääsevät yrityskeskittymien seurauksena niin vahvaan markkina-asemaan, että niille saattaa tulla houkutus vääristää kilpailua yhteismarkkinoilla. On havaittavissa, että komissio pyrkii rajoittamaan riskiä asettamalla yrityskeskittymien hyväksynnälle useita ehtoja (ns. "korjaustoimenpiteet"). Yritys voidaan muun muassa velvoittaa luopumaan omistuseristä, myymään teollis- ja tekijänoikeuksiaan tai luopumaan tuotteidensa jakelusta joissakin maissa. Yrityskeskittymiä käsittelevän tärkeän tilastollisen tutkimuksen tulosten perusteella näyttäisi joka tapauksessa olevan mahdotonta päätellä

<sup>(16)</sup> Yrityssulautumien valvonnan päätavoitteena on varmistaa, ettei yrityskeskittymien syntyminen johda kilpailun merkittävään rajoittumiseen yhteismarkkinoilla. Näin ollen yhteisön kilpailulainsäädännön mukaan yrityssulautumaa ei voida hyväksyä esimerkiksi sillä perusteella, että se parantaa asianomaisen yrityksen kansainvälistä kilpailukykyä, jos järjestely samalla rajoittaa kilpailua EU:ssa.

— ovatko yritykset ilmoittaneet kaikista tai useimmista todella toteutetuista ja asetetut kynnyksarvot ylittäneistä yrityskeskittymistä

— pystyykö kilpailun pääosasto arvioimaan, ovatko yritykset, jotka ovat viime vuosina toteuttaneet suunnitteleman yrityskeskittymät saatuaan siihen luvan, käyttäneet väärin lisääntynyttä markkinavoimaansa.

4.3 Kilpailun pääosasto julkaisi lokakuussa 2005 tutkimuksen yrityskeskittymien yhteydessä tehdyistä sitoumuksista. Siinä käsitellään sitoumuksia, joihin komissio on yritykset velvoittanut ennakkoehtona yrityskeskittymien hyväksynnälle ja joiden tarkoituksena on vähentää kilpailusääntöjen vastaisia vaikutuksia, sekä kyseisten sitoumusten yksityiskohtaista jälkikäteistä valvontaa. Yli 40 prosentissa hyväksytyistä tapauksista esille on tullut vaikeita ratkaisemattomia ongelmia (luovutetun yritystoiminnan epätäydellinen siirtäminen, luovutettavan omaisuuden puutteellinen määrittely jne.). Tätä voidaan pitää varoitavana muistutuksena siitä, miten tärkeää on tutkia kaikki EY:n perustamissopimuksen 82 artiklan määräysten vastaisesti kilpailua mahdollisesti rajoittavat käytännöt, joita voi syntyä asianomaisten toimijoiden markkinavoiman kasvaessa hyväksytyjen yrityskeskittymien yhteydessä.

#### 5. Valtiontuet

5.1 Yhtenä kilpailun pääosaston päätehtävistä on seurata jäsenvaltioiden tukipolitiikkaa eli tutkia, mille yrityksille ne antavat taloudellista tukea ja millä perusteella. Koska Euroopan unionin tavoitteena on taata "tasapuolinen toimintaympäristö" kaikille sisämarkkinoilla toimiville yrityksille, käsite "valtiontuki" on määritelty huolellisesti ja sitä tulkitaan johdonmukaisesti julkisen teollisuuspolitiikan yhteydessä. Suoran rahoitusavun antaminen ei ole ainoa asia, jota on tutkittava: Euroopan komissio voi olla hyväksymättä valikoiduille yrityksille myönnettyjä veroetuja tai mitä tahansa muita etuja, jos ne vääristävät kilpailua.

5.2 Kilpailun pääosasto yritti vuonna 2005 selvittää EU:n jäsenvaltioissa myönnettävien tukien tavoitteita ja niiden myöntämistä koskevia sääntöjä. Hankkeen tarkoituksena oli parantaa Lissabonin strategian onnistumismahdollisuuksia tähtäämällä siihen, että tukia käytettäisiin tavalla, joka edistää koko Euroopan talouden kilpailukykyä. Parantaakseen asianomaisten toimijoiden (julkisten viranomaisten, yritysten ja yritysjärjestöjen) toiminnan koordinoitua ja suunnataakseen tuet aloille, joilla niitä voidaan käyttää tehokkaasti, kilpailun pääosasto käynnisti valtiontuen toimintasuunnitelman<sup>(17)</sup>. Toimintasuunnitelman peruseräkkeet eivät ole ristiriidassa aikaisempien käytäntöjen kanssa, vaan tarkoituksena on edistää hyviä käytäntöjä, jotka jäsenvaltiot voisivat omaksua. Eräitä huomioita:

5.2.1 Kertomuksessa esille otetut "hyvät ja huonot" esimerkit heijastavat niiden eri syiden laajaa kirjoa, joiden perusteella yritykset voivat saada taloudellista tukea. ETSK kannattaa luonnollisesti varauksetta ajatusta, että *julkisia varoja on käytettävä tehokkaammin EU:n kansalaisten hyväksi. Tähän pyritään parantamalla taloudellista tehokkuutta, nopeuttamalla talouskasvua, lisäämällä pysyviä työpaikkoja sekä sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, tehostamalla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä*

<sup>(17)</sup> [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/action\\_plan/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/action_plan/)

palveluja sekä tukemalla kestävästä kehitystä ja kulttuurin monimuotoisuutta".<sup>(18)</sup> Kun otetaan huomioon heikkojen perusrakenteiden aiheuttamat epäsuotuisat olosuhteet, pienille ja keskisuurille yrityksille epäsuotuisa yritysilmapiiri ja muut epäsuotuisat tekijät etenkin uusissa jäsenvaltioissa, ETSK ei kuitenkaan voi kannattaa valtiontukien vähentämistä koskevaa tavoitetta.

5.2.2 Näyttää siltä, että useissa jäsenvaltioissa pidetään edelleen tärkeänä luoda perinteisille kriisiyrityksille suotuisat taloudelliset olosuhteet. Sen vuoksi niille myönnetään tukea, jotta ne voidaan pelastaa tai niissä voidaan toteuttaa rakennemuutoksia. Työllisyyden näkökulmasta ETSK ei voi arvostella tällaista menettelyä. Komissio on kuitenkin itsekin monesti epäillyt tuen elinkelpoisuutta useissa tapauksissa, joissa konkurssilta pelastettujen yritysten taloudellinen tasapaino on yritetty palauttaa tukien avulla.

5.2.3 Heinäkuussa käynnistetyillä, valtiontuen toimintasuunnitelman kanssa harmonisoiduilla oikeudellisilla toimenpiteillä varmistetaan, että "yritykset voivat saada julkista tukea kaikkien niille aiheutuneiden kustannusten kattamiseen ja kohtuullisen voitto-osuuden täyttäessään viranomaisten määrittelemiä ja niille uskomia julkisen palvelun tehtäviä". Sikäli kun mainituilla toimenpiteillä voidaan helpottaa (todennäköisesti paikallistasolla toimivien pk-yritysten) taloudellisia vaikeuksia, ne voivat tarjota hyviä esimerkkejä siitä, miten julkisia varoja voidaan käyttää tehokkaasti EU:n kansalaisten ja yritysten hyväksi.

## 6. Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston toiminta

6.1 Vuosi 2005 oli ensimmäinen vuosi, jolloin neuvoston asetuksella (EY) N:o 1/2003 tarkistettuja kilpailuoikeuden rikkomista koskevia menettelyjä sovellettiin täysimääräisesti. Tämä tarkoittaa seuraavaa:

- Jäsenvaltioiden välisen kaupan yhteydessä jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja tuomioistuinten on sovellettava kilpailuoikeuden rikkomista koskevia EU:n aineellisia sääntöjä (EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artikla) sekä oikeuskäytäntöjä suoraan yrityksiin.
- Komissio on samaan aikaan pyrkinyt luomaan jatkuvat, tiiviit ja vastavuoroiset suhteet kuhunkin kansalliseen kilpailuviranomaiseen. Se on myös pyrkinyt edistämään yhteyksiä kansallisten kilpailuviranomaisten välillä, jotta voitaisiin luoda keskustelufoorumi yleisten poliittisten kysymysten käsittelyä varten ja jotta olisi asianmukaisia välineitä yhteistyön tekemiseksi konkreettisten tapausten käsittelyn yhteydessä.

6.2 Tässä lausunnossa käsiteltävästä kertomuksesta käy selvästi ilmi, että jäsenvaltioiden tuomioistuinten osallistuminen EU:n kilpailulainsäädännön täytäntöönpanoon on rajallista ja ettei ole odotettavissa, että asiaa koskevat ongelmat poistuisivat lähitulevaisuudessa. Yhtenä tärkeänä syynä edellä mainittuun saattaa olla se, että ensimmäisen oikeusasteen lainkäyttö kilpailuasioissa poikkeaa eri maiden välillä. Toinen selitys on, että tähän asti on voitu soveltaa vain kansallista kilpailulainsäädäntöä. Siitä huolimatta, että lainsäädännön yksinkertaistaminen on vaikuttanut perusteellisesti jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiin, EU:n lainsäädännön ja jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen välillä on useissa tapauksissa edelleen eroja. Tällä hetkellä näyttää siltä, että jopa valituksen tekijät ovat haluttomia viemään asioita jäsenvaltioiden tuomioistuinten käsiteltäviksi<sup>(19)</sup>.

6.3 Toinen vähemmän ilmeinen syy on se, että jäsenvaltioilla ei ole aitoa mahdollisuutta perehtyä EU:n oikeuskäytäntöön, vaikka se on yksi kilpailuoikeuden todellisista lähteistä. Prosessioikeuden alalla on olemassa eri menettelyoikeudellisia tilanteita koskevia suppeita tiivistelmiä, joissa viitataan asiaa koskeviin ennakkotapauksiin, mutta komissio tai Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ei tähän mennessä ole laatinut vastaavia ohjekirjoja aineellisen oikeuden alalla<sup>(20)</sup>. Jos halutaan, että jäsenvaltioiden tuomioistuimet alkavat entistä laajemmin soveltaa kilpailusääntöjen rikkomista koskevia EU:n nykyisiä artikloja, ensimmäiseksi olisi koottava esimerkkejä tärkeimmistä tähänastisista oikeustapauksista (joihin on viitattu kaikkein useimmiten) ohjekirjaksi, jota olisi täydennettävä käsitteitä ja määritelmiä koskevilla selityksillä sekä Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomioihin ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioihin sisältyvillä lausunnoilla ja päätelmillä. Kokoelma olisi tietysti käännettävä kaikkien jäsenvaltioiden kielille, ja sitä olisi ajantasaistettava säännöllisesti. Komitea on vakuuttunut siitä, että ellei oikeuskäytäntöä koskevia kokoelmia toimiteta ja julkaista kaikilla jäsenvaltioissa käytössä olevilla kielillä ja ellei kaikille jäsenvaltioiden tuomioistuinten tuomareille, asianajajille ja asiasta kiinnostuneille asiantuntijoille järjestetä kilpailuoikeutta käsittelevää koulutusta, EU:n kilpailusääntöjen asianmukainen soveltaminen jäsenvaltioissa ei etene.

6.4 Perustaakseen verkon, joka antaa mahdollisuuden vaihtaa tietoja ja tehdä yhteistyötä jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten kanssa, komissio (ja erityisesti kilpailun pääosasto) on onnistunut suhteellisen lyhyessä ajassa luomaan vankan perustan Euroopan kilpailuviranomaisten verkoston toiminnalle. Kertomuksessa kuvailut foorumit ja työryhmät ovat yhdyspisteitä vakiintuneessa yhteistyöjärjestelmässä, jonka puitteissa jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset (ja asioiden hoidosta vastuussa olevat henkilöt) ovat usein suorassa yhteydessä kollegoihinsa unionin tarvitsematta toimia välittäjänä. Voidaan ehkä oikeutetusti todeta, että EU:n virallisen organisaation millään muulla alalla yhdyntymisessä ei ole edetty näin pitkälle.

Bryssel 26. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(18)</sup> SEC(2006) 761 lopullinen.

<sup>(19)</sup> Jos riita-asiassa mukana ovat yritykset ovat rekisteröityneet useisiin jäsenvaltioihin ja jos markkinakäytäntöä on harjoitettu eri maissa, saattaa jopa olla epäselvää, minkä maan tuomioistuin on asiassa toimivaltainen.

<sup>(20)</sup> Johtavat lakiasiantuntijatoimistot ovat jo koonneet tämäntyyppisiä tekstejä, mutta ne on tietysti varattu niiden sisäiseen käyttöön.

## LIITE

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Keskustelussa hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

**Kohta 3.2.10.1**

Poistetaan.

"3.2.10.1 Edellä mainittujen pankkipalveluiden alalla kilpailua heikentävät toiminnan aloittamiskynnykset, todellisten valinnanmahdollisuuksien puute sekä todennäköisesti määrävässä markkina-asemassa olevat yritykset."

*José Sartoriuksen esittämät perustelut:*

Kohta on epäselvä, sillä on vaikea tietää, mihin kynnyksiin, todellisiin valinnanmahdollisuuksiin tai määrävään markkina-asemaan siinä viitataan. Tämä voi aiheuttaa sekaannusta, ellei asiaa selitetä yksityiskohtaisesti tekemättä yleistyksiä.

Eurooppalainen pankkisektori on epäilemättä yksi Euroopan talouden kilpailukykyisimmistä aloista. Kyseinen kilpailukyky hyödyttää sekä kuluttajia että alaa.

Mikäli tarkoituksena on viitata vähittäispankkitoiminnan (*retail banking*) integroimisen lisäämistä Euroopassa haittaaviin esteisiin, merkittävimmät esteet johtuvat kuluttajansuojaa ja verojärjestelmiä koskevien säännösten yhdenmukaistamisen puuttumisesta. Tätä yhdenmukaistamista on tähdennettävä. Yksi merkittävä askel on yhtenäisen euromaksualueen (*Single Euro Payments Area*, SEPA) perustaminen, joka aiheuttaa olennaisia muutoksia luottokortteihin ja rajatylittäviin maksuihin.

*Krzysztof Paterin esittämät perustelut:*

Kohdan poistamista ehdotetaan seuraavista syistä:

- Tekstikohta on epätarkka, minkä vuoksi saattaa syntyä vaikutelma, että komitea kyseenalaistaa pankkipalvelumarkkinoille tulon luonnolliset esteet, joiden tarkoituksena on asianmukaisen turvallisuustason saavuttaminen.
- Epäselväksi jää, mihin maininta todellisten valinnanmahdollisuuksien puutteesta viittaa: pankkipalvelumarkkinat kuuluvat Euroopan talouden kilpailluimpiin sektoreihin.
- Mikäli esiintyisi tapauksia, joissa yritykset ovat määrävässä markkina-asemassa (asiakkaiden vahingoksi), on selvää, että käsillä olevassa lausunnossa yli 20 kertaa keuhutu kilpailun pääosasto ryhtyisi välittömästi välttämättömiin toimenpiteisiin kielteisten seurausten estämiseksi.
- Puheena oleva tekstikohta on syntynyt lausunnon pääteemasta erillään, ja näin ollen sen poistaminen ei aiheuta minkäänlaisia ongelmia, vaan tekee koko lausunnosta ytimekkäämmän ja selkeämmän.

*Umberto Buranin esittämät perustelut:*

Toteamus, jonka mukaan kilpailu on pankkipalveluiden alalla "heikkoa", ei yksinkertaisesti ole totta, kuten kuka tahansa voi helposti tarkistaa. Kohdassa ei tarkenneta, mitkä ovat "toiminnan aloittamiskynnykset" tai minkälaisia ne ovat, eikä niitä missään tapauksessa ole (jos niitä olisi, ne pitäisi mainita). Mitä tulee "valinnanmahdollisuuksiin", koko unionissa on tuhansia pankkeja, jotka kilpailevat säälimättömästi keskenään sekä palvelujen laadulla että hinnoilla. Kun ajatellaan "määrävää markkina-asemaa", kuluttajalla on aina valittavanaan erilaisia ja erikokoisia pankkeja monikansallisista pankeista yksityispankkeihin ja paikallisosuuspankkeihin. Jos määräviä markkina-asemia olisi, sekä jäsenvaltioiden että unionin kilpailuviranomaiset olisivat jo aikoja sitten puuttuneet niihin: näin ei tähän mennessä ole tapahtunut. Koko kohdassa toistetaan kliseitä julkisia rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien palvelujen tarjoamisen rajoituksista esittämättä yhtäkään niitä tukevaa todistetta tai esimerkkiä.

*Äänestyksen tulos:*

Puolesta: 66

Vastaa: 71

Pidättyi äänestämästä: 25

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maaperän suojelun puitteista ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta"**

KOM(2006) 232 lopullinen — 2006/0086 COD

(2007/C 168/05)

Neuvosto päätti 10. marraskuuta 2006 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Staffan **Nilsson**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 118 puolesta, 2 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Tiivistelmä

1.1 ETSK pitää tervetulleena maaperänsuojelun teemakohtaista EU:n tason strategiaa ja antaa periaatteessa tukensa puitteidirektiivin laatimiselle.

1.2 Strategiassa on keskityttävä niihin alueisiin, joilla ongelmat ovat suurimpia ja joilla viljelykelpoiseen maahan kohdistuva uhka on suurin. Tällöin on kyse esimerkiksi maankäytön muutoksista (kuten rakennettaessa peltomaalle asutusta ja teitä) sekä pilaantuneista teollisuusalueista ja maanpinnan sulkemisesta. EU:n strategiassa on otettava huomioon toissijaisuusperiaate.

1.3 Maaperän huonontumisen kustannukset kuuluvat maaperälle vahingon aiheuttaneen tahon eivätkä ensisijaisesti maankäyttäjän vastuulle silloin, kun kustannukset ovat oikeasuhteisia.

1.4 Jos puitteidirektiivin tarkoituksena on varmistaa yhteinen perusta, jäsenvaltioiden tavoitetasojen on oltava samanlaiset kilpailun vääristymisen estämiseksi.

1.5 Hyviä maatalouskäytäntöjä soveltava maa- ja metsätalous säilyttää maaperän voiman ja parantaa sitä.

1.6 Kun maatalousmaata käytetään elintarviketuotantoon, se merkitsee lähtökohtaisesti sitä, että luonnontilassa olevaa maata on otettu käyttöön ja että tietyt vaikutukset ovat väistämättömiä.

1.7 ETSK kritisoi voimakkaasti sitä, ettei komissio ole vielä esittänyt valmistelemaansa ehdotusta uudeksi tarkistetuksi liete-direktiiviksi. Komitea kehottaa komissiota esittämään pikimmiten kyseisen direktiivin, joka on yksi tärkeimmistä maatalouskäytössä olevan maaperän suojelun ja haitallisten aineiden aiheuttaman saastumisen torjunnan osa-alueista.

1.8 Maaperän ennallistamisessa, jota tarkastellaan direktiivin kohdetta ja soveltamisalaa käsittelevässä 1 artiklassa, on otettava lähtökohdaksi tosiasiallinen tilanne ja tehtävä ratkaisut tapauskohtaisesti.

1.9 Kansallisella tasolla kehitettävät aluekohtaiset politiikat, joista säädetään 3 artiklassa, eivät saa vääristää kilpailua jäsenvaltioiden välillä.

1.10 Toimenpiteet, jotka jäsenvaltioiden on varmistettava ja joista säädetään 4 artiklassa, on mitoitettava järkevästi.

1.11 Direktiivin 12 artiklan sanamuotoa on muutettava siltä osin, kun kyse on mahdollisen ostajan velvoittamisesta laatimaan tietyissä tapauksissa kertomus maaperän tilasta.

1.12 Myös seuraamusten, joista säädetään 22 artiklassa, on oltava järkevässä suhteessa syntyneeseen vahinkoon. ETSK ei pidä hyväksyttävänä sitä, että sama vahinko voi johtaa moniin erilaisiin seuraamuksiin.

1.13 Toiminnanharjoittajan toteuttamat korjaavat toimenpiteet, joista säädetään 23 artiklassa, voivat olla aiheellisia ainoastaan, jos toiminnanharjoittaja on myös vastuussa syntyneestä vahingosta.

1.14 Maaperästrategian täytäntöönpanoa voitaisiin edistää perustamalla riippumaton asiantuntijakomitea, joka koostuisi julkisen ja yksityisen sektorin asiantuntijoista.

## 2. Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1 Maaperä on uusiutumaton luonnonvara, jonka tilaa ihmisten toimet, kuten teollisuus, matkailu, kaupunkikehitys, liikenteen infrastruktuurit sekä tietyt maa- ja metsätalouskäytännöt jatkuvasti huonontavat eri puolilla EU:n aluetta.

2.2 Maaperä on EU:n kannalta yleishyödyllinen luonnonvara, ja jos sen suojelusta ei kyetä huolehtimaan yhteisön tasolla, vaarantuvat kestävä kehitys ja pitkään aikavälin kilpailukyky Euroopassa. Maaperän suojeluun vaikutetaan jo nyt yhteisön eri toimintalinjojen avulla, mutta ne eivät muodosta yhdenmukaista politiikkaa. Vain yhdeksän jäsenvaltiota on antanut erityistä lainsäädäntöä maaperän suojelusta. Tämä lainsäädäntö kattaa kuitenkin usein ainoastaan yhden erityisen uhan, etupäässä maaperän pilaantumisen. Maaperän tilan huonontumisella on vakavia vaikutuksia muihin EU:n kannalta yleishyödyllisiin aloihin, joita ovat esimerkiksi vesi, kansanterveys, ilmastonmuutos, luonnon ja biologisen monimuotoisuuden suojelu sekä elintarviketurvallisuus.

2.3 Edellä mainituista syistä komissio on tehnyt ehdotuksen Euroopan maaperästrategiaksi. Strategiaa käsitellään tiedonannossa, johon sisältyy ehdotus puitedirektiiviksi sekä vaikutusten arviointi. Puitedirektiivissä vahvistetaan yhteiset periaatteet, tavoitteet ja toimet. Siinä edellytetään, että jäsenvaltiot omaksuvat järjestelmällisen lähestymistavan maaperän tilan huonontumisen määrittämiseksi ja torjumiseksi, tarvittaviin varotoimiin ryhtymiseksi ja maaperän suojelun nivomiseksi osaksi muita politiikkoja. Strategia on kuitenkin joustava: jäsenvaltiot saavat päättää tavoitetaso, erityistavoitteet sekä kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi toteutettavat toimenpiteet. Tämä johtuu siitä, että maaperän huonontumisprosessit ovat hyvin erilaisia eri puolilla EU:ta. Unionissa on nimittäin yksilöity 320 erilaista maaperän päätyyppiä.

2.4 Jäsenvaltioiden edellytetään määrittävän ne alueet, joihin kohdistuu eroosion, orgaanisen aineksen vähentymisen, maaperän tiivistymisen, suolaantumisen tai maanvyörymien riski. Niiden on asetettava kyseisille alueille riskien vähentämistä koskevat tavoitteet ja laadittava toimintaohjelmat tavoitteiden saavuttamiseksi. Niiden on myös estettävä maaperän pilaantuminen edelleen, kartoitettava oman alueensa pilaantuneet alueet ja laadittava kansallisia kunnostusstrategioita. Kun sellainen alue myydään, jolla harjoitetaan tai on harjoitettu mahdollisesti pilaavaa toimintaa, myyjän tai ostajan on luovutettava viranomaisille ja kaupan toiselle osapuolelle maaperän tilaa koskeva kertomus. Lisäksi jäsenvaltioiden on lievennettävä tai vähennettävä maaperän sulkemisen vaikutuksia esimerkiksi ennallistamalla aiemmin hyödynnettyjä alueita.

### 3. Yleistä

3.1 ETSK pitää tervetulleena maaperänsuojelun teemakoh- taista strategiaa käsittelevää komission tiedonantoa, joka on jatkoa aiemmalle, vuoden 2002 tiedonannolle <sup>(1)</sup>, sekä ehdotusta antaa maaperän suojelua koskeva puitedirektiivi. Jo vuonna 2000 antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossa puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyssä <sup>(2)</sup> ETSK esittää, että komissio tekisi aloitteen yhteisön vähimmäisvaatimuksiksi maaperänsuojelun alalla.

3.2 Lähes neljän vuoden ajan komissio on vienyt eteenpäin avointa ja kattavaa prosessia neuvotteluineen ja monine eri kuulemisineen laatiakseen maaperän suojelua koskevan strategian. Myös ETSK:lla on ollut mahdollisuus seurata prosessia. Käsillä olevassa lausunnossa esitetyt huomiot koskevat etupäässä ehdotettua puitedirektiiviä, jonka osalta ETSK:ta on kuultu, mutta myös soveltuvin osin komission tiedonantoa.

3.3 Maaperä toimintoineen on luonnonvara, joka on luonnon kiertokulun ja ihmisen selviytymisen kannalta mittamattoman arvokas. Ihmisen toimet vaikuttavat eri tavoin maaperän toimintoihin ja sen käyttöön. EU:n strategiassa on keskityttävä niihin alueisiin, joilla viljelykelpoiseen maahan kohdistuva uhka on suurin. Tällöin on kyse esimerkiksi maan käyttötarkoituksen muutoksista, pilaantuneista teollisuusalueista, maaperän sulkemisesta ja eroosiosta.

3.4 Maaperä ja sen toiminnot liittyvät moniin muihin politiikan aloihin, joita koskevat eri tavoin sekä EU:n lainsäädäntö että kansallinen lainsäädäntö: vesipolitiikan puitedirektiivi, nitraattidirektiivi, kemikaalilainsäädäntö jne. Erällä mailla on jo erilaisia järjestelyitä, jotka liittyvät maaperää ja maaperän pilaantumista koskevaan lainsäädäntöön, valvontaan ja määrittämiseen, minkä johdosta komission ehdotus ei saa merkityä kyseisille maille käännettä huonompaan, vaan sen on tarjottava niille riittävästi liikkumavaraa.

3.5 Komissio korostaa, että maaperän huonontumisesta aiheutuvia kustannuksia eivät maksa maankäyttäjät vaan yhteiskunta tai muut toimijat. ETSK tähdentää, että vastuun vahingosta on kuuluttava vahingon aiheuttajalle, joka yleisesti ottaen ei ole aina maankäyttäjät. Usein maankäyttäjät joutuvat alttiiksi vaikutuksille, jotka johtuvat ilmakehässä kulkeutuvista saasteista, muilta alueilta peräisin olevista, teollisuuspäästöjen kehittämistä saasteista, tulvista ja muista saastepäästöistä. Näin maankäyttäjät altistuvat sellaisille haitallisille vaikutuksille, joista ne eivät millään muodoin ole vastuussa.

3.6 ETSK panee kuitenkin merkille komission korostavan johdonmukaisesti, että suojeluun on panostettava vaikutusten lähteellä, mikä on luonnollisesti oikea lähestymistapa. Näin myös vastuusuhteet jakautuvat asianmukaisesti. Lisäksi se merkitsee, että myös muihin kuin erityisesti maaperää koskeviin lainsäädäntöaloihin vaikutetaan.

3.7 ETSK kannattaa maaperän suojelua koskevan erityisstrategian hyväksymistä sekä sen laatimista erityisen puitedirektiivin pohjalta. Näin luodaan edellytykset sille, että suojelu on yhdenmukaista ja sitä koskevat perussäännöt yhteisiä ongelmatapauksissa, jotka voivat olla luonteeltaan rajatylittäviä. Jotta maaperän suojelua voitaisiin todella tehostaa, kyseinen politiikanala on kuitenkin myös integroitava muuhun lainsäädäntöön.

3.8 Komissio toteaa myös, että kustannukset ja hyödyt vaihtelevat tavoitetaso mukaan sekä sen mukaan, kuinka olemassa olevia mahdollisuuksia — esimerkiksi yhteiseen maatalouspolitiikkaan sisältyviä ympäristösäännöksiä — hyödynnetään. Tässä yhteydessä ETSK painottaa, että ratkaisematon ongelma on se, kuinka jäsenvaltioiden niin kutsuttuja täydentäviä ympäristöehtoja — jotka sisällytettiin yhtenä vaatimuksena yhteiseen maatalouspolitiikkaan — tulkitaan ja sovelletaan yhdenvertaisella, oikeusvarmuuden turvaavalla tavalla. Jos puitedirektiivin tarkoituksena on varmistaa maaperän suojelulle yhteinen perusta ja muun muassa välttää se, että toimijoihin kohdistetaan hyvin erilaisia taloudellisia veloitteita, on myös tavoitetasojen oltava jokseenkin yhtenevät kilpailun vääristymisen estämiseksi.

3.9 Ensimmäisenä esimerkkinä komissio mainitsee sen, että muun muassa virheelliset menetelmät maa- ja metsätaloudessa voivat huonontaa maaperää. Sitä vastoin asianmukaisesti sovellettuja maatalouskäytäntöjä hyödyntävä maa- ja metsätalous säilyttää maaperän voiman ja parantaa sitä. Maatalousmaahan kohdistuvat uhkat aiheutuvat maankäyttöön liittyvistä muutoksista, teollisuuden leviämisestä, liikennejärjestelyistä, ilmansaasteista, alilmakehän otsonista sekä muista saasteista. Vaikka alue-suunnittelu (kaupunkisuunnittelu) ei ensisijaisesti kuulukaan EU:n, vaan jäsenvaltioiden vastuulle, on myös siihen kiinnitettävä huomiota.

<sup>(1)</sup> KOM(2002) 179 lopullinen.

<sup>(2)</sup> CES 1199/2000, EYVL C 14, 16.1.2001, s. 141–150.



3.10 Markkinavoimat ja nykyinen maatalouspolitiikka ovat myös omalta osaltaan edistäneet rakenteellista kehitystä ja erikoistumista sekä johtaneet siihen, että kasvinviljely ja kotieläintalous on suuressa määrin eriytetty toisistaan, mikä saattaa vähentää orgaanista ainesta maaperässä. Uusi yhteinen maatalouspolitiikka, jossa tuet on irrotettu tuotannosta, pikemminkin vahvistaa kyseistä asiointilaa.

3.11 Komissio katsoo, että maanviljelyllä voi olla myönteinen vaikutus maaperän tilaan, mikäli maanviljely on luonnonmukaista, laajaperäistä tai jos kyse on yhtenäisestä maaperänhoidosta. Kyseinen katsantokanta on hieman yksipuolinen. Kaikki riippuu siitä, minkälaiseen osaamiseen ja sovellettuun tekniikkaan maaperän hoito perustuu. Kun maatalousmaata käytetään elintarviketuotantoon, se merkitsee lähtökohteisesti sitä, että luonnontilassa olevaa maata on otettu viljelykäyttöön. Se merkitsee puolestaan, että tietyt vaikutukset ovat väistämättömiä ja että ne niin ollen on hyväksyttävä, jotta elintarvikkeita voidaan tuottaa. Maatalousmaahan kohdistuvat vaikutukset riippuvat muun muassa vuodenaikasta ja ilmastosta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että esimerkiksi ravinteet, eroosio tai humuskerroksen vähentyminen tulisi hyväksyä. Tavanomainen maatalouden harjoittaminen, jossa hyödynnetään nykyistä osaamista, voi pikemminkin auttaa säilyttämään maaperän laadun ja parantamaan sitä. Harvoilla yrittäjillä on niin pitkäjänteinen näkemys sekä investoinneista että maaperän hoidosta kuin juuri maa- ja metsätalouden harjoittajilla. Tätä maatalouden harjoittajien voimakasta tietoisuutta maaperän suojelusta tulisi täydentää ja tukea neuvontajärjestelmillä sekä vapaaehtoisilla toimilla ja kannustimilla.

3.12 Komissio toteaa lisäksi asiaankuuluvasti, että ympäristövastuuta koskeva direktiivi<sup>(3)</sup> vahvistaa ympäristönsuojelua. Samalla on syytä huomauttaa, että ei voi olla tavanomaisen oikeuskäsityksen mukaista, että yksi ja sama vahinko voi johtaa — kuten nykyään — jopa kolmeen erillaiseen seuraamukseen: korvausten menetykseen, rikosoikeudelliseen vastuuseen tai hallinnollisiin maksuihin.

3.13 ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että maaperän kestävän käytön edellytyksenä on kattava maaperän suojelun EU:n strategia.

3.14 Strategian täytäntöönpanoa voitaisiin tehostaa perustamalla maaperän suojeluun liittyviä kysymyksiä käsittelevä riippumaton asiantuntijaryhmä, joka koostuisi julkisten ja yksityisten tahojen edustajista.

#### 4. Erityistä

4.1 ETSK kritisoi voimakkaasti sitä, ettei komissio ole vielä esittänyt ehdotusta puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyssä ja raskasmetallien sallituista pitoisuuksista annetun direktiivin muuttamiseksi. Komissio on työskennellyt aiheen parissa useita vuosia. Maaperän suojelua käsittelevän tiedonannon mukaan tarkoituksena on vuoden 2007 aikana vihdoin esittää

kyseinen ehdotus. Ensimmäisessä maaperänsuojelun teemakohdasta strategiaa koskevassa tiedonannossa vuodelta 2002 todetaan, että direktiivin tarkistus sisällytettäisiin maaperästrategiaan. Näin ollen yksi tärkeimmistä maaperän suojelun lisäämiseen ja turvalliseen elintarviketuotantoon liittyvistä toimenpiteistä on viivästynyt huomattavasti. Sen vuoksi puhdistamolietteen käyttöä koskeva muutettu direktiivi tulee ehdottomasti julkistaa samanaikaisesti maaperän suojelun strategian hyväksymisen kanssa.

4.1.1 Nykyisessä puhdistamoliettedirektiivissä<sup>(4)</sup> sallitaan edelleen liian korkeat raskasmetallien ja muiden pilaavien aineiden pitoisuudet lietteessä, jota voidaan levittää viljelymaahan. ETSK muistuttaa antaneensa jo vuonna 2000 aihetta ”Puhdistamolietteen käytöstä maanviljelyssä annetun direktiivin 86/278/ETY tarkistaminen” käsitelleen oma-aloitteisen lausunnon, jossa kehoitetaan tiukentamaan sallittuja raskasmetallipitoisuuksia koskevia vaatimuksia. Myös muiden kemiallisten pilaavien aineiden koostumuksesta ja niiden keskinäisestä vuorovaikutuksesta sekä siitä, miten ne vaikuttavat maaperään ja elintarviketurvallisuuteen levitessään viljelymaahan, tiedetään hyvin vähän.

4.1.2 ETSK suhtautuu asiaan erittäin vakavasti ja kiinnittää huomiota tutkimukseen, jonka kaksi tutkijaa esitteli lääketieteellisessä aikakauslehdessä *The Lancet* marraskuussa 2006. Vaikka kyseessä onkin yksittäinen tutkimus, sen tulokset osoittavat, että hyvin tunnetut ympäristömyrkyt voivat vaikuttaa tähän asti havaitsematta jääneellä tavalla sikiöiden tai pienten lasten aivojen kehitykseen. Tutkijat katsovat, että tällä saattaa olla yhtymäkohtia autismin, tarkkaavuus- ja ylivilkkaushäiriöiden (ADHD) sekä kehityshäiriöiden kaltaisiin vakaviin tiloihin. Monia kyseisistä kemikaaleista on myös tuotteissa, joita käytetään kotitalouksissa. Ne joutuvat eri tavoin viemärintijärjestelmään, emmekä tiedä läheskään tarpeeksi siitä, minkälaisia vaikutuksia niillä on maaperään, jossa lietettä käytetään ravinteena.

4.1.3 ETSK pitää myönteisenä sitä, että komissio näyttää luopuneen aiemmasta kannastaan, jonka mukaan puhdistamoliete olisi ympäristön kannalta parasta käyttää niin, että se levitetään viljelymaahan. Tähän näyttää viittaavan jätestrategiaa koskevan tiedonannon<sup>(5)</sup> sanamuoto. Kyseisessä asiakirjassa komissio vahvistaa myös, että tarkoituksena on esittää ehdotus tarkistetusta puhdistamoliettedirektiivistä sen jälkeen, kun maaperän suojelua koskeva strategia on hyväksytty. ETSK katsoo kuitenkin, että sitä ei olisi pitänyt jäädä odottamaan, vaan esittää paljon aiemmin perusteellisesti tarkistettu direktiivi raskasmetallien ja muiden pilaavien aineiden sallituista pitoisuuksista lietteessä etenkin, kun komissio direktiiviehdotuksessaan toteaa, että sitä tarvitaan, jotta rajoitettaisiin vaarallisten aineiden joutumista maaperään.

4.1.4 Lietteen käyttö maanviljelyssä ja epäpuhtauksien pitoisuudet lietteessä ovat yksi tärkeimmistä maaperän suojeluun ja elintarviketurvallisuuteen liittyvistä seikoista. Viime kädessä tähän liittyy myös kysymys siitä, kuuluuko vastuu mahdollisista maaperän vahingoista maankäyttäjille vai lietteen tuottajille, toisin sanoen kaupungeille ja kunnille. Vastuu- ja vahingonkorvauskysymyksiä on selkeytettävä tarkistetussa lietedirektiivissä.

<sup>(3)</sup> Direktiivi 2004/35/EY.

<sup>(4)</sup> 86/278/ETY.

<sup>(5)</sup> KOM(2005) 666 lopullinen.

4.1.5 Uudella ja entistä turvallisemmalla kemikaalilainsäädännöllä on myös ratkaiseva merkitys maaperän suojelulle yleisesti sekä erityisesti, kun kyse on tavasta, jolla yhteiskunta hankkiutuu eroon puhdistamojätteestä levittämällä sitä maaperään. Vaarallisten kemikaalien vaihtaminen vähemmän vaarallisiin on ehdottoman välttämätön prosessi, jotta maaperän suojelussa saavutettaisiin tavoiteltu taso.

4.1.6 ETSK kehottaa komissiota esittämään mitä pikimmin ehdotuksen tarkistetuksi direktiiviksi sekä laatimaan riskianalyysit useammista aineista kuin vain niistä, jotka nykyään sisältyvät edellä mainitun direktiivin piiriin. Tämän tulisi olla yksi tärkeimmistä maaperän suojelun osa-alueista maatalousmaan osalta, jotta estettäisiin saastumisen eteneminen ja varmistettaisiin korkea elintarviketurvallisuuden taso.

4.2 Maaperän suojelusta annetun direktiivin 1 artiklassa todetaan, että toimenpiteisiin sisältyvät myös huonontuneen maaperän ennallistaminen ja kunnostaminen sellaiselle toiminnallisuuden tasolle, joka vastaa vähintään tämänhetkistä ja hyväksyttyä tulevaa käyttöä. ETSK kannattaa esitettyä periaatetta, mutta kysyy, onko todellakin välttämätöntä käyttää puitedirektiivissä sanamuotoa "vähintään". Kyseistä seikkaa tulisi tarkastella tosiasiallisen tilanteen pohjalta, ja ratkaisut olisi tehtävä tapauskohtaisesti.

4.3 ETSK katsoo, että 3 artikla voi nykyisessä sanamuodossaan antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden laatia kansallisia alakohtaisia politiikkoja, jotka vääristävät kilpailua. On tärkeää, että artikla rajataan koskemaan analyysiä, mutta mahdollisten toimenpiteiden on oltava sopusoinnussa sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa koskevien vaatimusten, yhteisten sääntöjen ja tasavertaisten kilpailuolosuhteiden kanssa.

4.4 ETSK katsoo, että 4 artiklassa toimenpiteille annetaan lähes rajoittamaton liikkumavara. Maatalousmaan osalta ETSK on edellä todennut nimenomaan, että maan hyödyntäminen viljelyyn vaikuttaa väistämättä maaperään. Nämä seuraukset

vaihtelevat sellaisten tekijöiden, kuten vuodenaikojen ja ilmaston mukaan, joihin maankäyttäjät eivät voi vaikuttaa. Jäsenvaltioihin kohdistettavien vaatimusten on oltava tähän nähden järkevässä suhteessa. Lisäksi jäsenvaltioiden toimenpiteiden on oltava keskenään jotakuinkin sopusoinnussa. Tämä vastaa myös 9 artiklaa, jossa säädetään suhteellisista toimenpiteistä, kun on kyse maaperän toimintojen säilyttämisestä.

4.5 Ehdotetun direktiivin 12 artiklassa säädetään, että tietyissä tapauksissa maanomistaja tai mahdollinen ostaja laatii maaperän tilasta kertomuksen. ETSK:n käsityksen mukaan olisi epäasianmukaista, että kertomuksen laatiminen voitaisiin määrätä mahdollisen ostajan tehtäväksi. Koska jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen väliset erot edellyttävät tiettyä joustavuutta, kyseinen kohta on muotoiltava toisin.

4.6 Direktiivin 17 artiklassa mainitaan vapaaehtoinen foorumi, joka komission on tarkoitus perustaa. Komission on aktiivisesti varmistettava, että se todellakin johtaa samankaltaisten menetelmien vaihtoon, jotta lähestymistavasta tulee yhtenäinen ja jotta varmistetaan tasapuoliset kilpailuedellytykset. Koska tiedonvaihto on vapaaehtoista, myös komissiolta edellytetään aktiivista osallistumista.

4.7 Direktiivin 22 artiklassa todetaan, että jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksia koskevista säännöistä. ETSK katsoo, että oikeusvarmuuden näkökulmasta on tärkeää, että seuraamukset ovat järkevässä suhteessa syntyneeseen vahinkoon. Hyväksyttävää ei myöskään ole se, että sama vahinko voi johtaa moniin erilaisiin seuraamuksiin.

4.8 Direktiivin 23 artiklassa ehdotetaan muutoksia direktiiviin 2004/35/EY ja säädetään, että viranomaisten on edellytettävä toiminnanharjoittajalta korjaavia toimenpiteitä. Kyseinen säännös voi ETSK:n mielestä olla pätevä vain, jos toiminnanharjoittaja on myös vahingon aiheuttaja, mikä ei käy tekstistä selkeästi ilmi.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

## LIITE

**Komitean lausuntoon**

Keskustelussa hylättiin seuraava muutosehdotus, joka sai vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

**Kohta 1.1**

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"ETSK pitää tervetulleena maaperänsuojelun teemakohtaista EU:n tason strategiaa ja tukee komission ehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta, joka on maaperän suojelu ja kestävä käyttö ja antaa periaatteessa tukensa puitedirektiivin laatimiseksi. ETSK toivoo, että ehdotetussa puitedirektiivissä otetaan täysimääräisesti huomioon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate."

*Äänestystulos*

puolesta: 47

vastaan: 54

pidättyi: 13.

Seuraava jaoston lausunnon tekstikohta poistettiin täysistunnon hyväksymällä muutoksella, mutta se sai tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

**Kohta 1.15**

Poistetaan.

"ETSK kehottaa kansallisen ja alueellisen lainsäädäntävallan käyttäjiä sekä komissiota arvioimaan järjestelmällisesti maaperänsuojelun kannalta olennaista lainsäädäntöä."

*Äänestystulos*

kohdan poistamisen puolesta: 74

vastaan: 33

pidättyi: 15.

---

### Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista

- ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikelisiä aineiden, elintarvikeentsyymien ja elintarvikearomien yhtenäisestä hyväksymismenettelystä”
- ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikeentsyymeistä ja neuvoston direktiivin 83/417/ETY, neuvoston asetuksen (EY) N:o 1493/1999, direktiivin 2000/13/EY ja neuvoston direktiivin 2001/112/EY muuttamisesta”
- ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikkeissa käytettävistä aromeista ja tietyistä elintarvikkeiden ainesosista, joilla on aromaattisia ominaisuuksia, sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1576/89, neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1601/91, asetuksen (EY) N:o 2232/96 ja direktiivin 2000/13/EY muuttamisesta”
- ”Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikelisiä aineista”

KOM(2006) 423 lopullinen — 2006/0143 COD

KOM(2006) 425 lopullinen — 2006/0144 COD

KOM(2006) 427 lopullinen — 2006/0147 COD

KOM(2006) 428 lopullinen — 2006/0145 COD

(2007/C 168/06)

Neuvosto päätti 11. syyskuuta 2006 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 ja 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainituista aiheista

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Antonello Pezzini.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 127 ääntä puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

#### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti lisäaineita, entsyymejä ja aromeja sekä yhtenäisiä hyväksymismenettelyjä koskevaan ehdotuspakettiin, sillä sen ansiosta voidaan luoda tehokkaat ja kilpailukykyiset sisämarkkinat, joilla ihmisten elämän ja terveyden suojeleminen on korkealla tasolla.

1.2 Komitea katsoo, että selkeät ja yhdenmukaiset säännöt turvallisuusarviointien toteuttamistavoista, pitävä ja ennakoitava oleva aikataulu sekä kustannusten kohtuullisuus antavat varmuutta sekä kuluttajille että etenkin pienehköille valmistajille.

1.3 Komitea kannattaa komission tavoitteekseen asettamaa yksinkertaistamista: luomalla kaikille yhteinen hyväksymismenettely pyritään yhtenäisyyteen ja johdonmukaisuuteen lisäaineita, aromeja ja entsyymejä koskevissa kysymyksissä.

1.4 Vaikka mahdollisuus hankkia kaikkialla EU:ssa pätevä hyväksyntä voi hyödyttää yhtenäismarkkinoita keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä, tulee komitean mielestä kuitenkin ottaa huomioon uusien säännösten vaikutukset tuontituoteisiin.

1.4.1 Eurooppa kilpailee maailmanmarkkinoilla sekä viennissä että tuonnissa. Ehdotetut säännöt aiheuttavat usein suuremmat kustannukset kuin Codex Alimentarius -järjestelmään liittyvät säännöt, ja kilpailu saattaa tämän johdosta vääristyä etenkin pienehköjen eurooppalaisten yritysten kannalta epäedullisella tavalla.

1.5 Komitea suhtautuu myönteisesti ehdotettuun menettelyyn, jonka mukaan yhteisön luetteloon tehdään muutoksia komiteamenettelyllä. Komitea edellyttää kuitenkin, että sen yhteydessä taataan korkea avoimuuden taso, ollaan jatkuvassa vuoropuhelussa valmistajien ja kuluttajien kanssa sekä varmistetaan, että tuoteinnovointia ja -kehitystä varten on olemassa nopeat mekanismit.

1.6 Komitea kannattaa Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen (EFSA) toiminnan voimistamista, jotta varmistettaisiin, että riskien arviointi on avointa ja perustuu tieteellisiin tietoihin ja objektiivisiin seikkoihin ja että tavoitteena on kuluttajien etujen turvaaminen.

1.7 Komitea suosittaa EFSA:n menettelyjen vahvistamista sekä henkilöstön ja rahoituksen lisäämistä sen takaamiseksi, että arviointi on korkealaatuista, avointa ja riippumatonta ja että sen yhteydessä noudatetaan täysimääräisesti luottamuksellisuuskriteerejä.

1.8 Komitea katsoo, että yhtä lailla on tarpeen voimistaa jäsenvaltioiden toimia lisäaineiden, entsyymien ja aromien kuluksen ja käytön valvomiseksi. Kyseisissä toiminna tulee käyttää tehokkaita menetelmiä, joiden yhteydessä hyödynnetään teollisuudelta saatuja tietoja.

1.9 Komitea kannattaa hyväksytyjen lisäaineiden, entsyymien ja aromien luettelon säännöllistä päivittämistä sillä edellytyksellä, että perustana on jatkuva ja järjestelmällinen vuoropuhelu kuluttajien ja valmistajien kanssa ja ettei päivittäminen aiheuta uusia taloudellisia rasitteita eikä vie liikaa aikaa.

## 2. Perustelut

2.1 Elintarvikkeiden laatua pystytään tieteen ja teknologian kehityksen ansiosta parantamaan mm. käyttämällä niissä pieniä määriä elintarvike-entsyymejä, -aromeja ja -lisäaineita. Tieteen ja teknologian kehityksen ansiosta pystymme myös ehkäisemään kyseisten aineiden epäasianmukaista käyttöä.

2.2 Komissio ilmoitti elintarvikkeiden turvallisuutta käsittelevässä valkoisessa kirjassa (toimet 11 ja 13) aikovansa päivittää ja täydentää lisäaineita ja aromeja koskevaa nykyistä lainsäädäntöä sekä antaa entsyymejä koskevia erityissäännöksiä osana pyrkiä parantaa yhteisön lainsäädäntöä koko elintarvikeketjun (maatilalta ruokapöytään) kattavan toimintamallin mukaisesti. Komitea on antanut lausunnon <sup>(1)</sup> kyseisestä valkoisesta kirjasta.

2.3 Komitea on aina kannattanut tavoitetta varmistaa sisämarkkinoiden moitteeton toiminta siten, että samalla taataan korkeatasoinen ihmisten elämän ja terveyden suojeleminen. Komitea on useaan otteeseen ilmaissut olevansa sitä mieltä, että EU:n tulee tarkastella elintarviketurvallisuutta koskevia kysymyksiä kattavasti ja integroidusti.

2.4 ETSK on todennut seuraavaa: "Euroopan elintarvikeketjua on säänneltävä kokonaisuudessaan, 'maatilalta ruokapöytään', ja elintarvikeketjun kaikkien linkkien on oltava yhtä vahvoja. Komission tulee varmistaa, että yhteisön lainsäädäntöä noudatetaan." <sup>(2)</sup>

2.5 Komission esittämän ehdotuspaketin keskeisenä ja innovatiivisena osatekijänä on yhtenäinen hyväksymismenettely entsyymeille, aromeille ja lisäaineille. Komitea kannattaakin komission tavoitetta, joka koskee yksinkertaistamista ja kyseisten alojen sääntelyn yhtenäistämistä. Siten vältetään monenlaisten hyväksymismenettelyjen soveltaminen yksittäisissä jäsenvaltioissa, poistetaan kaksinkertaiset hyväksymisjärjestelmät ja kevennetään huomattavasti hallinnollista taakkaa.

2.6 Elintarvikelisäaineita koskeva lainsäädäntö on jo yhdenmukaistettu EU:n tasolla. Lainsäädännön nojalla hyväksytyjä elintarvikelisäaineita on tätä nykyä noin 330, ja hakemuksia uusien lisäaineiden tai uusien käyttötarkoitusten hyväksymiseksi tehdään edelleen runsaasti.

2.6.1 Hakemusten arvioimiseksi ja etenkin riskinhallintaan liittyvien päätösten tekemiseksi tarvitaan riittävän perusteelliset tiedot kyseisten aineiden käytöstä ja ominaispiirteistä.

<sup>(1)</sup> Lausunto CES 585/2000, annettu 26.5.2000, esittelijä: Manuel Ataíde Ferreira (EYVL C 204, 18.7.2000).

<sup>(2)</sup> Ks. alaviite 1.

2.7 Aromeille ja entsyymeille kaavailun yhdenmukaistamisen ansiosta uusista hyväksymismenettelyistä tulee entistä sujuvampia ja teknisten tiedotteiden ajantasaistamisen ja pakkausmerkintöjen muutosten kustannukset pienenevät.

2.8 Elintarvike-entsyymien kansallisen sääntelyn kirjavuudesta johtuva oikeudellinen epävarmuus uhkaa vääristää alan markkinoita ja aiheuttaa hallinnollista ja taloudellista rasitusta useissa jäsenvaltioissa. Ellei harmonisointia toteuteta, suojelun taso pysyisi vaihtelevana, sillä riskeihin suhtaudutaan eri jäsenvaltioissa eri tavoin, ja myös elintarvike-entsyymien turvallisuuden arviointi ja sääntely vaihtelevat.

2.8.1 Tässä yhteydessä tulee mainita, että vaikka EU-tasolla harmonisoitujen sääntöjen puuttuminen yhtäältä saattaa aiheuttaa valmistajille vapaan liikkuvuuden ja kaupan esteitä, toisaalta elintarvike-entsyymien käytön turvallisuusarvioinnin ja hyväksymismenettelyn yhdenmukaistaminen saattaa edellyttää huomattavia investointeja. Pääsyyinä niihin ovat hyväksynnästä aiheutuvat kustannukset, joiden arvioidaan olevan 150 000–250 000 euroa <sup>(3)</sup> entsyymiä kohden.

2.8.2 Elintarvike-entsyymiteollisuus kehittää jatkuvasti uusia tekniikoita ja menetelmiä elintarviketuotannon uudistamiseksi ja parantamiseksi. Se ei voi kuitenkaan aliarvioida mahdollisia kemiallisista ominaisuuksista johtuvia riskejä, jotka liittyvät allergenisuuteen, myrkyllisyyteen ja mikrobiologiseen jäännösaktiivisuuteen. Tällaisten mahdollisten riskien takia kuluttajien turvallisuutta tulee arvioida jatkuvasti, etenkin kun on kyse entsyymeistä, jotka ovat peräisin muuntogeenisistä organismeista.

2.9 Sääntelyssä, joka koskee elintarvikkeissa käytettäviä **aromeja** sekä tiettyjä ainesosia, joilla on aromaattisia ominaisuuksia, olisi järkevää soveltaa yhä tehokkaampaa hyväksymismenettelyä, jotta hyväksytyjen aineiden luettelon hallinnointi helpottuisi. Luettelossa on noin 2 600 aromiainetta, jotka on tarkoitettu elintarvikkeiden käyttöön.

2.9.1 On selvää, että aromeja koskevan sääntelyn yhdenmukaistaminen voisi parantaa Euroopan unionin asemaa unionin ulkopuolisten maiden kanssa käytävissä neuvotteluissa, sillä aromit tulee sisällyttää Codex Alimentarius -järjestelmään senkin varmistamiseksi, etteivät eurooppalaiset yritykset ja erityisesti pk-yritykset joudu muita huonompaan asemaan.

2.9.2 Kun EU:hun luodaan yhtenäiset ja yhdentyneet aromialan markkinat, Euroopan teollisuus pystyy säilyttämään johtavan asemansa aromien valmistuksessa ja kehittämisessä.

2.9.3 Toisaalta ei tule aliarvioida lisäkustannuksia, joita aiheutuu mukautumisesta aromien pakkausmerkintöjä koskeviin uusiin säännöksiin.

2.10 Komitean mielestä Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen resurssit ja keinovalikoima tulee lisätä ja käyttöön tulee ottaa uusia menettelyjä, jotta voidaan varmistaa lisäaineiden, entsyymien ja aromien turvallisuusarvioinnin riippumattomuus, avoimuus ja korkea taso.

<sup>(3)</sup> Ks. SEC(2006) 1044, kohta 3.3.

2.11 Siirtyminen Euroopan parlamentin kanssa toteutettavaan yhteispäätösmenettelyyn perustuvasta päätöksenteosta komiteamenettelyihin sekä komiteoiden hyödyntämiseen aineiden hyväksymisessä edellyttää selkeitä ja avoimia kriteereitä, joiden perusteella arvioidaan, miten varmasti käyttö hyödyttää kuluttajia.

2.12 Komitea on jo aiemmissa lausunnoissaan (\*) korostanut seuraavaa: ”Jotta pystyttäisiin arvioimaan elintarviketurvallisuuden osalta tapahtuvaa kehitystä ja sitä, pystyykö uusi järjestelmä vastaamaan odotuksiin, on — — luotava arviointikriteereitä. Tällaisia kriteereitä voisivat olla esimerkiksi kuluttajien luottamuksen parantuminen/huonontuminen, elintarvikekriisien syntyminen ja niiden hallitseminen, tiiviimpi yhteistyö sidosryhmien välillä jne.”

### 3. Komission ehdotus

3.1 Komission esittämän ehdotuspaketin tavoitteena on täsmentää ja selventää elintarvikelisiä aineisiin ja -aromeihin nykyisin sovellettavaa lainsäädäntöä. Pakettiin sisältyy uusia säännöksiä entsyymeistä sekä ehdotus, jonka tavoitteena on luoda kaikille kolmelle sektorille EFSA:n tieteellisiin lausuntoihin pohjautuvat yhtenäiset hyväksymismenettelyt.

3.2 **Lisäaineet** — Uusien säännösten tarkoituksena on nykyisin direktiivillä 89/107/ETY säännellyn elintarvikelisiä aineiden hyväksymisjärjestelmän yksinkertaistaminen ja sujuvoittaminen. Aineiden kelpuuttaminen uuteen hyväksytyjen lisäaineiden luetteloon on tarkoitus perustaa elintarvikkeiden turvallisuusriskien arviointia koskeviin puitteisiin, jotka EFSA määrittelee, asetuksen (EY) N:o 178/2002 säännösten mukaisesti. Lisäksi ehdotetaan nykyisen hyväksymisjärjestelmän teknisten näkökohtien tarkistamista ja esitetään uudet yhdenmukaiset yhteisön vaatimukset muissa lisäaineissa käytettävillä lisäaineille.

3.3 **Entsyymit** — Elintarvike-entsyymien arviointiin, hyväksymiseen ja valvontaan esitetään uutta sääntelykehystä. Lisäksi ehdotetaan, että EFSA:n puoltavan tieteellisen lausunnon perusteella laaditaan luettelo kaikista sellaisista hyväksytyistä entsyymeistä, joita käytetään elintarvikkeissa teknisessä tarkoituksessa. Lisäksi esitetään säännöksiä muiden kuin prosessin apuaineina käytettävien elintarvike-entsyymien pakkausmerkinnöistä.

3.4 **Aromit** — Direktiivissä 88/388/ETY esitettyjä yleisiä normeja on tarkoitus tarkistaa niiden mukauttamiseksi tekniikan ja tieteen kehitykseen. Tämä tehdään antamalla uusi asetus, joka sisältää aiempaa selkeämmät säännöt seuraavista seikoista:

- EFSA:n lausuntoihin perustuvat tiettyjen aineiden sallitut enimmäismäärät
- yhteisön luettelo aromeista ja raaka-aineista, jotka on hyväksytty elintarvikekäyttöön
- aiempaa tiukemmat käyttöehdot aromeille ja elintarvikkeiden ainesosille, joilla on aromaattisia ominaisuuksia
- selkeät ja yhdenmukaiset pakkausmerkintäsäännöt.

(\*) Ks. lausunto CES 404/2001, annettu 28.3.2001, esittelijä: Paul Verhaeghe (EYVL C 1 55, 29.5.2001).

3.5 **Yhtenäinen hyväksymismenettely** — Ehdotuksessa esitetään, että elintarvikelisiä aineille, -aromeille ja -entsyymeille luotaisiin yhteinen ja yhtenäinen hyväksymismenettely, joka perustuu EFSA:n suorittamaan turvallisuusarviointiin sekä riskien hallintaan. Jäsenvaltiot ja komissio osallistuisivat hyväksyntään sääntelykomiteamenettelyn yhteydessä. Ehdotuksessa komissiolle annetaan tehtäväksi laatia EFSA:n suorittamien tieteellisten arviointien perusteella jokaisessa asiaankuuluvien aineiden luokassa hyväksytyjen aineiden luettelo ja pitää se ajan tasalla. Aineen sisällyttäminen tällaiseen luetteloon merkitsee sitä, että kaikille yhteisön markkinoiden toimijoille on annettu yleinen lupa käyttää ainetta.

### 4. Yleistä

4.1. Komitea kannattaa komission ehdotuksia keskeisin osin, sikäli kuin niiden yhteydessä turvataan sisämarkkinoiden tehokkuus ja kilpailukyky ja taataan ihmisten elämän ja terveyden korkeatasoinen suojeleminen.

4.2 ETSK katsoo, että ehdotettu säädöslaji — asetus — antaa paremmat takeet kuin direktiivi, sillä direktiivin voimaansaattaminen voi antaa sijaa säännösten erilaisille tulkinnoille.

4.3 Komitean mielestä mahdollisuus hankkia yhtenäinen, koko EU:n alueella pätevä hyväksyntä hyödyttää varmasti yhtenäismarkkinoita keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä paljon.

4.3.1 Tässä yhteydessä tulee kuitenkin ottaa huomioon uusien säännösten vaikutus tuontituotteisiin sekä se seikka, että suurena tuojana Eurooppa kilpailee jatkuvasti maailmanmarkkinoilla, mutta yhteisön säännöt aiheuttavat usein suuremmat kustannukset kuin Codex Alimentarius -järjestelmään liittyvät säännöt. Järjestelmää tulisikin mukauttaa, jotta eurooppalaiset yritykset eivät olisi muita heikommassa asemassa.

4.4 Komission valitsema vaihtoehto eli muutosten tekeminen yhteisön luetteloon nk. komiteamenettelyllä voi merkitä edistysaskelta sekä teollisuuden että kansalaisyhteiskunnan kannalta, jos menettelyn yhteydessä noudatetaan suurta avoimuutta ja siinä pystytään myös ottamaan nopeasti huomioon innovaatiot sekä uusien ja yhä parempien tuotteiden kehittäminen mm. allergioiden torjumiseksi.

4.5 Komitean mielestä EFSA:n toiminnassa myönteistä on mm. riskinarviointimenettelyjen perustaminen avoimiin prosesseihin, jotka pohjautuvat tieteelliseen tietoon ja objektiivisiin seikkoihin.

4.6 Komitea katsoo, että uusien vastuualueiden myötä EFSA:n menettelyjä tulee vahvistaa ja sen henkilöstöä ja rahoitusta tulee lisätä, jotta varmistetaan, että arviointi on korkealaatuaista, avointa ja riippumatonta ja että sen yhteydessä noudatetaan täysimääräisesti luottamuksellisuuskriteereitä.

## 5. Erityistä

### 5.1 Yhtenäinen hyväksymismenettely

5.1.1 Komitea katsoo, että EFSA:n lausunnossa tulee ottaa huomioon 9 artiklan mukaiset soveltamistoimenpiteet, joihin kuuluvat hakemuksen sisältö, laadinta ja esittäminen, sopimukset hakemuksen asianmukaisuuden tarkastamisesta ja tietojen luonne.

5.1.2 Yhteisön luettelon päivityksestä komitea toteaa, että hyväksymisjärjestelmän määräaikoja tulisi kohtuullistaa lyhentämällä komission asetusehdotuksen mukainen yhdeksän kuukauden määräaika kolmeen kuukauteen. Siten käsittely- ja hyväksymisprosessi voitaisiin saada päätökseen yhteensä 12 kuukaudessa.

5.1.3 EFSA:n tai komission suorittamien arviointien määräaikoja voidaan 10 artiklan mukaisesti pidentää erityistapauksissa. Edellä todetun mukaisesti pidentämismahdollisuuden ei pitäisi olla rajoittamaton, vaan asetuksessa tulisi säätää enimmäiskestosta.

5.1.4 Komitea katsoo, että yhtenäiseen hyväksymismenettelyyn tulisi sisällyttää myös mahdollisuus tarkistaa ja päivittää luettelot säännöllisesti valmistajien ja kuluttajien kanssa käytävän jatkuvan ja järjestelmällisen vuoropuhelun perusteella. Näin rajoitettaisiin kyseisistä toimista aiheutuvia kustannuksia ja raskautta.

5.1.5 Yhteisön hyväksymisjärjestelmää ei tulisi milloinkaan käyttää kauppavaihdolle luotavien teknisten esteiden oikeuttamiseen. Kalliit testit ja tuontiin ja vientiin liittyvät todistukset eivät siis tule kysymykseen.

### 5.2 Lisäaineet

5.2.1 Tulisi määritellä nykyistä tarkemmin, milloin 5 artiklassa esitettyjen ”perusteltua teknistä tarvetta” ja ”kuluttajille koituvaa etua ja hyötyä” koskevien edellytysten katsotaan täyttyvän.

5.2.2 Ehdotetun asetuksen 20 artiklan mukaisten pakkausmerkintöjen tulisi olla helppotajuisia, suuren yleisön tunnistettavissa ja yhdenmukaisia kaikkialla yhteisön alueella.

### 5.3 Entsyymit

5.3.1 Komitea pitää myönteisenä, että asetuksen soveltamisaan kuuluvat kaikki elintarvike-entsyymit, joita käytetään teknisen vaikutuksen aikaansaamiseksi, ja että entsyymien kelpuuttaminen yhteisön luetteloon edellyttää hyväksymismenetelyn läpäämistä.

5.3.2 Komitea katsoo, että lisäaineiden tapaan myös entsyymien arviointikriteereihin tulee sisällyttää ”kuluttajille koituvaa etua ja hyötyä”.

5.3.3 Komitea korostaa, että pakkausmerkinnöiltä tulee edellyttää yhteisötasolla selkeyttä ja yhtenäisten vaatimusten noudattamista. Valmistajille ja kuluttajille ei saa aiheutua turhaa vaivaa.

5.3.4 Komitean mielestä alakohtaisessa lainsäädännössä ei tulisi säilyttää hyväksytyjen aineiden luetteloja. Tällöin samoille entsyymeille olisi olemassa kaksinkertainen hyväksymisjärjestelmä. Aiemmin annettuja direktiivejä ja asetuksia tulisi muuttaa ensi tilassa siten, että niissä viitataan yksiselitteisesti nyt ehdotettuihin uusiin sääntöihin.

### 5.4 Aromit

5.4.1 Komitean mielestä arviointikriteerien tulisi olla lisäaineita koskevien kriteerien mukaisia ja niihin tulisi sisällyttää ”kuluttajille koituvaa etua ja hyötyä”.

5.4.2 Komitea kannattaa sitä näkemystä, että kuluttajille tulee 14 artiklan mukaisesti tarjota yhä selkeämpää tietoa elintarvikkeissa käytettyjen aromien luonteesta ja alkuperästä.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille — EU:n kalastusalan kestävyys edistämisen kestävänsä enimmäistuoton avulla”**

KOM(2006) 360 lopullinen

(2007/C 168/07)

Komissio päätti 4. heinäkuuta 2006 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Gabriel **Sarró Iparraguirre**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 131 puolesta, 3:n pidättyessä äänestämästä.

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK katsoo, että vaikka EU:n kalastuksen hoidon uudet poliittiset suuntaviivat, jotka perustuvat kestävänsä enimmäistuoton, ovat pitkällä aikavälillä myönteiset, ne saattavat aiheuttaa taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia, joita Euroopan kalastusalan on hyvin vaikea kestää. Siksi komitea suosittelee, että suuntaviivojen täytäntöönpanon hyviä ja huonoja puolia harkitaan erittäin huolellisesti taloudelliselta, sosiaaliselta ja ympäristön kannalta.

1.2 Koska eri kalakantojen kestävänsä enimmäistuoton arviointi on hyvin epävarmaa, ETSK suosittelee, että komissio varautuu pitkän aikavälin suunnitelmissaan mukauttamaan enimmäismääriä vuosittain rationaalisesti, asteittain ja joustavasti sekä sopimaan niistä asianmukaisesti kaikkien asianomaisten sektoreiden kanssa. Niinpä komission on jo alusta lähtien kuuluttava tarkoituksenmukaisesti alueellisia neuvoa-antavia toimikuntia, Euroopan unionin neuvoa-antavaa kalatalous- ja vesiviljelykomiteaa sekä merikalastusalan työmarkkinakomiteaa ja annettava niille riittävästi aikaa, jotta komiteoiden jäsenet voivat punnita ehdotusten sisältöä jäsenjärjestöjen edustajien kanssa.

1.3 ETSK suosittelee, että komissio olisi erityisen varovainen määrittäessään vuotuista kalastuskuolevuutta, minkä tarkoituksena on saavuttaa pitkällä aikavälillä monilajikalastuksen kestävänsä enimmäistuotto.

1.4 ETSK ei yhdy Euroopan komission väittämään siitä, että tällaisella kalastuksenhoitopolitiikalla kalastusalan kaupan tase saatetaan jälleen tasapainoon, sillä yhteisön yritysten supistaessa toimituksiaan markkinoille ne korvataan välittömästi tuonnilla unionin ulkopuolisista maista. Siksi komitea kehottaa Euroopan komissiota tarkkailemaan ja valvomaan erityisesti kyseistä tuontia yhteisön markkinoille.

1.5 Komitea katsoo, että komission ja EU:n jäsenvaltioiden on otettava huomioon tässä lausunnossa mainitut muut ympäristökäijät, jotka nekin vaikuttavat meren ekosysteemin kehitykseen, ja suosittelee, että ne vaatisivat sellaisia taloudellisia toimijoita, joiden toiminta vaikuttaa meren ekosysteemiin, rajoittamaan toimintaansa samalla tavoin kuin kalastusala pyydetään tekemään.

1.6 Komitea katsoo, että molemmat komission ehdottamat tavat mukauttaa kalastusta siten, että kestävänsä enimmäistuotto saavutetaan, voivat täydentää toisiaan, koska jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön aiheellisimmiksi katsomansa toimet sen mukaan, millaisia taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia niillä on maiden kalastusalaan. ETSK on huolestunut siitä, ettei Euroopan kalatalousrahastolla ole riittävästi määrärahoja vastata tämän uuden kalastuksenhoitojärjestelmän soveltamisen aiheuttamiin vaikutuksiin.

**2. Perustelut lausunnon laatisemalle**

2.1 Käsilä oleva lausunto pohjautuu komission tiedonantoon EU:n kalastusalan kestävyys edistämisen kestävänsä enimmäistuoton avulla<sup>(1)</sup>. Tiedonannossa esitetään komission kanta kalastusalan taloudellisen suorituskyvyn parantamiseen yhteisen kalastuspolitiikan puitteissa.

2.2 Komission lähtökohtana on, että suorituskykyä voidaan parantaa lopettamalla vähitellen liikakalastus. Tästä olisi kalastusalaalle taloudellista hyötyä, sillä kustannukset alenisivat, saaliit paranisivat, kalastus muuttuisi kannattavammaksi ja saaliita heitettäisiin vähemmän pois.

2.3 Jotta tavoitteet saavutetaan, komissio katsoo, että on aika hallinoida Euroopan kalataloutta eri tavalla kuin ennen ja pyrkiä aktiivisesti onnistumaan sen sijaan, että pelkästään yritettäisiin välttää epäonnistumisia.

2.4 Komissio on laatinut EU:n kalastuksen hoidolle uudet poliittiset suuntaviivat, joiden lähtökohtana on kestävyys perustuva kalakantojen enimmäistuotto. Se puolestaan määritteli pitkän aikavälin kalastuskuolevuuden pohjalta.

2.5 Uusien poliittisten suuntaviivojen taustalla on Euroopan unionin jäsenvaltioiden Johannesburgissa (syyskuussa 2002) pidetyssä kestävänsä kehityksen huippukokouksessa tekemä kansainvälinen poliittinen sitoumus pitää kalakannat sellaisella tasolla tai palauttaa ne sellaiselle tasolle, jolla voidaan varmistaa kestävänsä enimmäistuotto. Tavoitteet pyritään saavuttamaan pikimmiten, jos kyseessä on ehtynyt kalakanta, ja joka tapauksessa ennen vuotta 2015.

<sup>(1)</sup> KOM(2006) 360 lopullinen, 4. heinäkuuta 2006.



2.6 Tarkoituksena on siis omaksua kalastuksenhoitoon pitkän aikavälin lähestymistapa, jossa Euroopassa keskitytään hyödyntämään meren elollisten luonnonvarojen tuotantopotentiaalia parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä vastaa yhteisen kalastuspolitiikan laajempaa tavoitetta, jolla pyritään takaamaan kestävä taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöolosuhteet.

2.7 Kalastuselinkeino voi saavuttaa edellä mainitut taloudelliset hyödyt vain, jos kalastusta rajoitetaan entisestään siirtymäkauden ajan, kuten tiedonannossa esitetään. Muutosvauhdista on päätettävä siten, että kaikki asianosaiset voivat osallistua päätöksentekoprosessiin. Muutoksen sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia on lievennettävä siirtymävaiheessa Euroopan kalatalousrahaston tuella.

### 3. Yleistä

3.1 Päätäessään kestävään enimmäistuottoon perustuvasta kalastuksenhoidosta komissio on nojautunut periaatteeseen, jonka mukaan joitakin kalakantoja on kalastettu liikaa niiden tuotantopotentiaaliin verrattuna.

3.2 Kun otetaan huomioon, että eräät kalakannat ovat viimeksi kuluneiden 30 vuoden aikana etenkin liikakalastuksen seurauksena heikentyneet Euroopan vesillä erittäin huolestuttavasti, komitea yhtyy näkemykseen, jonka mukaan saalismäärä olisi saatava nykyistä kestävämmälle tasolle.

3.3 Komissio katsoo, että kestävään enimmäistuottoon perustuvat kalakantojen hoitojärjestelmät takaavat sen, etteivät kannat romahda, ja näin kalakannat voivat kasvattaa kokoaan.

3.4 Koska tietyn kalakannan kestävä enimmäistuotto vastaa sellaista biomassaa (kalojen määrää), joka voidaan pyytää vaikuttamatta kyseisen kannan tulevaan tuotantokapasiteettiin, ETSK katsoo, että soveltamisperiaate on oikea. Näin ollen komitea kannattaa varauksetta kyseisen periaatteen käyttämistä kalastuksenhoitopolitiikan perustana.

3.5 Komitea huomauttaa kuitenkin komissiolle, että kaikkiin hallinnointitapojen muutoksiin liittyy riskejä ja että hyviä ja huonoja puolia on siksi punnittava erittäin huolellisesti.

3.6 Tiedonannossa esitellään varsin seikkaperäisesti kestävään enimmäistuottoon perustuvan kalastuksenhoitojärjestelmän edut, etenkin ympäristöhyödyt, mutta siinä ei syvennytä taloudellisiin eikä sosiaalisiin hyötyihin eikä etenkin haittoihin, joita järjestelmä aiheuttaa kalastusosalalle.

3.7 Komission mainitsemista hyvistä puolista ETSK ei yhdy väitteeseen, jonka mukaan näillä kalastuksenhoitotoimilla kalastusalan kaupan tase saataisiin jälleen tasapainoon, sillä kun yhteisön yritykset poistuvat alalta täyttäkseen tavoitteeksi asetetun kestävän enimmäistuoton, ne jättävät jälkeensä tyhjiön, jonka tilalle tulee välittömästi yhteisön ulkopuolisten maiden yrityksiä. Kalastustuotemarkkinoiden on näet taattava jatkuvat toimitukset.

3.8 Tiedonannon mukaan uuden kalastuksenhoitojärjestelmän yleisenä lähtökohtana on kalastuskuolevuuden vähentäminen: jotta kalat voivat kasvaa suuremmiksi ja ovat pyyntihetkellä arvokkaampia ja saalis on suurempi, mereltä pyydetävän kalan osuutta on vähennettävä.

3.9 Tiedonannossa myönnetään kuitenkin, että kalapopulaatioita on vaikea mitata, ja vaikka kalastuksella (kalastuskuolevuudella) on kaikkein huomattavin vaikutus kalakannan suotuisaan tilaan, myös muilla tekijöillä, kuten ympäristötekijöillä ja nuorten kalojen määrällä, on oma vaikutuksensa.

3.10 Tiedonannossa ehdotetaan pitkän aikavälin strategiaa kalakantojen elvyttämiseksi, jotta kalastus ja populaatioiden tuotantokapasiteetti saadaan tasapainoon. Tiedonannossa todetaan, että tavoite voidaan saavuttaa vähitellen vähentämällä kalastusalueiden määrää tai niiden pyyntiponnistusta.

3.11 Jotta kalastajat saisivat kannasta kestävän enimmäistuoton, kullekin kannalle on parhaiden saatavilla olevien tieteellisten lausuntojen perusteella määriteltävä tavoitetaso, jolla sitä pitäisi kalastaa, ja vuotuinen kalastuskuolevuus. Kun tavoitetaso on määritelty, käyttöön otettavan kalastuksenhoitosuunnitelman puitteissa on päätettävä, millaisia vuotuisia mukautuksia tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tehtävä. Päätökset on pantava täytäntöön yhteisen kalastuspolitiikan pitkän aikavälin suunnitelmien avulla.

3.12 Yhteisön nykyinen kalastuksenhoito perustuu kalakantojen turvallisen tason ja ennalta varautumisen periaatteisiin. Vuosittain määriteltävät suurimmat sallitut saaliit (TAC) ja kalastuskiintiöt perustuvat keskenään vertailtuihin tieteellisiin lausuntoihin, ja tiettyihin heikoimmassa tilassa oleviin kalakantoihin sovelletaan yhteisen kalastuspolitiikan mukaisia elvyttämissuunnitelmia, jotta ne saataisiin jälleen biologisesti kestävälle tasolle.

3.13 ETSK pitää kalastuksenhoitojärjestelmän muutosta merkittävänä, sillä nyt otetaan käyttöön nykyistä järjestelmää kunnianhimoisempi biologinen tavoite. Muutos vähentää puolestaan huomattavasti kalastuskuolevuutta, kun järjestelmää mukautetaan vuosittain, mikä epäilemättä edellyttää alusten ja pyyntiponnistuksen vähentämistä eli suuria uhrauksia yhteisön kalastusyrityksiltä. ETSK on huolestunut siitä, ettei Euroopan kalatalousrahastolla ole riittävästi määrärahoja vastata edellä mainittuihin suuriin uhrauksiin. Jos asetetut tavoitteet kuitenkin saavutettaisiin, tilanne saataisi olla alalla toimintaansa jatkaville kalastusyrityksille erittäin suotuisa.

3.14 ETSK toteaa komission suunnitelmista, että arviot eri kalakantojen kestävästä enimmäistuotosta ovat hyvin epävarmoja. Komitea suosittaaakin komissiolle, että se tekisi pitkän aikavälin suunnitelmiinsa rationaalisia vuotuisia mukautuksia.

3.15 Haasteena onkin löytää tapoja auttaa kalastusyhteisöjä ja -yrityksiä selviämään sopeuttamisvaiheesta asianmukaisesti. Komitea katsoo tämän vaativan avokätisempiä ja luovempia tukitoimia kuin mitä komissio on tähän mennessä esittänyt. Tällaiset toimet ovat täysin perusteltu tapa varmistaa nopea siirtyminen entistä kestävämpiin kalastuskäytäntöihin tulevaisuudessa.

3.16 Komitean mielestä on joka tapauksessa erittäin tärkeää, että — kuten tiedonannossa todetaan — kaikille sidosryhmille annetaan tilaisuus osallistua pitkän aikavälin suunnitelmien päätöksentekoprosessiin järjestämällä alueellisille neuvoo-antaville toimikunnille usein kuulemistilaisuuksia ja että ne voivat olla mukana päättämässä suunnitelmien täytäntöönpanoaikataulusta ja kyseisen täytäntöönpanon seurauksista. ETSK katsoo niin ikään, että myös EU:n neuvoo-antavalle kalatalous- ja vesiviljelykomitealle sekä merikalastusalan työmarkkinakomitealle on tarjottava tilaisuus osallistua kuulemisprosessiin.

#### 4. Erityistä

4.1 Kestävään enimmäistuottoon perustuvan kalastuksenhoitojärjestelmän käyttöönotto edellyttää muiden kyseisenlaiseen hallintointiin välittömästi vaikuttavien seikkojen analysointia tiedonannon tapaan:

- ympäristövaikutukset ja järjestelmän vaikutukset meren ekosysteemissä tapahtuviin muutoksiin
- hoitojärjestelmän soveltaminen monilajikalastukseen
- pitkän aikavälin suunnitelmien asema.

4.2 Ympäristövaikutukset ja järjestelmän vaikutukset meren ekosysteemissä tapahtuviin muutoksiin

4.2.1 Tiedonannossa todetaan, että on hyvin epävarmaa, kuinka ilmasto- ja säämuutokset vaikuttavat meriekosysteemiin, ja että nämä yhdessä muiden ympäristötekijöiden kanssa saattavat vaikuttaa kalakantoihin.

4.2.2 Koska kaikkien ympäristötekijöiden vaikutusta ei tunneta, komissio katsoo, että monissa tapauksissa juuri kalastus vaikuttaa eniten asiaan ja tietyn kalakannan pyyntikiintiöiden supistaminen antaa sille mahdollisuuden kestää paremmin ekologisia muutoksia.

4.2.3 Tiedonannossa kehoitetaan vähentämään pyyntiä jatkuvasti ja kestävästi, jotta kalastuskuolevuus pienenee ja kannat elpyvät. Näin saadaan enemmän tietoa ekosysteemeistä ja niiden tuotantopotentiaalista, ja pitkän aikavälin hoitotavoitteet voidaan tarkistaa.

4.2.4 ETSK pitää periaatetta hyvänä, kunhan kalastuskuolevuutta vähennetään asteittain ja kestävästi lajien sitä vaatiessa. Komissio myöntää, että pyrkimys lisätä tietyn kalalajin biomassan kokoa lyhyellä aikavälillä saattaa aiheuttaa kalastuselinkeinolle epävakautta, mikä ei ole hyväksyttävissä.

4.2.5 Komitea katsoo kuitenkin, että meriekosysteemien kehitykseen vaikuttavat myös muut ympäristötekijät, joita komissio ei edes mainitse, kuten saalistajat, saasteet, raakaöljy- tai kaasue-

siintymien etsintä ja hyödyntäminen, meren rannalla sijaitsevat tuulivoimalat, hiekan ja merestä peräisin olevien mineraalien otto jne.

4.2.6 ETSK kehottaa komissiota ja EU:n jäsenvaltioita vaatimaan, että sellaiset toimijat, jotka niin ikään vaikuttavat toiminnallaan kalakantojen runsauteen ja meren ekosysteemien muutokseen, rajoittavat toimintaansa samalla tavoin kuin kalastusalaa pyydetään tekemään.

#### 4.3 Hoitojärjestelmän soveltaminen monilajikalastukseen

4.3.1 Kestävään enimmäismäärään perustuvaa kalastuksenhoitojärjestelmää on kaikkein hankalinta soveltaa monilajikalastukseen.

4.3.2 Vaikka asiasta ollaan tietoisia, monilajikalastuksen hoitojärjestelmää ei tiedonannossa käsitellä perusteellisesti. ETSK katsoo, että komission sekä alueellisten neuvoo-antavien toimikuntien ja neuvoo-antavan kalatalous- ja vesiviljelykomitean välisiä suhteita on tehostettava juuri monilajikalastusta hallinnoitaessa.

4.3.3 Tiedonannossa mainitaan, että on tärkeää säilyttää meriekosysteemien tasapaino, ja katsotaan, että on hyvin riskialtista vähentää tietyn lajin kalastusta ja suosia toisen lajin tuottoa. Komitea on asiasta epäilemättä samaa mieltä.

4.3.4 Järjestelmä on monimutkainen siksi, että kalastettaessa kaikkia ekosysteemin lajeja, mikä on komission pyrkimys, saalis- määrän (tavoitetason) olisi vastattava kestävä enimmäistuottoa pitkällä aikavälillä. Toisin sanoen monilajikalastuksen kohteena olevien tietyn ekosysteemin populaatioiden kestävä enimmäistuototason mukaisesti enimmäissaalis määräytyy pitkän aikavälin suunnitelmissa sen lajin mukaan, jolle asetetaan pitkällä aikavälillä alhaisin kestävä enimmäistuototaso.

4.3.5 Tiedonannossa todetaan niin ikään, että jottei sivusaaliita pyytämällä vahingossa harjoitettaisi liikakalastusta, eräisiin pitkän aikavälin suunnitelmiin saattaa olla tarpeen sisällyttää lisätoimenpiteitä (esimerkiksi pyydyksiin tehtävät muutokset sekä kalastuskieltoalueet ja -kaudet).

4.3.6 ETSK katsoo, että vaikka kalastuksenhoitojärjestelmän lähestymistapa vastaa yhteisen kalastuspolitiikan laajempaa tavoitetta, komission on arvioitava hyvin tarkkaan kestävä enimmäistuoton edellyttämiä pyyntitasoja ja sovittava monilajikalastuksen sidosryhmien kanssa, millä tavoin pitkän aikavälin suunnitelmien taloudelliset ja sosiaaliset seuraukset hoidetaan.

#### 4.4 Pitkän aikavälin suunnitelmien asema

##### 4.4.1 Pitkän aikavälin suunnitelmat

4.4.1.1 Tiedonannossa todetaan, että suunnitelmia laatiessaan komissio kuulee asianomaisia aloja ja perustaa suunnitelmat puolueettomiin tieteellisiin lausuntoihin. Samalla komissio ottaa tarkoin huomioon ehdotettujen toimenpiteiden taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristövaikutukset.

4.4.1.2 Suunnitelmissa määritellään objektiivinen kalastus-taso sekä tapa, jolla taso saavutetaan asteittain vähentämällä kalastuksen mahdollisia haittavaikutuksia ekosysteemiin. Monilajikalastukseen sovelletaan teknisiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on taata, että eri kalakantoja pyydetään niille asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Tiettyjä kantoja voidaan pyytää vähemmän kuin niiden kestävä enimmäistuotto edellyttää, jotta toisten lajien tuotto vastaavasti lisääntyy.

4.4.1.3 Mikäli ei ole riittävästi tieteellistä tietoa, jonka pohjalta kestävä enimmäistuotto edellyttämät toimet voidaan määritellä, suunnitelmat laaditaan ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti.

4.4.1.4 Suunnitelmia ja niiden tavoitteita on säännöllisesti tarkasteltava uudelleen.

4.4.1.5 ETSK katsoo, että kalastuksenhoidon uusi poliittinen suuntaus, josta saattaa olla kiistatonta hyötyä, kunhan kaikkien kalakantojen kestävä enimmäistuotto on saavutettu, voisi vaikuttaa kalastusalaan tuntuvasti: pyynti saattaisi vähentyä, mikä pakottaisi supistamaan alusten määrää ja lopettamaan alan työpaikkoja lyhyellä aikavälillä. Tämä puolestaan murentaisi satamien taloudellista rakennetta.

4.4.1.6 Komitea kehottaakin komissiota panemaan kalastus-alaa kuultuaan pitkän aikavälin suunnitelmat täytäntöön jokseenkin joustavassa aikataulussa, jotta kalastajat voivat sopeutua uuteen hoitojärjestelmään vähitellen.

4.4.1.7 ETSK katsoo, että monilajikalastuksessa on oltava mahdollisimman joustavia, kun hyväkuntoisia kantoja voidaan pyytää täysimääräisesti.

#### 4.4.2 Sopeuttamisprosessin hallinnointi

4.4.2.1 Sen jälkeen kun on hyväksytty pitkän aikavälin suunnitelmat, joissa kalakannoille asetetaan riittävät tavoitetasot, jäsenvaltioiden on päätettävä, millaisessa aikataulussa ne pyrkivät näihin tavoitteisiin ja kuinka siirtymäprosessia hallinnoidaan.

4.4.2.2 Tiedonannossa esitetään kaksi erilaista kattavaa lähestymistapaa muutoksen hallinnoimiseksi:

— Vähennetään kalastuskapasiteettia (alusten romuttaminen) täsmälleen sen verran, ettei ylitetä kestävä enimmäistuotto kalastustasoa. Tämä lähestymistapa parantaisi erittäin yleisestä näkökulmasta tarkasteltuna muiden kalastuslaivastojen taloudellista tehokkuutta kalastusalusten ja työpaikkojen menetyksen kustannuksella.

— Säilytetään ennallaan laivaston koko pienentämällä alusten pyyntikapasiteettia esimerkiksi siten, että rajoitetaan alusten kokoa, tehoa tai pyydyksiä tai merelläolopäiviä. Näin säilyttäisiin työllisyys nykyisellä tasolla, mutta hintana olisi taloudellinen tehostomuus.

4.4.2.3 Sovellettavasta lähestymistavasta tai rahoitusstrategiasta päättää kukin jäsenvaltio, ja yhteisö puolestaan tarjoaa hallinnointipuitteet, joiden avulla liikakalastus voidaan asteittain lopettaa. Rahoitusvälineenä toimii Euroopan kalatalousrahasto.

4.4.2.4 Komissio asettuu tiedonannossa selvästi kannattamaan ensimmäistä lähestymistapaa, jonka lähtökohtana on jäsenvaltioiden kalastuslaivaston pienentäminen. Tätä lähestymistapaa on helpoin valvoa, ja kokemus osoittaa, että aluskapasiteetin vähentämistä vastustetaan sosiaalisesti vähemmän ja sen toteuttaminen aiheuttaa vähemmän ongelmia kuin muunkaltaiset ratkaisut.

4.4.2.5 ETSK myöntää, että aluskapasiteetin vähentäminen on tehokkain järjestely tai lähestymistapa liikakalastuksen asteittaiseksi lopettamiseksi. Komitea katsoo kuitenkin, että kunkin jäsenvaltion on voitava valita sille parhaiten sopiva lähestymistapa sen jälkeen kun taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset on tarkoin punnittu. Ei myöskään pidä unohtaa, että molemmat vaihtoehdot voidaan toteuttaa samanaikaisesti, kunnes tavoitteena oleva kalakantojen kestävä enimmäistuotto saavutetaan.

4.4.2.6 ETSK on komission kanssa yhtä mieltä ehdotuksesta tarkastella sopeuttamisen taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia aluetasolla sen sijaan, että niistä tehtäisiin Euroopan laajuinen analyysi, sillä laivastojen erityispiirteet vaihtelevat jäsenvaltioittain.

4.4.2.7 Pitkän aikavälin suunnitelmien lähtökohtana on tietynlainen pyynti: niissä tarkastellaan yhteisesti pyydetäviä kalakantaryhmiä. Suunnitelmissa on mainittava muun muassa, missä määrin tietyn lajin kalastusmahdollisuuksia voidaan vuosittain muuttaa, ja taattava vakaa, asteittainen siirtymävaihe.

4.4.2.8 Tiedonannossa todetaan lisäksi, että kestävä enimmäistuottoon tähtäävien kaikenkattavien pitkän aikavälin suunnitelmien laatiminen vie aikaa. Yhteisön on hyväksyttävä kalastuksenhoitosuunnitelmat, joita sovelletaan vuodesta 2007 lähtien ja joilla varmistetaan, ettei lisätä niiden kantojen pyyntiä, joita jo kalastetaan liikaa. ETSK katsoo, että Euroopan komission on kuultava alueellisia neuvoo-antavia toimikuntia, Euroopan unionin neuvoo-antavaa kalatalous- ja vesiviljelykomiteaa sekä merikalastusalan työmarkkinakomiteaa ennen kuin se tekee vuotta 2007 koskevia päätöksiä.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Dimitris DIMITRIADIS

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kiellosta saattaa markkinoille ja tuoda yhteisöön sekä viedä yhteisöstä kissan ja koiran turkista ja tällaista turkista sisältäviä tuotteita"**

KOM(2006) 684 lopullinen — 2006/0236 COD

(2007/C 168/08)

Neuvosto päätti 4. joulukuuta 2006 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 ja 133 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Daniel **Retureau**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 128 ääntä puolesta ja 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea hyväksyy ehdotuksen oikeusperustan (yhteisön perustamissopimuksen 95 artikla) sekä säädöstyyppin (asetus).

1.2 Komissiolla ei ole perustamissopimukseen perustuvaa omaa toimivaltaa, joka antaisi sille mahdollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin torjuakseen eläimiin kohdistuvaa julmuutta, joka lisäksi tapahtuu unionin ulkopuolella. Komissiolla on mahdollisuus puuttua asiaan vain turkistuotteiden kauppaa ja sisämarkkinoita koskevan toimivaltansa näkökulmasta ja sen johdosta, että jäsenvaltioissa on annettu erilaisia säännöksiä, jotka on syytä yhdenmukaistaa.

1.3 Komitea yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan vain täydellinen kieltö voi ehkäistä vaatteiden ja lelujen maahan-tuojia tuomasta suuria määriä kissojen ja koirien turkiksia ja niistä valmistettuja tuotteita unionin alueelle ja estää kiellettyjen turkistuotteiden laajamittaisen salakaupan.

1.4 Komitea toivoo, että käsite "turkis" olisi juridisesti selvä ja ilmaisisi nimenomaisesti varsinaista turkkia ja sen erillisiä osia (karva, nahka), jotta kieltö koskisi kaikkea mahdollista kissan ja koiran turkiksen käyttöä.

1.5 Komitea korostaa, että valvonnan on oltava konkreettista ja että asianmukaisimpien valvontakeinojen määrittämiseksi on sovellettava komiteamenettelyä.

## 2. Perustelut

2.1 Komissio ehdottaa, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklaan (sisämarkkinat) perustuvalla asetuksella kielletään kissan ja koiran turkiksen tuotanto ja kaupan pitäminen Euroopan unionissa, tuonti EU:hun sekä vienti sen ulkopuolelle.

2.2 Ehdotettu asetus vastaa kansalaisyhteiskunnan ja Euroopan parlamentin esittämiin vaatimuksiin, ja puheenjohtajamaa Saksa pitää sitä ensisijaisen tärkeänä.

2.3 Näyttää siltä, että erityisesti Aasiassa kissoja ja koiria kasvatetaan ja tapetaan kurjissa olosuhteissa tarkoituksena käyttää niiden turkit vaatteiden, asusteiden tai lelujen tuotan-

nossa. Kyseisiä turkiksia on havaittu Euroopan unionin sisämarkkinoilla.

2.4 Turkit käsitellään yleensä kemiallisesti ja värjäämällä ja myydään nimikkeellä, jonka avulla katketaan niiden alkuperä. Tieteellisesti on vaikeaa tunnistaa tarkasti, mistä eläimestä näin käsitellyt turkikset ovat peräisin, tehtiinpä tutkimus tarkastelemalla ulkonäköä tai koostumusta taikka DNA-analyysin avulla, sillä DNA tuhoutuu jalostusprosessissa. Vaikuttaa siltä, että vain vertailumenetelmää hyödyntävän massaspektrometrian avulla voidaan määritellä tarkkaan, mistä eläimestä on kyse. Tullitarkastukset voisivat siis osoittaa erittäin vaikeiksi, mikä selittää erityisesti ehdotetun asetuksen 4 artiklan poikkeussäännökset.

2.4.1 Asetuksen 4 artiklan mukaan kiellettyä turkista sisältävien vaatteiden tai tavaroiden hallussa pito voitaisiin sallia henkilökohtaista käyttöä varten. Komitea katsoo, että tällaisten yksityishyödykkeiden hyvin vähäisen määrän hallussa pito ja käyttö tai käyttöön asettaminen tulisi sulkea selvästi asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle ylimääräisen byrokratian välttämiseksi.

2.4.2 Mahdollinen sellaisten nahkojen käyttö turkisten valmistukseen, joita ei ole saatu turkistuotantoa varten kasvateista eläimistä ja jotka on merkitty asianmukaisesti, voitaisiin mahdollisesti hyväksyttävä komiteamenettelyssä.

2.5 Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta tuotannon, tuonnin ja kaupan pitämisen täydellinen kieltö on ainoa mahdollinen toimenpide, kun otetaan huomioon luvaton tuonti ja tuonnin salaaminen sekä vilppi, kun kauppatavarassa, eli vaatteissa ja tavaroissa, jotka voivat sisältää koirien ja kissojen turkista, käytetään perättömiä merkintöjä.

2.6 Monet jäsenvaltiot ja myös unionin ulkopuoliset valtiot ovat jo hyväksyneet kyseisten tuotteiden kieltöä koskevaa lainsäädäntöä, joka kuitenkin vaihtelee luonteeltaan ja laajuudeltaan. Yhteisön toimet ovat perusteltuja sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistarpeen johdosta.

2.7 Kiellettyjen turkisten tunnistamista ja tunnistamismenetelmiä varten perustetaan tiedotus- ja seurantajärjestelmä. Komiteamenettelyn avulla on mahdollista laatia luettelo valvonnan edellyttämistä hyväksyttävistä toimista.

2.8 Jäsenvaltioiden tulee määrätä oikeasuhteisista ja varoittavista seuraamuksista.

### 3. Yleistä

3.1 Komitea hyväksyy ehdotuksen oikeusperustan sekä asetuksen säädöstyypin. Maatilojen eläimiä koskeviin eläinten hyvinvointia koskeviin näkökohtiin ei voida vedota koirien ja kissojen tapauksessa.

3.2 On yhteiskunnallinen tosiasia, että kyseisistä eläimistä on Euroopassa tullut seuraeläimiä, joita ei kasvateta niiden lihan tai turkiksen vuoksi tai työeläimiksi. Poikkeuksena ovat tietyt koirarodut, joita käytetään vammaisten seura- ja opaskoirina tai auttamaan kadonneiden etsinnässä raunioiden tai lumen alta tai muissa hyödyllisissä tehtävissä ihmisen rinnalla, mikä tekee niistä yleisen mielipiteen mukaan vain entistä sympaatteisempia.

3.3 Komissiolla ei ole perustamissopimukseen perustuvaa omaa toimivaltaa, joka antaisi sille mahdollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin torjuakseen eläimiin kohdistuvaa julmuutta, joka lisäksi tapahtuu unionin ulkopuolella. Komissiolla on mahdollisuus puuttua asiaan vain turkistuotteiden sisämarkkinakauppa ja sen yhdenmukaistamista sekä turkistuotteiden kaupan esteiden poistamista koskevan toimivaltansa näkökulmasta sen johdosta, että jäsenvaltioissa on annettu erilaisia säännöksiä, jotka on syytä yhdenmukaistaa markkinoiden pirstoutumisen välttämiseksi.

3.4 Koska kissan tai koiran muunnellun turkiksen tunnistaminen on teknisesti erittäin vaikeaa, pelkästään merkintävaatimuksia koskeva ehdotus olisi ollut käytännössä tehoton. Komitea yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan vain täydellinen kieltö voi ehkäistä vaatteiden ja lelujen maahantuojia tuottamasta suuria määriä kissojen ja koirien turkiksia ja niistä valmistettuja tuotteita unionin alueelle ja estää kiellettyjen turkistuotteiden laajamittaisen salakaupan.

3.5 Asetuksesta tulisi sen hyväksynnän jälkeen ilmoittaa WTO:lle tullien ulkopuolisena esteenä. Asetus on kansainvälisen kaupan sääntöjen mukainen.

### 4. Erityistä

4.1 Komitea toivoo, että käsite ”turkis” olisi juridisesti selvä ja ilmaisii nimenomaisesti varsinaista turkkaa ja sen erillisiä osia (karva, nahka), jotta kieltö koskisi kaikkea mahdollista kissan ja koiran turkiksen käyttöä.

4.2 Komitean mielestä on syytä täsmentää, että on välttävää yksityishenkilöiden tullitarkastuksia heidän ylittäessään unionin sisäisiä rajoja tai tullessaan unionin ulkopuolisesta maasta mukanaan hyvin vähäinen määrä puhtaasti henkilökohtaisia tavaroita. Vaatekappaleiden vaihtoa tai myyntiä taikka niiden lahjoittamista hyväntekeväisyysjärjestölle ei myöskään pidä rinnastaa asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan kauppaan.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus metallisen elohopean viennin kieltämisestä ja turvallisesta varastoinnista"**

KOM(2006) 636 lopullinen — 2006/0206 COD

(2007/C 168/09)

Neuvosto päätti 15. marraskuuta 2006 pyytää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 133 artiklan ja 175 artiklan 1 kohdan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Frederic Adrian **Osborn**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 126 puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea kannattaa Euroopan unionin aktiivista osallistumista kansainvälisiin pyrkimyksiin rajoittaa elohopean tuotantoa ja käyttöä kaikkialla maailmassa sekä varmistaa elohopean turvallinen varastointi ja elohopeajätteestä huolehtiminen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää, että Euroopan unioni näyttää hyvää esimerkkiä siinä, miten se hoitaa oman elohopeaongelmansa. Lisäksi on tärkeää tukea entistä parempien valvontatoimenpiteiden käyttöönottoa kaikkialla maailmassa.

1.2 Sen vuoksi komitea kannattaa komission ehdottaman asetuksen yleistä tavoitetta kieltää elohopean vienti Euroopasta sekä vaatia ylijäämäelohopean turvallista varastoimista Euroopassa. ETSK katsoo, että elohopean vientikielto Euroopasta ja vaatimus sen turvallisesta varastoimisesta ennen lopullista huolehtimista ovat erityisen asianmukaisia ja oikein ajoitettuja toimenpiteitä nykyisessä tilanteessa, kun elohopeaan perustuvia kloori-alkaliprosesseista ollaan vaiheittain luopumassa Euroopassa.

1.3 Komitea kehottaa tulevaisuutta silmällä pitäen komissiota panemaan mahdollisimman pian täytäntöön elohopeastrategiansa muut osiot ja kehittämään tapoja vähentää entisestään elohopean käyttöä prosesseissa ja tuotteissa Euroopassa. Lisäksi tulee varmistaa elohopeajätevirtojen turvallinen loppusijoittaminen.

1.4 Komitea katsoo, että oikeudellisesti sitovan kiellon tulisi tulla voimaan niin pian kuin järkevin perustein on mahdollista ja että siihen asti komissiota ja asianomaisia yrityksiä olisi kannustettava tekemään kaikkensa viennin minimoimiseksi.

1.5 Komitea kannattaa komission ehdottamassa asetuksessa esitettyjä varastointijärjestelyjä, sillä ne ovat parhaat nykyään käytettävissä olevista menetelmistä. Toimivaltaisten viranomaisten on arvioitava kaikkien ehdotettujen varastointitilojen turvallisuus, ja viranomaisten olisi huolehdittava varastointipaikkojen säännöllisestä seurannasta siitä lähtien kun ne ovat toiminnassa. Komitea kehottaa komissiota pyytämään jäsenvaltioita toimittamaan selvityksiä asiassa tapahtuneesta edistyksestä. Jos varastointijärjestelyt osoittautuvat epätydyttäväksi, on ryhdyttävä lisätoimiin.

## 2. Lausunnon taustaa

2.1 Elohopea on maaperässä luonnollisesti esiintyvä aine, jonka keskimääräinen pitoisuus maankuoressa on noin 0,05 mg/kg. Pitoisuudessa on kuitenkin suuria paikallisia vaihteluita. Elohopeaa on erittäin pieninä pitoisuuksina myös kaikkialla biosfäärissä. Myös kasvit absorboivat elohopeaa, mikä voi selittää hiilen, öljyn ja kaasun kaltaisten fossiilisten polttoainelohopeapitoisuudet.

2.2 Ympäristön elohopeapitoisuudet ovat lisääntyneet huomattavasti teollisen aikakauden alkamisen jälkeen. Fossiilisia polttoaineita poltettaessa vapautuu merkittäviä määriä elohopeaa. Lisäksi elohopeaa erotetaan mineraaleista (etenkin sinoooperista), ja sitä käytetään useissa teollisissa sovelluksissa. Elohopeaa joutuu ympäristöön myös teollisuuden prosesseista ja jätteistä. Aikaisempien käytänteiden jäljiltä elohopeaa on kaatopaikoilla, kaivosten rikastusjätteessä, pilaantuneilla teollisuusalueilla, maaperässä ja sedimenteissä. Jopa arktisten alueiden kaltaiset alueet, joilla ei tapahdu merkittäviä elohopeapäästöjä, ovat elohopean mannertenvälisen ja maailmanlaajuisen liikkuamisen seurauksena saaneet siitä osansa.

2.3 Ympäristöön kerran päätnyt elohopea säilyy siellä ja kiertää eri muodoissa ilman, veden, sedimenttien, maaperän ja eliöiden välillä. Se voi muuttua (ennen kaikkea mikrobien aineenvaihdunnan tuloksena) metyylielohopeaksi, jolla on kyky **kerääntyä** eläviin organismeihin ja **rikastua** erityisesti vesistöjen ravintoketjuissa (kalat ja merinisäkkäät). Elohopeayhdisteistä juuri metyylielohopea onkin sen vuoksi suurin huolenaihe. Lähes kaikki kaloissa esiintyvä elohopea on metyylielohopeaa.

2.4 Elohopeaa esiintyy nykyään ympäristön eri osissa sekä elintarvikkeissa (etenkin kalassa) kaikkialla maailmassa niin suurina pitoisuuksina, että siitä aiheutuu haittoja ihmisille ja luonnonvaraisille eläimille. Eräissä osissa maailmaa, myös Euroopan eräissä osissa, huomattava osa väestöstä altistuu selvästi turvallisuusrajat ylittävälle elohopeapitoisuuksille. Kansainvälisellä tasolla ollaan laajasti yhtä mieltä siitä, että elohopeapäästöt ympäristöön olisi minimoitava ja että ne olisi niin nopeasti kuin mahdollista lopetettava vaiheittain kokonaan.

2.5 Vaikka elohopean maailmanlaajuinen kulutus on pienentynyt (kokonaiskysyntä on alle puolet 1980-luvun tasosta) ja elohopean hinta on alhainen, useissa maailman maissa elohopeaa tuotetaan edelleen kaivosteollisuudessa. Euroopassa alkutuotanto on nykyään loppunut, mutta elohopeaa erotetaan edelleen kaivannaisteollisuuden muiden prosessien sivutuotteena.

2.6 Suuria määriä elohopeaa tulee markkinoille myös kun elohopeaprosesseja käyttävien eurooppalaisten kloori-alkalilaitosten toimintoja muutetaan tai ne lopetetaan kokonaan. Tällainen jäännöselohopea myydään yleensä halvalla espanjalaiselle Miñas de Almadén -kaivosyriykselle, joka puolestaan myy sen eteenpäin kaikkialle maailmaan.

2.7 Hyvistä yrityksistä huolimatta kloori-alkaliteollisuutta edustava Euro Chlor -järjestö tai Almadén-yritys eivät voi taata, ettei kyseisen sopimuksen puitteissa EU:sta vietävä elohopea lisää entisestään maailmanlaajuisia ympäristön pilaantumista, koska elohopean käsittelyä ei voida valvoa sen jälkeen kun se on lähtenyt Almadénin laitoksilta. Vienti saattaakin kannustaa käyttämään elohopeaa entistä enemmän sääntelemättömissä prosesseissa ja tuotteissa muissa maissa, mikä voi lisätä elohopean saastuttaman jätteen tai elohopeapitoisten päästöjen määrää. Sen vuoksi on toivottavaa, että lakkautetuista elohopeaan perustuvista kloori-alkaliprosesseista peräisin olevan merkittävän elohopeaylijäämän pääsy maailmanmarkkinoille estetään.

### 3. Komission ehdotuksen pääsisältö

3.1 Komissio antoi 28. tammikuuta 2005 neuvostolle ja Euroopan parlamentille tiedonannon elohopeaa koskevasta yhteisön strategiasta (KOM(2005) 20 lopullinen). Strategiassa ehdotetaan kahtakymmentä toimenpidettä, jotka kattavat kaikki elohopean elinkaareen liittyvät näkökohdat. Kaksi strategiassa ehdotettua toimenpidettä koskevat elohopean vientiä ja varastointia.

3.2 Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi metallisen elohopean viennin kieltämisestä ja turvallisesta varastoinnista on jatkoa näille toimenpiteille. Ehdotuksella pyritään kieltämään metallisen elohopean vienti yhteisöstä sekä varmistamaan, että metallinen elohopea ei pääse uudelleen markkinoille ja että se varastoidaan turvallisesti. Tämä vastaa elohopeaa koskevan yhteisön strategian toimenpiteitä 5 ja 9. Perimmäisenä tavoitteena on rajoittaa maailmanlaajuisen "elohopeakertymän" kasvaminen entisestään.

3.3 Ehdotetulla asetuksella elohopean vienti EU:sta kielletäisiin 1. päivästä heinäkuuta 2011. Edellä mainitusta päivämäärästä alkaen metallinen elohopea, jota ei enää käytetä kloori-alkaliteollisuudessa, maakaasun puhdistamisesta syntyvä elohopea ja muiden metallien kuin rautametallin tuotannon sivutuotteena syntyvä elohopea on varastoitava turvallisesti.

3.4 Komissio on järjestänyt laajoja kuulemisia ehdotuksestaan, ja MAYASA-yritys, Espanjan hallitus ja Euroopan kloori-alkaliteollisuus — sidosryhmät, joita ehdotus koskee suoraan — ovat hyväksyneet kiellon voimaantulon ehdotettuna päivämääränä. Komissio panee merkille, että Euroopan kemianteollisuuden järjestö CEFIC on vapaaehtoisesti sitoutunut varmistamaan, että kloori-alkaliteollisuudesta peräisin olevan elohopea varastoidaan turvallisesti 1. heinäkuuta 2011 alkaen.

### 4. Yleistä

4.1 Komitea kannattaa varauksetta tavoitetta tehdä Euroopasta suunnannäyttäjää maailmanlaajuisissa pyrkimyksissä

vähentää elohopeapäästöjä ympäristöön rajoittamalla elohopean tuotantoa ja kulutusta sekä kannustamalla elohopeaa sisältävien aineiden, prosessien ja tuotteiden korvaamista muilla turvallisemmilla vaihtoehdoilla. Komitea uskoo REACH-asetuksen helpottavan kyseisiä pyrkimyksiä.

4.2 Komitea on tyytyväinen siihen, että elohopean louhinta ja rikastaminen elohopeapitoisista malmeista on nyt päättynyt Euroopan unionissa. Komitean mielestä komission olisi jatkettava asian tarkkailua ja oltava valmis kieltämään tällainen kaivos-toiminta, jos sitä joskus mahdollisesti aiottaisiin jatkaa. ETSK suosittaa myös, että komissio harkitsee lisätoimenpiteitä vähentääkseen haluja tuottaa elohopeaa muiden mineraalien louhinnan sivutuotteena sekä varmistaa ylijäämäelohopean turvallisen varastoinnin ja elohopeajätteestä huolehtimisen.

4.3 Kun tarkastellaan Euroopan ulkopuolista tilannetta, komitea kannattaa Euroopan unionin aktiivista osallistumista kansainvälisiin pyrkimyksiin rajoittaa elohopean tuotantoa ja käyttöä kaikkialla maailmassa sekä varmistaa elohopean turvallinen varastointi ja elohopeajätteestä huolehtiminen. Sen vuoksi on tärkeää, että Euroopan unioni näyttää hyvää esimerkkiä siinä, miten se hoitaa oman elohopeaongelmansa. Lisäksi unionin on tärkeää tukea entistä parempien valvontatoimenpiteiden käyttöönottoa kaikkialla maailmassa.

4.4 Metallisen elohopean vientikielto Euroopasta ja vaatimus sen turvallisesta varastoisesta ennen lopullista huolehtimista on hyödyllinen edistysaskel tässä yhteydessä. Kyseiset toimenpiteet ovat erityisen asianmukaisia ja oikein ajoitettuja nykyisessä tilanteessa, kun elohopeaan perustuvista kloori-alkaliprosesseista ollaan vaiheittain luopumassa Euroopassa. Muussa tapauksessa kloori-alkaliprosesseista luopuminen olisi aiheuttanut huomattavan elohopeaylijäämän päätyminen maailmanmarkkinoille. Sen vuoksi komitea kannattaa komission ehdottaman asetuksen yleistä tavoitetta kieltää elohopean vienti Euroopasta sekä vaatimusta ylijäämäelohopean turvallista varastoisesta Euroopassa.

4.5 Asian käsittely ei kuitenkaan voi päättyä tähän. Komitea odottaa komissiolta lisätoimenpiteitä, jotta voidaan kehittää tapoja vähentää entisestään elohopean käyttöä prosesseissa ja tuotteissa Euroopassa sekä varmistaa elohopeajätevirtojen turvallinen loppusijoittaminen. ETSK kehottaa komissiota myös harkitsemaan, mihin kansainvälisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä elohopean entistä paremman käsittelyn edistämiseksi kaikkialla maailmassa. Tällaisia toimenpiteitä voisivat olla muun muassa neuvottelut asianmukaisista yhteistyötoimista, joilla tuetaisiin elohopeaa korvaavien teknologioiden, elohopean talteenoton ja varastointiratkaisujen käyttöönottoa, sekä mahdollisesti kansainvälisen sopimuksen tekeminen elohopean käytön hallinnasta ja valvonnasta.

### 5. Erityistä

5.1 Komitea panee merkille, että tarkasteltavana oleva ehdotus koskee ainoastaan metallisen elohopean vientiä (ehdotetun asetuksen 1 artikla). Komitea katsoo, että olisikin kiireesti harkittava mahdollisuutta laajentaa kielto myös elohopeayhdisteisiin ja elohopeaa sisältäviin tuotteisiin, kuten 5 artiklassa esitetään. Olisi toivottavaa, että kyseiselle muutokselle asetettaisiin aikataulu. Lisäksi olisi harkittava lisätoimia, jotta voitaisiin vaatia elohopean korvaamista vähemmän myrkyllisillä ja ympäristöä vähemmän pilaavilla aineilla Euroopan unionissa tuotettavissa tuotteissa ja käytettävissä prosesseissa.

5.2 Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan kiello tulisi voimaan 2011. Euroopan parlamentti suositti voimaantulon aikaistamista vuoteen 2010. Kansalaisjärjestöt ovat jatkuvasti painostaneet saadakseen kiellon voimaan vielä tätäkin aikaisemmin. Komitea katsoo, että oikeudellisesti sitovan kiellon tulisi tulla voimaan niin pian kuin järkevin perustein on mahdollista ja että siihen asti komissiota ja asianomaisia yrityksiä olisi kannustettava tekemään kaikkensa viennin minimoimiseksi.

5.3 Komissio ehdottaa (2 artikla), että elohopea, jota ei enää käytetä kloori-alkaliprosesseissa, maakaasun puhdistamisesta syntyvä elohopea ja muiden metallien kuin rautametallin louhinnan ja sulatustoimien sivutuotteena syntyvä elohopea varastoidaan turvallisesti. Ehdotetun asetuksen 3 artiklassa täsmennetään, että elohopea voidaan varastoida joko maanalaisiin suolakaivoksiin tai erityisesti metallisen elohopean tilapäiseen varastointiin tarkoitettuihin laitoksiin. Tällaisten laitosten on kyettävä osoittamaan, että niissä noudatetaan tarkoin määrättyjä turvallisuus- ja hallintokäytäntöjä. Laitosten perustamisen tulisi olla jäsenvaltioiden vastuulla, tai ne voisivat tehdä asiassa yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden kanssa, joissa on paremmat olosuhteet tällaiselle toiminnalle. Yhdessä vientikiellon kanssa kyseisten säännösten tarkoituksena on varmistaa, että merkittävistä teollisuusprosesseista peräisin oleva elohopeaylijäämä pidetään kokonaan poissa markkinoilta ja säilytetään turvallisesti.

5.4 Komitea kannattaa edellä mainittuja varastointijärjestelyjä, sillä ne ovat parhaat nykyään käytettävissä olevista menetelmistä. Komitean mielestä on erittäin tärkeää, että toimivaltaiset viranomaiset arvioivat kaikkien ehdotettujen varastointitilojen ympäristövaikutukset ja turvallisuuden, että tarkastukset tehdään perusteellisesti ja tinkimättömästi ja että viranomaiset huolehtivat varastointipaikkojen säännöllisestä valvonnasta siitä lähtien kun ne ovat toiminnassa. Komitea kehottaa komissiota pyytämään jäsenvaltioita toimittamaan selvityksiä asiassa tapahtuneesta edistyksestä. Jos varastointijärjestelyt osoittautuvat epätydyttäväksi, komission on oltava valmis ehdottamaan lisätoimia.

5.5 On tärkeää, että elohopeaa käyttäneet toimijat vastaavat sen turvallisen varastoinnin kustannuksista. Komitea panee merkille, että lakkautettavista kloori-alkaliprosesseista peräisin olevan elohopeaylijäämän varastoinnista neuvotellaan asianomaisten teollisuusyritysten kanssa ja varastointi toteutetaan

yhteisymmärryksessä niiden kanssa. Lisäksi Eurochlor laatii asetuksen rinnalla vapaaehtoista sopimusta, jonka myötä sen jäsenyritykset sitoutuisivat käyttämään turvallisia varastointilaitoksia. Komitea on tyytyväinen mainitun vastuullisen teollisuusryhmittymän tekemään aloitteeseen. Jos kyseiset järjestelyt saadaan kattamaan kaikki asianomaiset yritykset ja jos niiden turvallisuus voidaan varmistaa avoimella ja valvottavissa olevalla tavalla, komitea yhtyy näkemykseen, jonka mukaan tämä on paras tapa varmistaa tehokas täytäntöönpano. Komitea suosittaa, että komissio tutkii mahdollisuutta saada aikaan vastaavanlainen sopimus myös muiden metallisen elohopean keskeisten tuottajien, kuten energiateollisuuden ja muiden metallien kuin raudan louhintaa ja sulattamista harjoittavan teollisuuden kanssa.

5.6 Komitea korostaa, että uusien järjestelyjen valvonta ja täytäntöönpano on erityisen tärkeää. Elohopean varastointia ja elohopeajätteestä huolehtimista koskeva vaatimus merkitsee sitä, että elohopea muuttuu myytäväksi kelpaavasta omaisuuserästä tuotteeksi, josta aiheutuu omistajalle velvollisuuksia ja kustannuksia. Näissä olosuhteissa häikäilemättömille toimijoille saattaa tulla kiusaus yrittää välttää elohopeajätteestä huolehtiminen asianmukaisilla tavoilla ja sen sijaan toimittaa se laittomille kaatopaikoille. Tällaisten epäsuotuisten vaikutusten välttämiseksi tarvitaankin tarkkaa tietojen kirjaamista ja valvontaa.

5.7 Komitea kehottaa komissiota harkitsemaan lisätoimia elohopeastrategian muiden osien panemiseksi täytäntöön mahdollisimman nopeasti. ETSK:n mielestä on erityisen tärkeää kannustaa luopumaan mahdollisimman nopeasti elohopean käytöstä valaistustuotteissa, jalokivi- ja hammaslääkintäalan tuotteissa sekä kosmetiikassa. Lisäksi on tärkeää tehostaa toimenpiteitä suurista polttolaitoksista, krematorioista ja muista merkittävistä elohopeaa ilmakehään päästävistä lähteistä peräisin olevien elohopeapäästöjen rajoittamiseksi. Lisätoimia saatetaan tarvita myös sen varmistamiseksi, että kun muun jätteen joukosta löytyy merkittäviä määriä elohopeaa, elohopea otetaan talteen ja huolehditaan sen varastoinnista tai loppukäsittelystä sen sijaan, että se jätettäisiin leviämään ja pilaamaan ympäristöä laajemmin. Kaikki tällaiset lisätoimet olisi tietenkin arvioitava kattavasti sen selvittämiseksi, miten paljon asianomainen toiminta vaikuttaa elohopeaongelman kokonaisratkaisuun. Lisäksi olisi arvioitava ehdotettujen ratkaisujen kustannukset ja vaikutukset.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS



## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista”

KOM(2006) 815 lopullinen — 2006/0271 CNS

(2007/C 168/10)

Neuvosto päätti 12. tammikuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 23. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Maureen O’Neill.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 129 puolesta, 4 vastaan, kukaan ei pidätynyt äänestämästä.

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Perustamissopimuksen 128 artiklan 2 kohdan mukaisesti nykyisten työllisyyspolitiikan suuntaviivojen voimassaolo vuoden 2007 osalta on vahvistettava neuvoston päätöksellä, kun on ensin kuultu Euroopan parlamenttia, alueiden komiteaa ja ETSK:ta.

1.2 ETSK tukee ehdotusta vahvistaa vuosien 2005–2007 työllisyyspolitiikan suuntaviivojen voimassaolo vuoden 2007 osalta sillä varauksella, että sen esittämät huolenaiheet ja suositukset otetaan huomioon.

1.3 ETSK suosittelee painokkaasti, että hyväksyttävästä aikataulusta ja menettelytavasta tiedotetaan laajasti ja hyvissä ajoin sidosryhmille. Näin prosessista saadaan paras mahdollinen hyöty, edistetään myönteistä suhtautumista, varmistetaan sidosryhmien täysimääräinen osallistuminen ja annetaan kehitysvaiheessa riittävästi aikaa EU:n ja jäsenvaltioiden tasolta tulevalle palautteelle.

1.4 ETSK suosittelee, että uusissa työllisyyden suuntaviivoissa korostetaan entistä enemmän vammaisten työllistämistä ja siihen asetetaan erityiset tavoitteet. Tässä yhteydessä myös sosiaalipoliittiset vaatimukset on otettava entistä paremmin huomioon. ETSK pitää erityisen tärkeänä, että työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunta pääsevät mahdollisimman aikaisessa vaiheessa vaikuttamaan komission tekemään suuntaviivojen kehittämistyöhön ja että niitä kuullaan myös valmiista asiakirjasta.

1.5 ETSK suosittelee, että komissio ryhtyy välittömästi yhteistyöhön ETSK:n kanssa luomalla virallisia ja epävirallisia yhteyksiä työllisyyden suuntaviivojen aktiiviseksi kehittämiseksi seuraaviksi kolmeksi vuodeksi.

1.6 ETSK pitää suotavana, että EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla asetetaan aiempaa huomattavasti kunnianhimoisempia tavoitteita, joiden toteutuminen voidaan mitata suuntaviivojen yhteydessä, ja että komissiolle myönnetään lisää valtuuksia.

1.7 ETSK suosittelee, että kaikissa jäsenvaltioissa käytettäisiin asianmukaisia tieto- ja viestintätekniikoita, jotta voidaan varmistaa parempi tiedonkeräys ja helpottaa sekä jäsenvaltioiden että komission toteuttamaa seurantaa ja arviointia.

1.8 ETSK uudistaa suosituksensa, jonka mukaan kansallisiin uudistusohjelmiin on sisällytettävä lisää konkreettista tietoa selkeistä tavoitteista sekä aikatauluista, kustannuksista ja määrärahoista.

### 2. Komission ehdotus neuvoston päätökseksi

2.1 Komissio toimitti ehdotuksensa vuoden 2007 alussa ETSK:lle osana kuulemisprosessia, jonka tarkoituksena on vahvistaa jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikkojen suuntaviivat vuodeksi 2007. Suuntaviivojen vahvistaminen edellyttää neuvoston päätöstä.

2.2 Komissio ehdottaa, että perustamissopimuksen 128 artiklaan nojautuen vuosiksi 2005–2008 vahvistetut työllisyyspolitiikan suuntaviivat (1) pidetään vuonna 2007 voimassa, ja että jäsenvaltioiden on otettava ne huomioon työllisyyspolitiikassaan (2).

2.3 Ehdotuksessaan komissio on ottanut huomioon vuodesta 2005 käynnissä olleen, uuteen hallintokykliin perustuvan Lissabonin strategian, johon liittyy vuoteen 2008 saakka voimassa oleva yhdenmennyksen suuntaviivojen paketti. Suuntaviivoja toteutetaan talous-, sosiaali- ja ympäristöalalla.

2.4 Jäsenvaltioilla on velvollisuus valmistella kansalliset uudistusohjelmat, jotka komissio on arvioinut. Vuosittaisista arvioinneista ilmenee edistyminen suuntaviivojen noudattamisessa, ja arviointien päätelmien perusteella komissio on laatinut ehdotuksen suuntaviivojen voimassaolon jatkamiseksi.

### 3. ETSK:n aiemmat huomiot

ETSK on käsitellyt suuntaviivoja kahdessa aiemmassa lausunnoissaan. (3) Komitea on kiinnittänyt erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

— Suuntaviivojen tiukan laatimis- ja hyväksymisaikataulun takia kyseisestä tärkeästä aiheesta ei ole ehditty käydä todellista keskustelua EU:n ja kansallisen tason sidosryhmien kanssa eikä niiden osallistuminen ole ollut mahdollista. Tämä on vähentänyt kansallisten ohjelmien kehittämisprosessin demokraattisuutta.

(1) KOM(2005)141 lopullinen, Kasvua ja työllisyyttä koskevat yhdenmetyt suuntaviivat (2005–2008).

(2) KOM(2006) 815 lopullinen, Ehdotus: neuvoston päätös jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoista.

(3) ETSK:n lausunto työllisyyspolitiikkojen suuntaviivoista vuosiksi 2005–2008 (esittelijä: Henri Malosse), EUVL C 286, 17.11.2005 ja ETSK:n lausunto työllisyyspolitiikan suuntaviivoista (esittelijä: Wolfgang Greif), EUVL C 195, 18.8.2006.

- Koska nykyisissä jäsenvaltioiden suuntaviivoissa painotetaan omien tavoitteiden asettamista, jatkuvana huolenaiheena on, että työllisyyspoliittisia toimenpiteitä ei voida enää arvioida tiettyjen, mitattavissa olevien tavoitteiden mukaisesti, kuten aiemmissa ohjelmissa tehtiin. Tämän seurauksena kansalliset uudistusohjelmat ovat vähemmän kunnianhimoisia työllisyyspolitiikan sekä työntekijöiden oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen.
- Nuorten integroitumista työmarkkinoille on edistettävä entistä päättäväisemmin ja nuorille on pyrittävä takaamaan ensimmäinen, tulevaisuudennäkymiä tarjoava työpaikka.
- Iän, vamman tai etnisen alkuperän perusteella tapahtuvan syrjinnän vastaisia päättäväisiä toimia on jatkettava.
- Osaamistalouteen siirtyminen edellyttää huomattavan määrätietoisempaa ja keskitetympää suhtautumista ammatilliseen koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen, joka mahdollistaa mukautumisen uuteen teknologiaan, teollisuuspuhjan rakennemuutoksen ja siirrettävien taitojen hankkimisen.
- Investointien ohjaamisessa tutkimukseen, kehittämiseen ja innovointiin tulisi entistä määrätietoisemmin pyrkiä edistämään taloutta ja uusien työpaikkojen syntymistä.
- Sukupuolten tasa-arvoon sekä työ- ja yksityiselämän yhteensovittamiseen ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota.
- Väestörakenteen muutoksiin ja työvoiman ikääntymiseen liittyviin haasteisiin on kiinnitettävä enemmän huomiota.
- Maahanmuuttopolitiikkojen toimeenpanoa on vahvistettava ja seurattava, ja sen vaikutukset maakohtaiseen työvoimasuunnitteluun on otettava huomioon.
- Jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla on varattava riittävä rahoitus työllisyyspoliittisten toimenpiteiden toteuttamiseksi.

#### 4. Yleistä

4.1 ETSK on aiemmissa lausunnoissaan kannattanut vuosien 2005–2008 yhdenmetyjen suuntaviivojen hyväksymistä ja korostaa edelleen, että tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että jäsenvaltiot ottavat velvollisuutensa vakavasti ja panevat sovitut ensisijaiset toimet kansallisella tasolla täytäntöön. Työmarkkinaosapuolet ja kansalaisyhteiskunta on välttämättä otettava tosiasiallisesti mukaan kaikkiin valmistelu- ja toimeenpanovaiheisiin.

4.2 ETSK toteaa, että 25:n jäsenvaltion EU:n talouskasvun sekä erityisten työllisyystoimenpiteiden suhteen on edistytty (\*), mutta että komitea on edelleen huolissaan jäsenvaltioissa ja niiden välillä esiintyvistä jatkuvista eroavaisuuksista eri toimenpiteiden toteuttamisessa ja katsoo, että merkittävän muutoksen aikaansaaminen vaatisi toimien kiireellisyyden tiedostamista ja painopisteiden asettamista.

4.3 ETSK toivoo, että komissio ottaa itselleen vahvemman roolin unionin laajuisten ja jäsenvaltiokohtaisten tavoitteiden

kehittämisessä sekä sellaisen edistyksen seurannassa ja arvioimisessa, joka lisää kaikkien jäsenvaltioiden uudistusohjelmien vuosiraporttien pontta ja painoarvoa.

4.4 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission ehdotuksiin varata rakenne- sosiaali- ja globalisaatorahastojen määrärahoja työllisyyden suuntaviivojen toimeenpanon tukemiseen. ETSK pitää edelleen hyvin tärkeänä, että työllisyysaloitteiden priorisointiin varataan EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla asianmukainen rahoitus.

4.5 ETSK ilmaisee uudelleen huolensa edistyksen puutteesta ja toivoo, että työllisyyden suuntaviivoihin 2008–2010 lisätään toimia ja tehdään muutoksia parannusten saavuttamiseksi.

#### 5. Jatkuvasti huolestuttavat seikat

Vuonna 2005 hyväksytyissä kasvua ja työllisyyttä koskevissa suuntaviivoissa määriteltiin tietyt parannuksia vaativat aihealueet, ja ETSK on edelleen huolissaan siitä, että osa tavoitteista on yhä saavuttamatta eivätkä jäsenvaltiot ole panneet asioita riittävästi tärkeysjärjestykseen. Komitea toivoo, että vuonna 2008 hyväksyttävissä uusissa suuntaviivoissa on välineet näiden puutteiden korjaamiseen.

- Lopullista 70 prosentin kokonaistyöllisyystavoitetta tuskin saavutetaan tämän kauden aikana. Vaikka naisten työllisyys kasvaneekin toivottuun 60 prosenttiin, se koostuu osa-aika-, joustavista ja määräaikaisista työsuhteista.

- Ikääntyviä työntekijöitä (komission määritelmän mukaan 45–65-vuotiaita) koskeva 50 prosentin tavoite ei myöskään tule täyttämään, vaikka edistystä onkin tapahtunut.

- Vammaisia ja heidän työllistämistään koskevien strategioiden kehittäminen on edelleen epätydyttävää.

- Nuorisotyöttömyyden korkea taso ja sen lisääntyminen ennestään aiheuttavat jatkuvasti ongelmia, ja komitea toivoo asianmukaisia toimia tilanteen parantamiseksi.

- Nykyaikaisten työmarkkinoiden kannalta koulutuspuhja on merkittävä kysymys, koska perus- ja keskiasteen koulutuksen saaneiden määrää on liian pieni eivätkä osaaminen ja koulutus vastaa työmarkkinoiden tarpeita.

- On erittäin kyseenalaista, toteutetaanko ammattikoulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen liittyviä toimia tehokkaasti ja onko julkinen tai yksityinen sektori sitoutunut riittävästi näiden alojen rahoittamiseen.

- Elinikäistä oppimista on jatkuvasti painotettu liian vähän kaikissa ikäryhmissä mutta etenkin ikääntyneiden työntekijöiden keskuudessa. Asiasta on syytä olla erityisen huolissaan työvoiman mukautumiskykyä ajatellen.

- Kaikissa jäsenvaltioissa on havaittavissa puutteita myös työmarkkinoilla merkittäviä osaamisvajeita täyttävien siirtöläisten integroinnin suhteen.

(\*) "Komission tiedonanto kevään Eurooppa-neuvostolle — Kasvua ja työllisyyttä koskevan uudistetun Lissabonin strategian täytäntöönpano — Tulosten vuosi", KOM(2006) 816 lopullinen.

- ETSK kannattaa työntekijöiden liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä mutta on huolissaan vaikutuksista, joita EU:n sisäisellä koulutettujen työntekijöiden ja osaamisen siirtymisellä on lähtömaahan. Tarvittaessa on ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla voidaan taata osaavan ja koulutetun työvoiman riittävyys ylläpidettävyyden varmistamiseksi.
- On tutkittava, miksi paikalliset avoimet työpaikat eivät houkuttele työttömiä työnhakijoita, ja kartoitettava vaikutuksia paikallisiin työmarkkinoihin tässä mielessä.
- On todettava, että tutkimukseen ja innovointiin pohjautuva osaamistalous on aikataulustaan jäljessä.
- Jäsenvaltiot eivät kiinnitä riittävästi huomiota elämänvaihejatteluun perustuvaan yhdenmukaiseen lähestymistapaan. ETSK kehottaa edelleen jäsenvaltioita tukemaan perhe- ja työelämän yhdistämistä. Tämä on koko yhteiskuntaa koskeva tehtävä. Erityisesti luomalla lastenhoitopalveluja mahdollistetaan perhe- ja työelämän velvollisuuksien sovittaminen toisiinsa, työelämässä pysyminen sekä pikainen työmarkkinoille paluu poissaolon jälkeen <sup>(5)</sup>.
- Jäsenvaltioiden on vauhditettava strategioitaan, jotka tähtäävät työntekijöiden ja yritysten mukautumiskyvyn kehittämiseen ja erityisesti joustoturvan <sup>(6)</sup> potentiaalin lisäämiseen.
- Pimeään työhön liittyviä ongelmia on tarkasteltava edelleen, koska ne vaikuttavat sekä jäsenvaltioihin että yksittäisiin kansalaisiin.
- Eräissä jäsenvaltioissa ei ole vielä hyväksytty tai toteutettu ihmisarvoisen työn toimintaohjelmaa <sup>(7)</sup> tai työn laatua koskevia periaatteita <sup>(8)</sup>.
- Yhdysvaltojen keskiarvoon verrattuna tuottavuusaste EU:ssa on heikko. Tämä tosiasia heijastaa ihmisiin ja ideoihin tehtävien investointien riittämättömyyttä.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

- Vaikka julkisten investointien määrä EU:ssa on verrattavissa Yhdysvaltojen tasoon, niin yksityissektorin investoinnit ovat täällä huomattavasti pienempiä.

## 6. Komission toteuttamat toimet

6.1 Komissio on tarkastellut jäsenvaltioiden toimittamia vuotuisia raportteja ja laatinut niiden pohjalta tiedonannon kasvua ja työllisyyttä koskevan uudistetun Lissabonin strategian täytäntöönpanosta ("Tulosten vuosi"), jossa esitellään tähänastiset tulokset. Tänä vuonna liitteenä on yksityiskohtainen luettelo jokaiselle jäsenvaltiolle erikseen suositelluista toimita. Vaikka tämä onkin ratkaisevan tärkeää suuntaviivojen vaikutusten kokonaisarviointin kannalta, se lisää kuitenkin ETSK:n huolta siitä, että suuntaviivojen toimeenpanoon ei ole ryhdytty vaaditulla kiireellä ja riittävän yhdenmukaisesti. Komissiolla on oltava enemmän toimivaltaa mitattavissa olevien tavoitteiden asettamiseksi, toiminnan koordinoimiseksi ja edistyksen varmistamiseksi.

6.2 ETSK pitää tervetulleena ehdotettua kolmevuotisen ohjelman vaikutusarviointia, jonka komissio aikoo toteuttaa yhdessä asiaankuuluvien virastojen kanssa. Vaikutusarvioinnilla mitataan ohjelman tehokkuutta ja annetaan virikkeitä uusien työllisyyden suuntaviivojen kehittämiseen vuosiksi 2008–2010.

6.3 ETSK pitää tervetulleena ehdotettua, uusia työllisyyden suuntaviivoja koskevaa kuulemisprosessia, joka käynnistetään joulukuussa 2007 tapahtuvan komission ehdotuksen julkistamisen jälkeen. Lopullinen ehdotus on tarkoitus esittää neuvoston hyväksyttäväksi kesäkuussa 2008. ETSK pitää välttämättömänä kuulla jäsenvaltioita ja ottaa ne sekä kaikki EU:n ja jäsenvaltioiden tason sidosryhmät mukaan prosessin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

6.4 ETSK pitää erityisen tärkeänä mahdollisuutta tarkastella vaikutusarviointia niin pian kuin mahdollista vuoden 2007 aikana, jotta komitea voi arvioida sen sisältöä, hankkia tietoa ja reagoida aktiivisesti ja näin vaikuttaa suuntaviivojen kehittämiseen ja kansallisten ohjelmien laatimiseen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(5)</sup> ETSK:n lausunto työllisyyspolitiikkojen suuntaviivoista vuosiksi 2005–2008 (esittelijä: Henri Malosse), EUVL C 286, 17.11.2005, s. 41, kohta 3.2.3.

<sup>(6)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Joustoturvan käytäntö Tanskassa" (esittelijä: Anita Vium), EUVL C 195, 18.8.2006.

<sup>(7)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta "Ihmisarvoista työtä kaikille", annettu 19. joulukuuta 2006 (CESE 92/2007), esittelijä: Thomas Etty.

<sup>(8)</sup> Työn laadun parantaminen, KOM(2003) 728 lopullinen, "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle "Työn laadun parantaminen: katsaus viimeaikaiseen edistykseen".

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan unionin tuleva meripolitiikka: meriä ja valtameriä koskeva eurooppalainen näkemys”**

KOM(2006) 275 lopullinen

(2007/C 168/11)

Euroopan komissio päätti 7. kesäkuuta 2006 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Anna **Bredima-Savopoulou**, ja apulaisesittelijät olivat Eduardo **Chagas** ja Staffan **Nilsson**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 157 puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Vihreässä kirjassa luodaan EU:lle uudenlainen käsitys meristä, mitä on pidettävä myönteisenä. EU:n politiikan lähestymistapa on nyt ensi kertaa muutettu maalähtöisestä täysin päinvastaiseksi. Vihreän kirjan symbolinen viesti on, että Eurooppa on ja on ollut ennen kaikkea merimahti, ja tämä merkitsee kääntehtä EU:n suhtautumisessa meriin.

1.2 Vihreässä kirjassa kannatetaan kokonaisvaltaista ja monialaista strategista lähestymistapaa valtamerikysymyksiin. Pyrkimys korvata hajanaiset käsitykset laaja-alaisella näkemyksellä ansaitsee laajan tuen.

1.3 Vihreässä kirjassa on huomattavasti enemmän myönteisiä puolia kuin mahdollisia epäkohtia. ETSK kannattaa useimpia vihreässä kirjassa tehtyjä ehdotuksia (kalastuksesta, satamista, laivanrakennuksesta, meriliikenteestä, rannikkoalueista, merellä tapahtuvasta energiantuotannosta, tutkimus- ja kehitystoiminnasta, ympäristökysymyksistä, matkailusta ja ”sinisestä” bioteknologiasta), mutta esittää niistä jäljempänä muutamia erityishuomioita.

1.4 ETSK tukee näkemystä, jonka mukaan EU:n merenkulupalveluilla ja satamilla on keskeinen rooli globaalissa taloudessa. Komitea on tyytyväinen siihen, että vihreässä kirjassa todetaan merenkulun olevan kansainvälistä toimintaa, joka vaatii maailmanlaajuisia sääntöjä. EU:n on toteutettava myönteisiä toimia, jotta merenkulualan kielteinen julkisuuskuva saadaan korjattua ja alusten ja merenkulkijoiden merkitystä yhteiskunnassa osataan arvostaa asianmukaisesti. ETSK yhtyy näkemykseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden tulisi pikaisesti ratifioida keskeiset merenkulualan kansainväliset yleissopimukset (IMO ja ILO) ja huolehtia siitä, että ne pannaan asianmukaisesti täytäntöön.

1.5 Merialan klustereilla tulisi olla keskeinen asema EU:n tulevassa meripolitiikassa. ETSK katsoo, että EU:n tulisi teettää tutkimus, jonka tavoitteena on klustereiden yksilöinti ja niiden vertailu muiden alueiden vastaavien klustereiden kanssa. Merialan klusterit mahdollistavat alan taitotiedon säilymisen EU:ssa.

1.6 Yhdenmetyt meripolitiikan keskiössä on oltava merialan koulutukseen suunnattujen investointien lisääminen, jotta

voidaan varmistaa turvallisten, tehokkaiden ja laadukkaiden palvelujen tarjonta. Ammattitaitoisten merenkulkijoiden mahdollisella puutteella voi olla hälyttäviä seurauksia EU:n meriturvallisuusinfrastruktuurille, ja puute pahenee, elleivät EU ja jäsenvaltiot ryhdy yhdessä toimiin sen korjaamiseksi. Jos ammattitaitoista työvoimaa ei ole tarjolla, Euroopassa on yhä vähemmän ja vähemmän meriturvallisuuden kannalta keskeisissä tehtävissä (alusten tarkastus, katsastus, lainsäädäntö, vakuutusasiat, meriliikenteen palvelut, pelastustoiminta, rannikkovartiointi ja luotsaus) vaadittavaa asiantuntemusta ja työkokemusta. Lisäksi kokonaiset merialan klusterit saattavat hajota tai siirtyä muualle.

1.7 ETSK panee merkille, että kalastajat ja merenkulkijat on monilta osin rajattu EU:n sosiaalilainsäädännön ulkopuolelle (esimerkkeinä mainittakoon direktiivit työntekijöiden joukkovähentämisestä<sup>(1)</sup>, yritysten luovutuksista<sup>(2)</sup>, työntekijöille tiedottamisesta ja heidän kuulemisestaan<sup>(3)</sup> sekä palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon<sup>(4)</sup>). Rajausten perusteista riippumatta on tärkeää, että tällaisesta syrjinnästä tehdään loppu. Komitea kehottaa komissiota arvioimaan asiaa uudelleen tiiviissä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa.

1.8 Maapallon lämpenemiseen ja siitä johtuvaan ilmastomuutokseen liittyy skenaarioita, joiden mukaan saaret voivat hävitä, rannikkoalueet jäädä tulvien alle, kalakannat ehtyä, merten mikro-organismit kuolla sukupuuttoon, mikä vaikuttaa ravintoketjuun, ja merenpinta nousta seitsemän metriä vuoteen 2050 mennessä. ETSK kehottaa komissiota ottamaan ongelman kokonaisuudessaan esille kansainvälisissä organisaatioissa. Komissionkin tulisi kaikessa toiminnassaan omaksua välittömästi kokonaisvaltainen ympäristöllinen lähestymistapa, eikä vain merikysymyksissä, vaan myös kaikissa parlamentille ja neuvostolle tekemissään ehdotuksissa.

<sup>(1)</sup> Neuvoston direktiivi 98/59/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 1998, työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä, EYVL L 225, 12.8.1998, s. 16–21.

<sup>(2)</sup> Neuvoston direktiivi 2001/23/EY, annettu 12 päivänä maaliskuuta 2001, työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä.

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/14/EY, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2002, työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puiteista Euroopan yhteisössä, EYVL L80, 23.3.2002.

<sup>(4)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1996, palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon, EYVL L 18, 21.1.1997, s.1–6.

1.9 ETSK katsoo, että ilmansaastepäästöjen torjunnalla saattaa olla tahattomia vaikutuksia ja että se voi aiheuttaa epäjohtonmukaisuuksia eri politiikkojen välillä. Ilman saastuminen on monimutkainen ongelma, ja yhdenlaisen saasteen vähentäminen voi pahentaa tilannetta muiden saasteiden, esimerkiksi kasvihuonekaasujen osalta. Paras ratkaisu on kokonaisvaltainen kansainvälinen lähestymistapa yleisten ja pitkäaikaisien ympäristöhyötyjen aikaansaamiseksi.

1.10 ETSK toteaa, että alusten polttoaineena käytetään merenkulkualalla huonolaatuista öljyä, koska öljynjalostamot eivät tuota laadukkaampaa bunkkeriöljyä. Komitea kehottaa komissiota puuttumaan bunkkeriöljyn laatua koskevaan ongelmaan, jotta alusten ilmansaastepäästöjen torjunnassa saataisiin otettua ratkaiseva edistysaskel.

1.11 ETSK:n käsityksen mukaan "EU:n yhteisellä merialueella" tarkoitetaan ainoastaan virtuaalista merialuetta, jolla EU:n sisäisiä merenkulkupalveluita koskevia hallinto- ja tullimuodollisuuksia yksinkertaistetaan siten, että merenkulkupalveluihin sovelletaan sisämarkkinoilla samanlaista järjestelmää kuin rekka- tai rautatiekuljetuksiin. Komission tiedonantoon sisältyvien ilmeisten selvennysten jälkeen ETSK voi tukea ajatusta yhteisestä merialueesta, kunhan kansainvälisillä vesillä (avomerellä) kunnioitetaan Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimusta (UNCLOS) ja Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) yleissopimuksia, mukaan lukien "merenkulun vapautta" ja "oikeutta viattomaan kauttakulkuun" talousvyöhykeillä.

1.12 ETSK kannattaa voimakkaasti ajatusta laadukkaita palveluita tarjoavien rannikkovaltioiden yksilöimisestä, sillä ne ovat laatuketjun puuttuva lenkki. Tällaisten rannikkovaltioiden tulisi taata aluksille seuraavanlaisia keskeisiä palveluja: asianmukaiset jätteiden vastaanottolaitteet, suojapaikat merihädässä oleville aluksille, oikeus viattomaan kauttakulkuun, merenkulkijoiden yhtäläinen kohtelu ja navigoinnin tukijärjestelmät. EU:n tulisi ottaa ajatus esiin IMO:ssa, jotta rannikkovaltioiden palvelutasolle voidaan asettaa asianmukaiset ja mitattavat kriteerit.

1.13 ETSK on tyytyväinen siihen, että vihreässä kirjassa tiedostetaan, minkälainen rooli komitealla voi olla meripolitiikan toteuttamisessa, aluesuunnittelu mukaan luettuna. Komitea voi myös edistää EU:n merellistä identiteettiä ja merellisen kulttuuriperinnön vaalimista ja kiinnittää kansalaisten huomiota maapallon lämpenemiseen.

1.14 Vihreä kirja on ensimmäinen yritys siirtää EU:n politiikan muotoilun painopistettä maalta merelle. ETSK kiittää komissiota tasapainon palauttamisesta ja vastaa Themistokleen sanoja ("Meillä on maa ja kotimaa niin kauan kuin meillä on laivoja ja merta") muunnellen: Euroopalla on tulevaisuutta niin kauan kuin sillä on laivoja ja merta.

1.15 ETSK kehottaa komissiota kuulemaan komiteaa vihreään kirjaan liittyvästä tulevasta toimintasuunnitelmasta.

## 2. Johdanto

2.1 EU on 50-vuotisen taipaleensa aikana kehittänyt useita meriin liittyviä politiikkoja, jotka koskevat merenkulkua, satamia, laivanrakennusta, kalastusta, meriympäristöä, rannikkoalueita ja merellä tapahtuvaa energiantuotantoa. Poliitikot ovat

kuitenkin kehittyneet toisistaan erillään, eikä niiden yhteisvaikutuksia ole hyödynnetty. Nyt on aika koota kaikki nämä tekijät yhteen ja luoda uusi laaja-alainen näkemys tulevaisuutta varten.

2.2 Euroopan komissio julkaisi 7. kesäkuuta 2006 vihreän kirjan aiheesta "Euroopan unionin tuleva meripolitiikka: meriä ja valtameriä koskeva eurooppalainen näkemys". Tämä komission puheenjohtajan José Manuel Barroson aloite tulee nähdä osana komission strategisia tavoitteita vuosiksi 2005–2009, sillä niiden mukaan on tarpeen kehittää kattava meripolitiikka, jonka tavoitteena on varmistaa elinvoimainen merenkulkutalous ja merten tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen ympäristön kannalta kestävällä tavalla. Tätä tarkoitusta varten perustettiin komission jäsenistä koostuva meripolitiikkaa käsittelevä työryhmä, ja komission jäsen Joe Borg sai tehtäväkseen toimia sen puheenjohtajana.

2.3 Vihreässä kirjassa käsitellään useiden eri alojen elintärkeitä kysymyksiä, ja siinä sovelletaan yhdenmukaista kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka mahdollistaa alojen väliset yhteydet. Vihreä kirja itsessäänkin on syntynyt sidosryhmien kuulemisen tuloksena, ja se käynnisti yhden EU:n historian laajimmista kuulemisprosesseista. Tarkoituksena on kuulla kansalaisia siitä, miten meri- ja valtameriasiat tulee hoitaa.

2.4 ETSK on 1980-luvun alusta lähtien seurannut tiiviisti EU:n toimia edellä mainittujen alakohtaisten politiikkojen kehittämisessä ja vaikuttanut johdonmukaisilla lausunnoillaan niiden muotoutumiseen. Komitea on nyt samaa mieltä komission kanssa siitä, että tulevaisuutta varten tarvitaan uusi strateginen näkemys.

## 3. Yleistä

### 3.1 Taustaa

3.1.1 Vihreässä kirjassa luodaan EU:lle uudenlainen käsitys meristä, mitä on pidettävä myönteisenä. Vihreän kirjan alaotsikko, jonka mukaan on perusteetonta kutsua tätä planeettaa maaksi, kun se on aivan selvästi valtameri, on paljonpuhuva ja kertoo siitä, mihin komissio vihreällä kirjalla pyrkii. EU:n politiikan lähestymistapa on nyt ensi kertaa muutettu maalähtöisestä täysin päinvastaiseksi. Vihreän kirjan tärkein viesti on symbolinen: Eurooppa on ennen kaikkea merimahti. EU:lla on rikas merenkulkukulttuuri, jota ei pidä unohtaa. Antiikin ajoista lähtien Eurooppa on ollut useiden merenkulkukansojen kehto: kreikkalaisten, italialaisten, espanjalaisten, brittien, portugalilaisten, skandinaavien (viikingit), saksalaisten (hansaliitto) ja alankomaalaisten. Kreikan, Kyproksen ja Maltaan alusrekisterit kuuluvat nykyään maailman kymmenen suurimman joukkoon.

3.1.2 Vihreä kirja osuu ajankohtaan, jolloin maailmanlaajuinen kauppamerenkulku käy läpi perusteellisia rakennemuutoksia: On jättimäisiä aluksia, valtavia satamia ja terminaaleja, nykyaikaista logistiikkaa ja sähköistä kaupankäyntiä, ja lisäksi osastoihin jaettujen konttialusten kehittäminen jatkuu. Toisaalta miehistöjen on satamissa hoidettava entistä enemmän muodollisuuksia erittäin lyhyessä ajassa, uudenlainen merirosvous ja terrorismi lisääntyvät ja yrityksiin kohdistuu yhä suurempia sosiaalisen vastuun paineita. Globalisaatio kaikkine myönteisine ja kielteisine vaikutuksineen on merialalla selvästi havaittavissa.

3.1.3 Vihreää kirjaa on myös tarkasteltava sitä taustaa vasten, että maailmaan on kehittymässä uusia kauppamahteja (ns. BRIC-valtiot eli Brasilia, Venäjä, Intia ja Kiina), WTO:n neuvottelut ovat kariutuneet, ja 40 prosenttia maailman laivastosta on Tyynenmeren maiden ja toiset 40 prosenttia eurooppalaisten omistuksessa. Lisäksi koko keskustelu osuu ajankohtaan, jolloin öljynhinta nousee ja energian toimitusvarmuudesta, vaihtoehtoisista energialähteistä ja maapallon lämpenemisen uhasta käydään jatkuvaa keskustelua.

3.1.4 Meriin liittyy monia näkökohtia ja monenlaista ihmisen toimintaa (kalastus, ympäristökysymykset, liikenne, tutkimus- ja kehitystoiminta, merenpohjan tutkimus, energia-kysymykset, laivanrakennus, satamat ja matkailu). Vihreässä kirjassa tarkastellaan meriin ja merenkulkuun liittyvien toimintojen monimutkaista yhteyttä ja kannatetaan nykyistä yhtenäisempää politiikan muotoilua.

### 3.2 Taloudelliset näkökohdat

3.2.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että vihreässä kirjassa annetaan entistä suurempi painoarvo Euroopan merelliselle ulottuvuudelle, mikä merkitsee käännekohtaa EU:n suhtautumisessa meriin. Tiedonannossa korostetaan, että merenkulupalveluilla on keskeinen merkitys Euroopan taloudelle sekä EU:n kansalaisten jokapäiväiselle elämälle ja hyvinvoinnille, vaikka kansalaiset eivät sitä useinkaan tiedosta. ETSK on komission kanssa yhtä mieltä merenkulualan ja satamien kansainvälisestä kilpailukyvyystä globaalissa toimintaympäristössä ja tarpeesta luoda kansainvälisille toimijoille tasavertaiset toimintaedellytykset maailmanmarkkinoilla. Meriliikennettä ja satamia pidetään keskeisinä tekijöinä logistiikkaketjussa, joka liittyy EU:n yhtenäismarkkinat maailmantalouteen. Itse asiassa merenkulku ja satamatoiminta eivät suinkaan ole taantuvia aloja, vaan niillä on maailmanmarkkinoilla johtava asema. Molemmat alat on määritelty Lissabonin strategian keskeisiksi osa-alueiksi, ja strategian tavoitteena on tehdä EU:sta maailman kilpailukykyisin kauppamahti. ETSK toteaa, että EU:n laivanrakennusala on viime aikoina menestynyt erittäin hyvin tiettyjen erityisalusten rakentamisessa.

3.2.2 Vihreällä kirjalla on myös myönteinen vaikutus merenkulualan julkisuuskuvaan ja maailman suurimpien merialan klustereiden muodostamiseen. Klustereilla tulisi olla keskeinen asema EU:n tulevassa meripolitiikassa. ETSK katsoo, että EU:n tulisi teettää tutkimus, jotta merialan klusterit saadaan yksilöityä ja niitä voidaan verrata muiden alueiden vastaaviin klustereihin. Merialan klusterit mahdollistavat alan taitotiedon säilymisen EU:ssa.

3.2.3 EU:n tulisi edistää aloitteita, joilla pyritään antamaan suurelle yleisölle myönteinen kuva merenkulusta ja satamista. Satamien ruuhkautumiseen ja muihin tehokkaan palvelun esteisiin olisi puututtava, ja satamiin sekä satamien ja sisämaan väliin yhteyksiin olisi investoitava, jotta Eurooppaan saadaan luotua tehokkaat ja juoheasti toimivat logistiikkaketjut. Lisäksi lähimerenkulun viimeksi kuluneina kymmenenä vuotena jatkunutta kasvua tulisi edistää entisestään EU:n yhdenmetyssä liikennejärjestelmässä.

3.2.4 Vaikka tiedetään, että lähes 90 prosenttia EU:n ulkomaakaupasta ja yli 40 prosenttia yhteisön sisäisestä kaupasta hoidetaan meriteitse ja että yli 40 prosenttia maailman kauppalaivastosta on eurooppalaisten hallinnassa, vihreässä kirjassa keskitytään vain lähimerenkulkuun ja "merten moottoriteiden" käsitteeseen. EU:n alusten kasvavaa osuutta muiden mannerten sekä EU:n ulkopuolisten maiden keskinäisessä kaupassa ei kuitenkaan tulisi aliarvioida.

### 3.3 Sosiaaliset näkökohdat

3.3.1 Globalisaatio tuo mukanaan erityisiä merialan työllisyyteen liittyviä haasteita. ETSK on täysin tietoinen siitä, miten suuri merkitys Euroopan merialan taitotiedon säilyttämisellä on: se on ehdottoman tärkeää paitsi merenkuluelinkeinolle myös yhteisön taloudellisten ja sosiaalisten etujen kannalta olennaisten merialan klustereiden säilyttämiselle. Jäsenvaltioissa, EU:ssa ja kansainvälisellä tasolla toteutetaan parhaillaan useita toimia, joiden pohjalta asiassa voidaan edetä, ja työmarkkinaosapuolilla on tässä yhteydessä keskeinen rooli. Yhdessä ne voivat edistää merkittävästi Euroopan merialan taitotiedon ja EU:n merenkulkijoiden työllistymismahdollisuuksien lisäämistä. ETSK kehottaa komissiota tekemään jäsenvaltioiden kanssa yhteistyötä merenkulkua koskevan tietoisuuden lisäämiseksi sekä merenkuluelinkeinon ja merenkulkijoiden imagon parantamiseksi.

3.3.2 Merialan koulutukseen suunnattujen investointien lisäämisen on oltava yhdenmetyt meripolitiikan keskiössä, jotta voidaan taata turvallisten, tehokkaiden ja laadukkaiden palveluiden tarjonta. Ammattitaitoisten merenkulkijoiden mahdollisella puutteella voi olla hälyttäviä seurauksia EU:n meriturvallisuusinfrastruktuurille, ja puute pahenee, elleivät EU, jäsenvaltiot ja merialan toimijat ryhdy yhdessä toimiin tilanteen korjaamiseksi. Jos ammattitaitoista työvoimaa ei ole tarjolla, Euroopassa on yhä vähemmän ja vähemmän meriturvallisuuden kannalta keskeisissä tehtävissä (alusten tarkastus, katsastus, lainsäädäntö, vakuutusasiat, meriliikenteen palvelut, pelastustoiminta, rannikkovartiointi ja luotsaus) vaadittavaa asiantuntemusta ja työkokemusta. Lisäksi kokonaiset merialan klusterit saattavat hajota tai siirtyä muualle.

3.3.3 Entisten merenkulkijoiden työllistymismahdollisuudet maissa ovat tärkeä tekijä ihmisten houkuttelemiseksi merenkulku-uralle. Euroopan yhteisön kansallisten varustamoyhdistysten keskusjärjestön (ECSA) ja Euroopan kuljetustyöntekijöiden liiton (ETF) toteuttaman urakartoitushankeen pohjalta voitaisiin esitellä eurooppalaisten merenkulkijoiden mahdollisia uravaihtoehtoja ja siten pyrkiä lisäämään merenkulkuammattien houkuttelevuutta. Tällaista toimintatapaa olisi tuettava ja sovellettava jäsenvaltioissa.

3.3.4 Asianmukaisten unionitason puitteiden luominen merialan taitotiedon ja koulutuksen edistämiseksi vaikuttaa

myönteisesti koko alaan <sup>(5)</sup>. Lisätoimia tarvitaan, jotta voidaan entistä voimakkaammin tukea halukkaiden miehistön jäsenten kouluttamista päällystön jäseniksi ja kannustaa investoimaan merenkulkuoppilaitoksiin (merialan koulutukseen) kaikkialla EU:ssa. Tavoitteena on varmistaa, että annettava koulutus on parhaiden käytänteiden mukaista ja mahdollistaa tekniikan kehitystä vastaavien taitojen hankkimisen (esimerkiksi sähköinen navigointi).

3.3.5 Vuonna 2006 yksimielisesti hyväksytty merityön normeja koskeva ILO:n yleissopimus <sup>(6)</sup>, joka korvaa 30 keskeistä ILO:n sopimusta, tarjoaa vakaan, kattavan ja maailmanlaajuisen perustan merenkulkualan työnormeille. ETSK tukee EU:n työmarkkinaosapuolten parhaillaan käymiä neuvotteluita, joiden tavoitteena on saattaa merityön normeja koskeva yleissopimus voimaan EU:ssa työmarkkinaosapuolten välisen sopimuksen avulla ottaen huomioon ILO:n yleissopimukseen sisältyvä lauseke, jolla estetään oikeuksien heikentyminen. EU:n tulevassa meripolitiikassa jäsenvaltiot olisi velvoitettava ratifioimaan yleissopimus ja panemaan se täytäntöön, sillä se on eräänlainen merenkulkijoiden perusoikeuskirja. Lisäksi komissiota kehoitetaan hyödyntämään kaikkia mahdollisia yhteyksiään, jotta voidaan varmistaa kalastusalueiden työloloja koskevan ILO:n yleissopimuksen hyväksyminen vuonna 2007. Vuonna 2005 sopimusta ei saatu hyväksytyä.

3.3.6 ETSK katsoo, että yleistä käsitystä merenkulusta ja merenkulkijan ammatista voidaan parantaa tarkoituksenmukaisiin ja jäsenvaltiokohtaisiin tarpeisiin räätälöidyn kampanjoin. ETSK voi osaltaan edistää EU:n merellistä identiteettiä ja merellisen kulttuuriperinnön vaalimista. Myös Euroopan merenkulupäivän tai Euroopan valtameripäivän lanseeraaminen Euroopan kulttuurien välisen vuoropuhelun teemavuonna <sup>(7)</sup> voisi saada eurooppalaiset tiedostamaan merialan merkityksen nykyistä paremmin.

3.3.7 Olisi tarkasteltava lähemmin ajatusta siitä, että merialan klustereiden eri osapuolet rahoittaisivat asianmukaisten koulutusohjelmien luomista sen varmistamiseksi, että Euroopassa on jatkossakin tarjolla riittävästi merialan taitotietoa, jota voidaan myöhemmin hyödyntää maissa harjoitettavassa, meriin liittyvässä toiminnassa.

3.3.8 ETSK pahoittelee, että monissa erilaisissa meriin liittyvissä tehtävissä toimivia työntekijöitä koskevat sosiaaliset näkökohdat ovat jääneet vihreässä kirjassa huomiotta. Poikkeuksena ovat liikenne ja kalastus. Komitea kehottaa komissiota tarkastelemaan sosiaalisia näkökohtia myös muiden meriin liittyvien tehtävien osalta (laivanrakennus, luotsaus, satamatoiminta, energia-ala ja merenpohjan tutkimus).

#### 3.4 Ympäristönäkökohdat

3.4.1 ETSK yhtyy vihreässä kirjassa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan merien luonnonvarojen säilyttämisellä on

<sup>(5)</sup> BIMCO:n (*Baltic and International Maritime Conference*) ja ISF:n (*International Shipping Federation*) tekemän tutkimuksen mukaan päällystön jäsenten keski-ikä nousee perinteisissä merenkulkumaissa jatkuvasti, vaikka mikään ei viittaa siihen, että heidän tarjoamiensa palvelujen kysyntä vähenisi.

<sup>(6)</sup> Ks. <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/mlc2006/index.htm>.

<sup>(7)</sup> Kuten entisen puheenjohtajavaltion Yhdistyneen kuningaskunnan laatimassa asiakirjassa (joulukuun 2005) todetaan, eri puolilla EU:ta toteutetaan monia innovatiivisia aloitteita, ja siksi parhaiden käytänteiden vaihdolle kannattaisi panna nykyistä enemmän painoarvoa.

keskeinen merkitys Euroopan kilpailukyvyyn ja työllisyyden parantamiselle. Komitea on huolissaan siitä, että ihmisen toiminta ja luonnonkatastrofit ovat meriympäristölle yhä suurempi uhka. Meriympäristön suojelu on ehdoton edellytys planeettamme kestäväälle kehitykselle pitkällä aikavälillä. ETSK katsoo, että yhdenmety monialainen lähestymistapa voisi olla kaikille sidosryhmille tärkeä keino hoitaa ympäristöasioita kestäväällä tavalla ja maksimoida eri alojen yhteisvaikutukset.

3.4.2 Meriympäristön biologinen monimuotoisuus on turvattava EU:n johdonmukaisin toimin, joissa vastuu jakaantuu kaikkien vastuuketjun muodostavien sidosryhmien kesken. ETSK kehottaa komissiota hankkimaan tieteellisen tutkimuksen avulla tietoa siitä, miten meriympäristöstä ja biologisesta monimuotoisuudesta voisi olla ihmisille nykyistä enemmän hyötyä. Paras ratkaisu on kokonaisvaltainen kansainvälinen lähestymistapa yleisten ja pitkäaikaisten ympäristöhyötyjen aikaansaamiseksi.

3.4.3 ETSK kehottaa komissiota kokonaisvaltaisen lähestymistavan yhteydessä tarkastelemaan myös maalta peräisin olevista saasteista (teollisuuden, kaupunkien ja maatalouden päästöistä) johtuvaa merten pilaantumista. Tällaisten saasteiden osuus kaikista merten saasteista on 80 prosenttia. Lisäksi vihreässä kirjassa on nähtävästi unohdettu, että huomattava osa merten saasteista on peräisin huvialuksista. Tähän tulisi puuttua pikaisesti. ETSK:n mielestä EU:n tulee luoda toimintalinjat meritse tapahtuvan myrkyllisten jätteiden kaupitteluun (unionin ulkopuolisiin maihin suuntautuvan viennin) torjumiseksi. HNS-sopimuksen täytäntöönpano, alusliikenteen seurannasta annettu direktiivi ja ehdotettu direktiivi ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin ovat askel tähän suuntaan.

3.4.4 Ilmansaastepäästöjen torjunnalla saattaa olla tahattomia vaikutuksia, ja se voi aiheuttaa epä johdonmukaisuuksia eri politiikkojen välillä. G8-ryhmä määritteli kesäkuussa 2006 liikenteen aiheuttamat ilmansaastepäästöt painopistealueeksi, joka vaatii pikaisia toimia, jotta maapallon lämpenemiseen voidaan puuttua. Maailmanlaajuisen ilmastomuutoksen rajoittamisesta äskettäin annetussa tiedonannossa <sup>(8)</sup> tavoitteena on erityisesti liikenteen aiheuttamien päästöjen ja muiden kasvihuonekaasupäästöjen rajoittaminen. Ilman saastuminen on kuitenkin monimutkainen ongelma, ja yhdenlaisen saasteen vähentäminen voi pahentaa tilannetta muiden saasteiden, esimerkiksi kasvihuonekaasujen osalta. ETSK kannattaa alusten hiilidioksidipäästöjen vähentämistä. Vähennyksillä ei kuitenkaan juuri ole merkitystä, ellei maalla harjoitettavan toiminnan päästöjä onnistuta vähentämään yhtä lailla, sillä ne ovat ylivoimaisesti suurin syy maapallon lämpenemiseen. Yhdistyneessä kuningaskunnassa äskettäin julkaistun, Nicholas Sternin laatiman raportin <sup>(9)</sup> mukaan liikenteen osuus kasvihuonekaasupäästöistä on vain 14 prosenttia ja meri- ja rautatieliikenteen osuus maailmanlaajuisista päästöistä 1,75 prosenttia.

<sup>(8)</sup> KOM(2007) 2 lopullinen, 10.1.2007. NAT/310: Lausunto aiheesta "Ilmastomuutoksen haasteisiin vastaaminen — kansalaisyhteiskunnan rooli", 27.9.2006. NAT/276: Lausunto aiheesta "Kestävä kehitys maa- ja metsätaloudessa ja kalastuksessa sekä ilmastomuutoksen haasteet", 27.1.2006

<sup>(9)</sup> [http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/stern\\_review\\_report.cfm](http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/stern_review_report.cfm)  
Sternin raportin arvion mukaan toimimatta jättämisen kustannukset ovat noin 5–20 prosenttia maailman BKT:sta.

3.4.5 ETSK on useissa aiemmissa lausunnoissaan korostanut, että jäsenvaltioiden tulisi ratifioida meriturvallisuutta ja ympäristönsuojelua koskevat kansainväliset yleissopimukset pikaisesti ja huolehtia siitä, että ne pannaan asianmukaisesti täytäntöön. Vaikka meriliikenne on liikennemuodoista energiatehokkain ja ympäristöä vähiten saastuttava, ETSK yhtyy kansainvälisesti vallitsevaan näkemykseen, jonka mukaan ilmansaastepäästöjen rajojen tulee olla MARPOL-yleissopimuksen<sup>(10)</sup> liitteessä VI äskettäin määriteltyjä sitovia raja-arvoja alhaisemmat. Meriliikenteen päästöjen vähentämiseen tähtävien toimien on oltava kustannustehokkaita, eivätkä ne saa johtaa Euroopassa siihen, että vesiliikenteestä siirrytään muihin, ympäristöä enemmän saastuttaviin liikennemuotoihin. EU:n tulisi työmarkkinaosapuolia kuultuaan edistää toimia loppuun käytetyille kauppa- ja sotaluoksille tarkoitettujen romuttamoiden perustamiseksi.

3.4.6 ETSK tukee meriympäristön suojelua ja säilyttämistä koskevan teemakohtaisen strategian tavoitetta. Ympäristönäkökulmasta tarkasteltuna saattaa olla järkevää jakaa EU:n merialue pienempiin alueisiin, jotta saadaan määritettyä kunkin alueen tarpeet (merialuesuunnittelu), sillä se, mikä on tarpeen tai parasta yhdellä alueella, ei välttämättä ole sitä toisella. ETSK on tyytyväinen siihen, että vihreässä kirjassa tiedostetaan komitean rooli keskusteluforumina, kun kyse on meripolitiikan muotoilun, myös aluesuunnittelun, yleisperiaatteiden soveltamisesta.

## 4. Erityistä

### 4.1 Sääntelyn parantaminen

4.1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti vihreän kirjan kannanottoon siihen, että sääntelyä on parannettava, jotta vältetään yhteisten politiikkojen (esimerkiksi liikenne- ja ympäristöpolitiikan tai liikenne- ja kilpailupolitiikan) keskinäisiltä epäohdonmukaisuuksilta. Myönteistä on niin ikään pyrkimys luoda kansainvälisille toimijoille tasavertaiset toimintaedellytykset, kun kyse on sääntelystä ja säännösten täytäntöönpanosta. Lisäksi ajatus lainsäädännön täydentämisestä itsesääntelyllä on kannatettava.

4.1.2 ETSK tukee varauksetta vihreässä kirjassa omaksuttua periaatetta, jonka mukaan unionintason toimia tulee toteuttaa vain, jos ne tuovat lisäarvoa. EU:ta on kritisoitu siitä, että sillä on usein taipumus yhteisöllistä sellaisia asioita, jotka voidaan hoitaa asianmukaisesti jäsenvaltioissa tai kansainvälisellä tasolla. Kritiikki tulee todella ottaa huomioon pohdittaessa tulevia politiikkoja sääntelyn parantamisen kannalta.

### 4.2 Ulkosuhteet

4.2.1 Komissio ehdottaa, että EU osallistuu tulevaisuudessa merialan kansainvälisten järjestöjen toimintaan jäsenvaltioidensa rinnalla. Jäsenvaltioiden suuressa arvossa pidettyä asiantuntijapainosta kansainvälisten organisaatioiden (kuten IMO:n ja ILO:n) toimintaan ei tällöin kuitenkaan tulisi heikentää vaan pike-

<sup>(10)</sup> Alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehty kansainvälinen yleissopimus, sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1978 tehdyllä pöytäkirjalla (MARPOL 73/78 -yleissopimus).  
Ks. [http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?doc\\_id=678&topic\\_id=258](http://www.imo.org/Conventions/contents.asp?doc_id=678&topic_id=258).

mminkin vahvistaa. Tällä hetkellä on mahdollista tiivistää EU:n jäsenvaltioiden yhteistyötä ja parantaa niiden työskentelyn koordinointia merialan kansainvälisissä järjestöissä. ETSK tukee EU:n pyrkimystä käyttää vaikutusvaltaansa kolmansiin maihin niiden kannustamiseksi saattamaan voimaan ja ratifioimaan keskeiset kansainväliset yleissopimukset, esimerkiksi säiliöalusten aiheuttamien öljyvahinkojen siviilioikeudellista vastuuta koskevan yleissopimuksen (*Bunkers Convention*), vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetuksiin liittyviä vastuukysymyksiä koskevan HNS-sopimuksen (*Liability Convention for the Carriage of Hazardous Noxious Substances*) ja merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn, vuonna 1996 tarkistetun LLMC-sopimuksen (*Convention on Limitation of Liability for Maritime Claim*).

4.2.2 EU:n tulisi meriasioissa toteuttaa toimivaa ja tehokasta ulkosuhdepolitiikkaa tarkoituksenmukaisen kansainvälisen ympäristön luomiseksi merenkulkupalveluille. Palvelukauppaa koskevilla WTO:n neuvotteluilla (GATS) on ollut tärkeä merkitys markkinoille pääsyn varmistamisessa. Vaikka Dohan neuvottelukierros on keskeytetty, meriasioita koskevien toimenpiteiden jäädyttämisestä tehty sopimus (joka estää WTO:n jäsenvaltioita toteuttamasta uusia protektionistisia toimia) pysynee voimassa. Kiinan kanssa tehty kahdenvälinen merialan sopimus on luonut toimivat puittet EU:n ja Kiinan rakentaville suhteille, ja samanlainen sopimus tulisi tehdä myös Intian kanssa.

4.2.3 Vihreässä kirjassa todetaan, että Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimukseen (UNCLOS)<sup>(11)</sup> perustuvaa sääntelyjärjestelmää on kehitettävä edelleen, jotta se vastaisi uusia haasteita. ETSK katsoo, että UNCLOS-yleissopimus on syntynyt eri osapuolten intressien välillä saavutetun herkin tasapainon tuloksena. Tasapainoa ei tule horjuttaa, eikä etenkin sellaisiin käsitteisiin kuin "merenkulun vapaus" ja "oikeus viattomaan kauttakulkuun" talousvyöhykkeillä tule puuttua. Muutoin muut rannikkovaltiot saattavat seurata esimerkkiä ja rajoittaa merenkulun vapautta jopa vähemmän hyvää tarkoittavista syistä. Tällä voisi olla vakavia vaikutuksia kauppamerenkulkuun tietyillä maailman tärkeimpiin kuuluvilla strategisilla vesiteillä.

### 4.3 EU:n yhteinen merialue

4.3.1 Ajatusta, että EU:ta tarkastellaan tulli- ja hallintotarkoituksissa yhtenä yhtenäisenä alueena, on pidettävä erittäin tervetulleena, kunhan kansainvälisillä vesillä (avomerellä) kunnioitetaan UNCLOS-yleissopimusta ja IMO:n yleissopimuksia, mukaan lukien "merenkulun vapautta" ja "oikeutta viattomaan kauttakulkuun" talousvyöhykkeillä. ETSK:n käsityksen mukaan "EU:n yhteisellä merialueella" tarkoitetaan ainoastaan virtuaalista merialuetta, jolla EU:n sisäisiä merenkulkupalveluita koskevia hallinto- ja tullimuodollisuuksia yksinkertaistetaan siten, että merenkulkupalveluihin sovelletaan sisämarkkinoilla samanlaista järjestelmää kuin rekka-, rautatie- tai sisävesikuljetuksiin. Tiedonannon sisältämien selvennysten jälkeen ETSK voi tukea ajatusta.<sup>(12)</sup>

<sup>(11)</sup> Ks. [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm).

<sup>(12)</sup> Ks. TEN/258: lausunto EU:n yhteisestä satamapolitiikasta (EUVL C 325, 30.12.2006).



#### 4.4 Meriympäristö

4.4.1 Alueelliseen ja paikalliseen ilmanlaatuun tulisi puuttua MARPOL-yleissopimuksen mukaisin keinoin, esimerkiksi hyödyntämällä mahdollisuutta nimetä uusia rikin oksidien päästöjen valvonta-alueita (SECA). Vähärikkisen polttoaineen tuotanto edellyttää jalostamoihin suunnattujen investointien lisäämistä, ja rikin poistaminen kuluttaa energiaa, mikä voi lisätä hiilidioksidipäästöjä ja edistää maapallon lämpenemistä. Lisäksi on kestävä kehityksen vastaista soveltaa päästöjen valvonnassa lukuisia erilaisia alue- ja satamakohtaisia raja-arvoja eri puolilla maailmaa.

4.4.2 Alusten ilmansaastepäästöjä koskeva arvio, jonka mukaan aluksista peräisin olevat typen oksidien (NOx) päästöt ovat vuonna 2020 suuremmat kuin kaikkien maalla harjoitettavien toimintojen NOx-päästöt yhteensä, on kyseenalainen. ETSK kehottaa komissiota ottamaan huomioon ilmastonmuutoksen vaikutukset merenkulkuun ja tarkastelemaan merenkulkureittejä Pohjoisella jäämerellä.

4.4.3 Meriympäristön ja biologisen monimuotoisuuden suojelusta kansalliseen lainkäyttövaltaan kuulumattomilla vesialueilla on tullut kansainväliselle yhteisölle tärkeä painopisteala. Siksi UNCLOS-yleissopimuksen ja biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen välistä suhdetta on selkiytettävä. EU:n ja sen jäsenvaltioiden tulisi olla aktiivisesti mukana kehittämässä YK:n maailmanlaajuisia meriympäristön arviointia.

4.4.4 Euroopan komissio on ehdottanut pitkän aikavälin ympäristöstrategiaa Välimeren puhdistamiseksi ja suojelemiseksi. Tämän ainutlaatuisen ekosysteemin tila huononee jatkuvasti ympäristöarasteiden lisääntyessä, mikä aiheuttaa vaaraa ihmisten terveydelle ja merestä riippuvaiselle elinkeinotoiminnalle. Erityistä huomiota on yhtä lailla kiinnitettävä myös Itämereen ja Mustaanmereen, jotka ovat lähes sisämeriä, sillä niiden kautta kuljetetaan suuria määriä venäläistä öljyä, niiden liikennemäärät ovat kokonaisuudessaan kasvaneet sekä maa- ja jokiperäiset päästöt aiheuttavat niiden rehevöitymistä. Lisäksi parhaillaan käydään kiivasta keskustelua Itämereen suunnitellun maakaasuputken (Venäjä-Saksa) ympäristövaikutuksista. Edellä mainittuja ongelmia pahentavat vielä sotilasalukset, jotka eivät kuulu EU:n lainsäädännön piiriin ja joiden toiminnasta on yhä enemmän haittaa ympäristölle ja matkailulle.

#### 4.5 Kalastus

4.5.1 Kalastusala<sup>(13)</sup> on erittäin riippuvainen meriympäristön kestävydestä, ja sen tulevaisuuden turvaamiseksi tarvitaan biologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti mahdollisimman hyvin toimiva meriekosysteemi.

4.5.2 YK:n maatalous- ja elintarvikejärjestön FAO:n laatimat vastuullisen kalastuksen toimintasäännöt voisivat olla kaikkien kalastusviranomaisten toiminnan perusta. Kalastusalalle on kehitettävä nykyistä parempia välineitä (varusteita, pyydyksiä jne.), jotta voidaan kalastaa entistä valikoivammin ja vähentää merenpohjan vahingoittumista. Yhdenmukaisen lähestymistavan yhteydessä on perustettava meren suojelualueita eliöiden elinympäristöjen suojelemiseksi sääntelemättömän ja laittoman kalastuksen

<sup>(13)</sup> NAT/ 333: lausunto EU:n kalastusalan kestävydestä, NAT/316: lausunto kalastusalan taloudellisen tilanteen parantamisesta (25.9.2006) ja NAT/280: lausunto yhteisestä kalastuspolitiikasta ja kansainvälisestä merioikeudesta (16.12.2005). EUVL C 318, 23.12.2006 ja EUVL C 65, 17.3.2005.

aiheuttamilta vaaroilta ja parannettava pyyntisaaliiden tilastointia. Lisäksi nykyistä parempi aluesuunnittelu voisi edistää merimatkailua, kalastuselinkeinojen turvaamista ja alueiden kehitystä sekä parantaa merialan työllisyyttä maaseutualueilla.

#### 4.6 Euroopan rannikkovartiosto

4.6.1 ETSK ihmettelee, mitä hyötyä on tässä vaiheessa ajaa eteenpäin ajatusta Euroopan rannikkovartioston perustamisesta. Lähiaikoina esitettävä toteutettavuustutkimus antanee arvokasta lisätietoa komission aikeista. Koska eri jäsenvaltioiden rannikkovartiointiviranomaisten rakenteissa, tehtävissä ja vastuualueissa on eroja, ETSK katsoo, että asetetut tavoitteet voidaan aivan yhtä hyvin saavuttaa tehostamalla jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä erityisesti turvallisuusasioissa, laittoman maahanmuuton ja kaupan torjunnassa ja onnettomuustutkinna.

#### 4.7 Eurooppalainen alusrekisteri

4.7.1 Ehdotus täydentävän ja vapaaehtoisin eurooppalaisen rekisterin (esimerkiksi EUROS) perustamisesta on ongelmallinen. EU:n lippu on Euroopan yhtenäisyyden ja huippuosaamisen symbolina tietysti houkutteleva, mutta on liian aikaista ottaa se käyttöön ennen kuin jäsenvaltioiden talous-, vero- ja sosiaalipolitiikat on yhdenmukaistettu. Tällaisen ehdotuksen voisi ajatella olevan yleisen EU:n laajusten yhdenmukaistamisen huipentuma kaukaisessa tulevaisuudessa, mutta tällä hetkellä tällaista yhdenmukaistamista ei ole näköpiirissä. Lisäksi ilmaus "täydentävä eurooppalainen rekisteri" on epäselvä, koska se herättää kysymyksen siitä, mitä lisäetuja rekisteri toisi merenkulkua koskevien EU:n suuntaviivojen mukaisesti laadittuihin jäsenvaltiokohtaisiin rekistereihin verrattuna. Myönteisiä toimia ja muita kannustimia voidaan tehostaa suuntaviivojen avulla ja ne voidaan ulottaa koskemaan kaikkia jäsenvaltiokohtaisia rekistereitä. Joka tapauksessa erityisen eurooppalaisen rekisterin luomisen yhteydessä olisi sovittava, että tällaiseen uuteen rekisteriin sovelletaan unionin sosiaalilainsäädäntöä ja että kyseistä lainsäädäntöä vahvistetaan.

#### 4.8 Laadukkaita palveluita tarjoavat rannikkovaltiot

4.8.1 ETSK kannattaa voimakkaasti ajatusta laadukkaita palveluita tarjoavien rannikkovaltioiden yksilöimisestä, sillä ne ovat laadukkaita palveluita tarjoavien rannikkovaltioiden tulisi tarjota aluksille keskeisiä palveluja ja esimerkiksi täyttää kansainväliset velvoitteensa ratifioimalla ja panemalla täytäntöön kansainväliset yleissopimukset, noudattaa IMO:n ja ILO:n suuntaviivoja merenkulkijoiden yhtäläisestä kohtelusta, tarjota alusten käyttöön asianmukaiset jätteiden vastaanottolaitteet, huolehtia navigoinnin tukijärjestelmistä ja merikartoista, antaa suojapaikka merihädässä oleville aluksille (sen sijaan että kieltäytyisivät siitä ja aiheuttaisivat ympäristökatastrofin vaaran), varmistaa kaikin tarvittavin toimin alusten turvallinen viaton kauttakulku omilla aluevesillään ja tarjota kannustimia laadukkaille aluksille, jotka poikkeavat niiden satamiin tai kulkevat niiden vesillä. Valitettavasti muutamat rannikkovaltiot näyttävät olevan yleisesti haluttomia sitoutumaan tähän tärkeään rooliin.

4.8.2 Vihreä kirja tarjoaa tilaisuuden määritellä rannikkovaltioita koskevat mitattavat kriteerit ja parhaat käytänteet. EU:n tulisi ottaa ajatus esiin IMO:ssa, jotta saadaan asetettua asianmukaiset ja mitattavat kriteerit rannikkovaltioiden palvelutason arvioimiseksi.

4.8.3 ETSK kannattaa alueiden komitean<sup>(14)</sup> ehdotusta perustaa Euroopan rannikko- ja saarialueille tarkoitettu rahasto, jonka piiriin kuuluu monenlaista mereen liittyvää toimintaa.

#### 4.9 Rannikkomatkailu

4.9.1 ETSK toteaa, että Eurooppa on maailman suosituin matkakohde, ja kannattaa vaihtoehtoisen, laadukkaan matkailun kehittämistä rannikkoalueilla. Vihreän kirjan mukaan kestävä matkailu edellyttää, että matkailupalveluita eriytetään tungosten vähentämiseksi rannoilla, että kalastajille tarjotaan vaihtoehtoisia toimeentulolähteitä ja että kehitetään sellaista toimintaa, joka edistää kulttuuriperinnön vaalimista. ETSK kannattaa voimakkaasti tällaisia aloitteita.

#### 4.10 Sosiaaliset kysymykset

4.10.1 ETSK panee merkille, että kalastajat ja merenkulkijat on rajattu EU:n sosiaalilainsäädännön ulkopuolelle seuraavissa direktiiveissä: direktiivi työntekijöiden joukkovähentämisestä, direktiivi yritysten luovutuksesta, direktiivi työntekijöille tiedot-

tamisesta ja heidän kuulemisestaan sekä direktiivi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon. Tällainen rajausta oli alun perin perusteltu, koska sosiaalilainsäädäntö oli ensisijaisesti tarkoitettu maalla harjoitettavaa elinkeinotoimintaa eikä erityisolosuhteissa tehtävää merityötä varten. Komitea kehottaa komissiota arvioimaan asiaa nyt uudelleen tiiviissä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa.

#### 4.11 Alusten haltuunottoa koskevat sopimukset

4.11.1 Turvallisuuskäytäntöjen entistä selvempi tiedostaminen on saanut monet EU:n jäsenvaltiot tekemään kolmansien maiden kanssa kahdenvälisiä sopimuksia alusten haltuunotosta. ETSK pitää suositeltavana, että jäsenvaltiot soveltavat tällaisiin aloitteisiin koordinoitua lähestymistapaa ja että jäsenvaltioiden, myös niiden merivoimien, työnjako koordinoidaan tällaisia sääntöjä sovellettaessa. Toinen vaihtoehto voisi olla se, että EU:n jäsenvaltiot ratifioivat pikaisesti laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan yleissopimuksen (SUA) pöytäkirjat. Pöytäkirjoilla pyritään samankaltaisiin tavoitteisiin kuin joukkotuhoukseiden leviämisen estämistä koskevalla *Proliferation Security Initiative* -hankkeella, mutta niissä on myös tärkeitä suojalausekkeita varustamoiden oikeutettujen kaupankäynti-intressien ja merenkulkijoiden ihmisoikeuksien suojelemiseksi.

Bryssel 26. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(14)</sup> AK:n lausunto 258/2006 (13.–14.2.2007).

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n yhteinen satamapolitiikka”

(2007/C 168/12)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 6. heinäkuuta 2006 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta *EU:n yhteinen satamapolitiikka*.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Jan **Simons**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 137 puolesta, 2 vastaan 7:n pidettyessä äänestämistä.

### 1. Päätelmät

1.1 Tässä oma-aloitteisessa lausunnossa keskitytään niihin EU:n yhteisen satamapolitiikan osatekijöihin, joista satama-alan sidosryhmien olisi päästävä yksimielisyyteen. Tästä syystä lausunnon laatimisen yhteydessä kuullaan tiiviisti asianomaisia sidosryhmäjärjestöjä, joita pyydettiin ilmaisemaan kantansa 20. marraskuuta 2006 ja 20. helmikuuta 2007 pidetyissä kahdessa julkisessa kuulemistilaisuudessa <sup>(1)</sup>.

1.2 Kuulemistilaisuuksissa vahvistettiin, että EU:n yhteisessä satamapolitiikassa olisi käsiteltävä seuraavia teemoja ja toimia:

- a) Varmistetaan satamien ja satamatoiminnan kapasiteetin kestävä kehitys.
- b) Luodaan selkeä ja avoin satamainvestointien rahoituskehys.
- c) Selkeytetään satamapalvelujen markkinoille pääsyyn liittyviä menettelyjä.
- d) Poistetaan satamien tehokkuutta haittaavat toiminnalliset pullonkaulat.
- e) Edistetään hyviä ja turvallisia työoloja ja työympäristöä sekä rakentavia työelämän suhteita satamissa.
- f) Edistetään koko satama-alan kilpailukykyä ja myönteistä käsitystä satamista.

<sup>(1)</sup> Kuulemistilaisuuksiin oli kutsuttu seuraavat organisaatiot: *European Association for Forwarding, Transport, Logistic and Customs Services (CLECAT)*, Euroopan yhteisön kansallisten varustamoyhdistysten keskusjärjestö (*ECSPA*), *European Community Association of Ship Brokers and Agents (ECASBA)*, Euroopan rahdinantajien neuvosto (*ESC*), Euroopan kauppa- ja teollisuuskamarien liitto (*EUROCHAMBRES*), *European Maritime Pilots' Association (EMPA)*, *European Boatmen's Association (EBA)*, *European Tugowners Association (ETA)*, Euroopan kuljetustyöntekijöiden federaatio (*ETF*), *International Dockers' Council (IDC)*, *European Sea Ports Organisation (ESPO)*, *European Federation of Inland Ports (EFIP)*, *Federation of European Private Port Operators (FEPORT)*, *European Harbour Masters' Committee (EHMC)*, *Federation of European Tank Storage Associations (FETSA)*, *EUROGATE GmbH dco KGaA, KG ja Federal Association of German Seaport Operators*.

1.3 Nämä teemat vastaavat pääpiirteiltään niitä teemoja, jotka Euroopan komissio esitteli omassa EU:n yhteistä satamapolitiikkaa koskevassa kuulemismenettelyssään. Kuulemismenettely käynnistettiin sen jälkeen, kun kaksi komission ehdotusta satamapalvelujen markkinoille pääsyä koskeviksi direktiiveiksi <sup>(2)</sup> oli peruttu. Menettely saataneen päätökseen kesäkuuhun 2007 mennessä.

1.4 Satamapalveluja koskevasta direktiivistä käytyjen keskustelujen aikana on saatu jo kattavasti tietoa satamatoiminnan rahoituksesta ja satamapalveluiden markkinoille pääsyyn liittyvistä menettelyistä. Kaiken näillä aloilla tapahtuvan kehityksen pitäisikin johtaa konkreettisiin tuloksiin lyhyellä aikavälillä.

1.5 Erityisesti hallinnollisiin menettelyihin ja yhdysliikenteeseen liittyviä operatiivisia pullonkaloja voidaan käsitellä jo olemassa olevien aloitteiden yhteydessä. Tällaisia ovat esimerkiksi tullin nykyaikaistamista, rautatieliikenteen vapauttamista ja sisävesiliikennettä (*NAIADES*) koskevat ohjelmat. Laajemmin tarkasteltuna ne liittyvät myös liikennepolitiikan valkoisen kirjan arviointiin <sup>(3)</sup> ja logistiikkaa koskevaan komission tiedonantoon <sup>(4)</sup>.

1.6 EU voi edistää eurooppalaisten satamien luotettavuuden ja turvallisuusstandardien korkeaa tasoa myöntämällä asianmukaista (taloudellista) tukea koulutusohjelmiin ja panemalla täytäntöön turvallisuusalalla sovellettavaa lainsäädäntöä.

1.7 On tärkeää, että satamien työ- ja sosiaalipoliittinen kehitys kulkee hyvään suuntaan. Näitä näkökohtia on kehitettävä tiiviissä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa, joilla tässä

<sup>(2)</sup> Ks. aihetta koskevat ETSK:n lausunnot: ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi satamapalvelujen markkinoille pääsystä”, EYVL C 48, 21.2.2002, s. 122–129, ja ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi pääsystä satamapalvelujen markkinoille” (KOM(2004) 654 lopullinen — 2004/0240 COD), EUVL C 294, 25.11.2005, s. 25–32.

Ks. myös ETSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille merenkulkijoiden koulutuksesta ja palvelukseen ottamisesta” EYVL C 80, 3.4.2002, s. 9–14 sekä ETSK:n lausunto aiheesta ”Euroopan meriyhteydet tulevaisuudessa — kehityskulku ja sen ennakointi”, EUVL C 157, 28.6.2005, s. 141–146.

<sup>(3)</sup> Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: ”Kestävä liikkuvuus Eurooppaan — Euroopan komission vuoden 2001 liikennepolitiikan valkoisen kirjan väliarviointi”, KOM(2006) 314 lopullinen.

<sup>(4)</sup> Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Euroopan tavaraliikenteen logistiikka — kestävä liikkuvuus avaintekijä, KOM(2006) 336 lopullinen.

asiassa on ensisijainen vastuu. Jäsenvaltioiden viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten käytettävissä olevia tärkeitä välineitä hyvän työ- ja sosiaalipolitiikan kehittämiseksi ovat Kansainvälisen työjärjestön (ILO:n) puitteissa tehdyt satamatyötä koskevat sopimukset, jotka voivat myös auttaa merkittävästi tasavertaisten toimintaedellytysten luomisessa. Komission on kannustettava jäsenvaltioita ratifioimaan kyseiset sopimukset.

1.8 EU voi myös entistä enemmän rohkaista nuoria valitsemaan uran satama-alalla samalla tavoin kuin se pyrki houkuttelemaan nuoria merille. Korkeatasoisen merenkulkualan koulutuksen avulla voidaan varmistaa, että tulevaisuudessa satamissa on käytettävissä riittävästi ammattitaitoisia luotseja, satamakapteeni- ja muita ammattihenkilökuntaa.

1.9 Satamia koskeva Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu saattaa tuottaa lisäarvoa, jos asianomaiset eurooppalaiset sidosryhmäorganisaatiot pääsevät yhteisymmärrykseen osapuolten yhteisiä etuja edistävästä ohjelmasta.

1.10 EU:n yhteisen satamapolitiikan yhteydessä on äärimmäisen tärkeää käydä perustavanlaatuisia keskustelua kestävästä satamakehityksestä. Satamilla on merkittävä vastuu korkeatasoisten ympäristöstandardien saavuttamisessa, ja niitä olisi rohkaistava lisäämään investointejaan tällä alalla. On kuitenkin käynyt selväksi, että ongelmia aiheuttaa suurelta osin myös EU:n ympäristölainsäädännön moniselitteisyys.

1.11 Lisätutkimukset ovat tarpeen sen selvittämiseksi, voidaanko aluesuunnitteluohjelmien avulla parantaa oikeusvarmuutta ja luoda lisää mahdollisuuksia satamien kehittämiseen. Samalla on muistettava, että satamat sijaitsevat usein lähellä erikoislaatuista ja merkittäviä luonnonsuojelualueita, jotka on turvattava ja otettava asianmukaisesti huomioon satamia kehitettäessä.

1.12 ETSK:n käsityksen mukaan "EU:n yhteisellä merialueella" tarkoitetaan meripolitiikkaa koskevassa vihreässä kirjassa virtuaalista merialuetta. Mikäli tämä todellakin vastaa komission tulkintaa ja komissio ilmaisee sen selkeästi, niin ETSK voi yhtyä tähän ajatukseen, kunhan kansainvälisillä vesillä (avomerialueella) kunnioitetaan UNCLOS:n ja IMO:n yleissopimuksia mukaan lukien "merenkulun vapaus" ja "oikeus viattomaan kauttakulkuun" talousvyöhykkeillä.

1.13 EU:n olisi tuettava satamiensa yleisen kilpailukyvyyn säilyttämistä maailmanlaajuisessa kilpailussa ja edistettävä aloitteita, joiden tavoitteena on palauttaa satamien herättämät myönteiset mielikuvat ja hankkia niille siten suuren yleisen tuki. Tämä edellyttää innovatiivista lähestymistapaa, jossa hyödynnetään satamakaupunkien kulttuurista, matkailullista ja virkistymiseen liittyvää potentiaalia.

1.14 EU:n yhteisen satamapolitiikan kehittäminen ei välttämättä tarkoita uuden lainsäädännön tuottamista. Lainsäädännön sijasta voitaisiin hyvin soveltaa toisaalta oikeudellisesti väljiä määräyksiä (*soft law*)<sup>(5)</sup> ja toisaalta tapauskohtaista lähestymistapaa.

(5) 'Soft law' viittaa käytännösääntöihin, joista on määrätty oikeudellisesti sitomattomissa välineissä, mutta joilla saattaa kuitenkin olla epäsuoraa oikeudellista vaikutusta ja joiden tarkoituksena on tuottaa käytännön vaikutuksia. Esimerkkeinä voidaan mainita tulkitsevat tiedonannot, suuntaviivat ja käytännösäännöt.

1.15 EU:n yhteisessä satamapolitiikassa tulisi yleisesti ottaen pyrkiä välttämään tarpeettomia sääntelytoimia ja sen sijaan a) panna täytäntöön perustamissopimuksen määräykset, b) varmistaa satamien mahdollisuudet julkisen tehtävänsä täyttämiseen asianmukaisella tavalla, c) kannustaa satamasektorin markkinasuuntautunutta toimintaa sekä d) edistää myönteistä julkista kuvaa. Satamien vankkaa ja kestävä kehitystä haittaavaa EU:n nykyistä lainsäädäntöä olisi tarvittaessa tarkistettava.

## 2. Euroopan satamien haasteet

2.1 Olennaisimman satamapalveludirektiiviä koskevan kritiikin mukaan direktiivissä ei oteta huomioon markkinoiden kehitystä eikä Euroopan satamille sen myötä syntyviä haasteita. Lisäksi on kritisoitu sitä, että direktiivillä yritetään ottaa satamahallinnossa käyttöön saneltu yleisratkaisu eikä huomioida satamien sosiaalista ulottuvuutta. Tällaisia tekijöitä ei saa jättää huomiotta, kun EU:n yhteistä satamapolitiikkaa analysoidaan kattavasti<sup>(6)</sup>.

2.2 Merisatamat kuuluvat Euroopan liikennealan vahvoihin kasvusektoreihin. Tämä pätee erityisesti konttiliikenteeseen. Kapasiteetista on monilla Euroopan alueilla pulaa, mikä aiheuttaa merkittäviä ruuhkautumisongelmia<sup>(7)</sup>.

2.3 Sen vuoksi on tarpeen hyödyntää olemassa olevia satamarakenteita tehokkaasti ja kehittää tarvittaessa uutta satamapasiteettia<sup>(8)</sup>. Samoin on huolehdittava, että satamien meriväylät (ruoppauksen avulla) sekä yhdysliikenteen perusrakenteet ovat optimaalisessa kunnossa. Satamia voidaan itsestään selvistä syistä sijoittaa ainoastaan rannikkoalueille tai jokien sualueille, joilla kilpailu tilankäytöstä on kovaa. Satamat ovat tietoisia aiheuttamistaan ympäristövaikutuksista, ja ne ovatkin viime vuosina investoineet merkittävästi täyttääkseen korkeat ympäristölaatuvaatimukset. Tämä ei kuitenkaan ole poistanut paikallisyhteisöjen ja kaupunkien vastustusta. Kaupungeilla ja paikallisyhteisöillä on taipumus keskittyä satamien kielteisiin ulkoisiin seikkoihin eivätkä ne ole aina tietoisia satamiin liittyvistä myönteisistä tekijöistä ja niiden tuottamasta lisäarvosta. Vielä tärkeämpää on se, että luonnonsuojelua koskevan EU:n lainsäädännön aiheuttama oikeudellinen epävarmuus lisää osaltaan tärkeisiin satamien kehitystä koskeviin suunnitelmiin kohdistuvia paineita ja johtaa merkittäviin viivästyksiin.

2.4 Satamien kapasiteetin kehittäminen edellyttää merkittäviä investointeja. Julkisten talousarvioiden karsimisen myötä yksityisestä pääomasta on tullut välttämätöntä satamien perusrakenteiden ja ylärakenteiden rahoittamisessa. Näin ollen sijoittajilta tarvitaan pitkäaikaista sitoutumista satamiin investoimisessa.

(6) Kattavampi katsaus markkinakehitykseen ja haasteisiin, ks. ESPO ja ITMMA: *Factual Report on the European Port Sector*, 2004.

(7) Äskettäin tehty analyysi: Ocean Shipping Consultants, *The European and Mediterranean Container port Markets to 2015*, 2006.

(8) ETSK:n lausunto aiheesta "Euroopan meriyhteydet tulevaisuudessa — kehityskulku ja sen ennakointi", EUVL C 157, 28.6.2005, s. 141–146.

2.5 Vahvan kasvun lisäksi myös globalisaatioon ja markkinoiden yhdistymiseen liittyvät prosessit ovat ominaisia Euroopan satamasektorille. Euroopan satamat ovat tekemisissä kansainvälisten varustamokonsernien kanssa. Lisäksi nyt on syntynyt laajoja terminaalin pitäjien ryhmittymiä, jotka tuottavat palveluja useissa eurooppalaisissa satamissa <sup>(9)</sup>.

2.6 Euroopan satamien kilpailussa olisi keskityttävä logistiikkaketjuihin <sup>(10)</sup>. Vertikaalisen integraation strategiat ovat hämärtäneet logistiikkaketjun perinteistä työnjakoa. Euroopan satamat kilpailevat entistä enemmän toimitusketjun sisällä, ja niistä on tullut logistiikkapalvelujen ”luonnollisia elinympäristöjä”. Merisatamien optimaalinen toiminta edellyttää mahdollisuutta käyttää kaikkia kuljetusmuotoja.

2.7 Satamat ovat intermodaalisia yhteyspisteitä, joiden tehokkuus riippuu pitkälti merikuljetusta edeltävien yhdysliikenteen ja satamasta merelle suuntautuvien palveluiden tehokkuudesta. Satamat ovat lisäksi sopivia paikkoja rajatarkastuksiin, jossa tutkitaan esimerkiksi laivojen turvallisuuteen, tullaukseen, kansanterveyteen, ympäristökysymyksiin ja sosiaalseikkoihin sekä alusten elin- ja työolosuhteisiin liittyviä asioita. Monet näistä tarkastuksista liittyvät ainoastaan merenkulkualan eikä niitä ole kaikissa tapauksissa koordinoitu ja sovitettu yhteen asianmukaisesti.

2.8 Edellä mainittujen prosessien seurauksena satamien hallintoelinten on monissa tapauksissa tarkistettava perinteistä satamaviranomaisen rooliaan uudistusprosessin yhteydessä.

### 3. EU:n yhteisen satamapolitiikan teemat

3.1 Kuten edellä on todettu, EU:n yhteisessä satamapolitiikassa olisi keskityttävä edistämään kestäväällä pohjalla olevaa kasvua, luomaan satamiin investoinneille otollinen ilmapiiri, vahvistamaan oikeusvarmuutta, parantamaan satamien liittämistä toimitusketjuun, parantamaan yleistä kilpailukykyä sekä huolehtimaan asianmukaisesta työ- ja sosiaalipolitiikasta ja rakentavista työelämän suhteista, jotta näiden tekijöiden avulla voidaan edistää positiivista käsitystä satamista kiinnostavina työpaikkoina.

3.2 Tämä yleistavoite voidaan jakaa seuraaviin Euroopan komission mainitsemiin kuuteen teemakohtaiseen alajaksoon:

- a) Varmistetaan satamien ja satamatoiminnan kapasiteetin kestävä kehitys.
- b) Luodaan selkeä ja avoin satamainvestointien rahoituskehys.
- c) Selkeytetään satamapalvelujen markkinoille pääsyyn liittyviä menettelyjä.

<sup>(9)</sup> Tämä koskee erityisesti konttirahtia, jonka markkinoista 70 % oli jo vuonna 2002 kuuden keskeisimmän toimijan hallussa (ESPO ja ITMMA, s. 38). Ilmiö on kuitenkin havaittavissa myös kuivalastia ja yleistä rahtia koskevilla markkinoilla.

<sup>(10)</sup> Yksityiskohtaisempaa tietoa löytyy ETSK:n valmisteilla olevasta lausunnosta (TEN/262), jonka aiheena on komission tiedonanto aiheesta ”Euroopan tavaraliikenteen logistiikka — kestävä liikkuvuuden avaintekijä”, KOM(2006) 336 lopullinen.

d) Poistetaan satamien tehokkuutta haittaavat toiminnalliset pullonkaulat.

e) Tuetaan satamatoimintojen turvallisuutta ja luotettavuutta sekä optimaalisia työoloja satamissa.

f) Edistetään koko satama-alan kilpailukykyä ja satamista saatavaa myönteistä käsitystä.

Seuraavassa käsitellään tarkemmin näitä teemakohtaisia alajaksoja.

### 4. Varmistetaan satamien ja satamatoiminnan kapasiteetin kestävä kehitys

4.1 Satamat sijaitsevat usein erikoislaatuisten ja merkittävien luonnonsuojelualueiden lähellä. Ekologisten ja taloudellisten arvojen yhteensovittaminen on monille satamille osoittautunut vaikeaksi oppimisprosessiksi ja päätyneet usein konfliktitilanteisiin. Eurooppalaiset merisatamat ovat kuitenkin edistyneet huomattavasti korkeatasoisten ympäristölaatu- ja ympäristönormien noudattamisessa ja ympäristöhallinnon parantamisessa <sup>(11)</sup>. Lisäksi ne ovat viime vuosina onnistuneet tekemään valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden ja paikallisten sidosryhmien kanssa luonteeltaan rakentavia sopimuksia, jotka ovat hyödyttäneet sekä luontoa että satamia.

4.2 On kuitenkin todettava, että luonnonsuojelua koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvä oikeudellinen epävarmuus viivästyttää edelleen merkittävästi monia hankkeita. On yleisesti tunnustettu asia, että nämä viivästykset johtuvat pitkälti sovellettavan EU-lainsäädännön moniselitteisyydestä. Esimerkiksi lintu- ja luontotyyppidirektiiveissä ja vesipolitiikan puitedirektiivissä keskeiset käsitteet on määritelty epäselvästi <sup>(12)</sup>, mikä johtaa eri jäsenvaltioissa erilaiseen tulkintaan.

4.3 Komissio voi auttaa tilanteen korjaamisessa ohjaamalla voimassa olevan lainsäädännön tulkintaa. Samanaikaisesti sen olisi rohkaistava Euroopan satamia ottamaan vastuuta ympäristöasioiden hallinnasta esimerkiksi edistämällä parhaiden käytäntöiden levittämistä alakohtaisesti johdettujen aloitteiden, esimerkiksi ECOPORTS-hankkeen <sup>(13)</sup>, avulla.

4.4 Merkittäviä ongelmia aiheuttaa kuitenkin myös se, ettei lainsäädäntökehityksessä itsessään ole kiinnitetty riittävästi huomiota taloudellisiin tekijöihin ja ristiriitaisuuksiin suhteessa olemassa olevaan oikeusjärjestelmään, joka koskee satamien kehittämiseen liittyviä aloja. Kestävä kehitys merkitsee tasapainon löytämistä taloudellisten, sosiaalisten ja ekologisten näkökulmien välille. Tässä ei ole vielä täysin onnistuttu.

<sup>(11)</sup> Katsaus asiasta löytyy esimerkiksi ESPO:n raportista ”ESPO Environmental Survey 2004 — Review of European Performance in Port Environmental Management”.

<sup>(12)</sup> EU:n lintu- ja luontotyyppidirektiivit esimerkiksi aiheuttavat erilaisia tulkintoja suhteessa asianmukaisiin arviointeihin, olemassa oleviin sopimuksiin, vaihtoehtojen analyysiin, ns. erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottaviin syihin (*Imperative Reasons of Overriding Public Interest, IROPI*), korvausvaatimuksiin jne.

<sup>(13)</sup> Vuonna 2005 päättyneellä komission tukemalla ECOPORTS-hankkeella rohkaistiin satamahallintoa siirtymään ympäristöasioissa itse-sääntelyn soveltamiseen. Hankkeen toiminta jatkuu nyt ECOPORTS Foundation -säätiön kautta ([www.ecoport.com](http://www.ecoport.com)).

4.5 EU:n ympäristölainsäädännön merkittävimpiä puutteita korostettiin äskettäin valmistuneessa tutkimuksessa<sup>(14)</sup>, jonka Euroopan komissio teetti merikuljetusten koordinoitintforumia (*Maritime Transport Coordination Platform*, MTCP) koskevan hankkeensa osana. Tutkimuksessa luetellaan myös konkreettisia toimintasuosituksia satamien kehityshankkeiden oikeusvarmuuden parantamiseksi. Esimerkkinä voidaan mainita yhteisen strategisten satamakehittämisalueiden verkoston luominen.

4.6 Komissio esittelee äskettäin antamassaan meripolitiikkaa käsittelevässä vihreässä kirjassa<sup>(15)</sup> merialuesuunnittelun<sup>(16)</sup> käsitteen. Yhdessä aluevesiä koskevan rannikkoalueiden yhdenmisen käytön ja hoidon esittelyohjelman (*Integrated Coastal Zone Management*, ICZM) kanssa sillä on tavoitteena valvoa mereen liittyvien toimintojen välistä kilpailua Euroopan rannikkovesistä sekä parantaa oikeusvarmuutta.

4.6.1 Ajatusta, jonka mukaan EU:ta käsiteltäisiin yhtenä maana pelkästään tulli- ja hallinnollisia tarkoituksia varten, voidaan pitää tervetulleena, mikäli tässä yhteydessä kunnioitetaan kansainvälisillä vesillä (avomerialueella) UNCLOS:n ja IMO:n yleissopimuksia mukaan lukien ”merenkulun vapaus” ja ”oikeus viattomaan kauttakulkuun” talousvyöhykkeillä. ETSK:n käsityksen mukaan ”EU:n yhteisellä merialueella” tarkoitetaan virtuaalista merialuetta, jolla EU:n sisäisiä merenkulkupalveluita koskevia hallinto- ja tullimuodollisuuksia yksinkertaistetaan siten, että merenkulkupalveluihin sovelletaan sisämarkkinoilla samanlaista järjestelmää kuin rekka-, rautatie- tai sisävesikuljetuksiin. ETSK voi yhtyä tähän ajatukseen, mikäli se todellakin vastaa komission tulkintaa ja komissio ilmaisee sen selkeästi.<sup>(17)</sup>

4.7 Nykyistä Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin (TEN-T) sisältyvää satamia koskevaa lähestymistapaa voitaisiin tarkistaa, jotta EU:n tukea tärkeille ja satamien kannalta merkittävälle yhdysliikenteen perusrakennehankkeille voitaisiin lisätä. Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin sisältyviä yhteisen edun mukaisia hankkeita voidaan pitää ympäristölainsäädännön<sup>(18)</sup> yhteydessä yleisen edun kannalta ensisijaisina, sillä Euroopan laajuisissa verkoissa (TEN-T) ympäristönäkökohdat otetaan jo huomioon.

4.8 Edellä kuvattujen ratkaisujen ei kuitenkaan tulisi johtaa EU:n tason keskitettyyn satamasuunnitteluun eikä tiukan kansallisiin satamasuunnittelupolitiikkoihin. Pohjimmiltaan niiden tulisi edistää alhaalta ylöspäin suuntautuvaa lähestymistapaa,

<sup>(14)</sup> E. van Hoydonk, *MTCP Report on the impact of EU environmental law on waterways and ports*, 2006.

<sup>(15)</sup> ”Vihreä kirja — Euroopan unionin tuleva meripolitiikka: meriä ja valtameriä koskeva eurooppalainen näkemys” (KOM(2006) 275 lopullinen).

<sup>(16)</sup> Vihreän kirjan mukaan merialuesuunnittelulla on keskeinen rooli meri- ja rannikkoalueiden haavoittuvuuden vähentämisessä. Kattavan aluesuunnittelujärjestelmän avulla voitaisiin vakiinnuttaa sääntely-ympäristöä aloille, joilla on tehtävä taloudellisen toiminnan sijoittautumiseen vaikuttavia suuria investointeja. Kaikkien mereen liittyvien toimintojen koordinoitua innovatiivisella merialuesuunnittelulla saataisiin auttaa varmistamaan rannikkoalueiden sekä taloudellisesti että ympäristön kannalta kestävä kehitys.

<sup>(17)</sup> Ks. asiakokonaisuus TEN/255 — lausunto Euroopan unionin tulevaa meripolitiikkaa koskevasta vihreästä kirjasta (EUVL C 93, 27.4.2007).

<sup>(18)</sup> Tätä suositeltiin edellä mainitussa MTCP:n tutkimuksessa.

jonka mukaan satamien hallintoelinten tulisi suunnitella hanke-ehdotukset tarvittaessa yhteistyössä alueellisten tai kansallisten viranomaisten kanssa. Huomioon olisi otettava yleisten metodologisten standardien ja asiaan sovellettavan lainsäädännön mukaiset riippumattomat taloudelliset arvioinnit.

## 5. Luodaan selkeä ja avoin satamainvestointien rahoituskehys

5.1 Satamien tarvitsemat merkittävät investoinnit edellyttävät, että rahoituksen oikeudelliset puitteet EU:n tasolla ovat selkeät. Oikeusvarmuutta tarvitaan erityisesti, kun on kyse ehdoista, jotka koskevat satamien julkisen rahoituksen sallimista kilpailua vääristämättä. Yleisesti ollaan sitä mieltä, että tämä voidaan tehokkaimmin saavuttaa valtiontuen suuntaviivojen kautta.

5.2 Valtiontuen suuntaviivojen tulisi selkeyttää satamiin sovellettavien valtiontukea koskevia EY:n perustamissopimuksen määräyksiä (erityisesti 73, 86, 87 ja 88 artikla). Suuntaviivoissa olisi mainittava ne tapaukset, joissa julkisen rahoituksen katsotaan olevan valtiontukea, joka on annettava komission tarkasteltavaksi. Jos tuki vastaa perustamissopimuksessa määriteltyjä poikkeusehtoja, komissio voi julistaa sen olevan perustamissopimuksen mukaista.

5.3 Yleisesti hyväksytyyn näkemykseen mukaan seuraavassa lueteltujen investointien ja toimintojen julkisen rahoittamisen ei katsota olevan valtiontukea. Näin ollen jäsenvaltioiden ei tarvitse ilmoittaa komissiolle tällaisista rahoitusjärjestelyistä.

a) Sellaisen satama-alueen ulkopuolisten perusrakenteiden rakentaminen ja käyttö (huolto mukaan luettuna), jotka yhdistävät sataman maa- ja meriväyliin. Satamiin johtavien meriväylien huoltoon kuuluu ruoppaus sekä niiden auki pitäminen jäänmurtopalveluiden avulla.

b) Satamien hallintoelinten sellaisista toimista annettava korvaus, jotka eivät ole luonteeltaan taloudellisia ja jotka yleensä kuuluvat sataman hallintoelimen vastuualueeseen tämän käyttäessä viranomaiselle kuuluvaa virallista toimivaltansa niin satamassa kuin sataman ulkopuolellakin.

5.4 Satamien perusrakenteiden rakentaminen ja käyttö on kuitenkin monimutkainen aihe. Tässä yhteydessä voidaan erottaa toisaalta liityntä- ja puolustukselliset perusrakenteet ja toisaalta sataman sisäiset perusrakenteet. Ensin mainitun voidaan katsoa sisältävän kaikki perusrakenteet, jotka takaavat pääsyn satama-alueelle maalta ja mereltä — mukaan luettuna tuloväyliin ja puolustukseen liittyvät rakenteet –, yhteydet, jotka mahdollistavat yleisten julkisten maankuljetuslaitteistojen pääsyn satamiin sekä satama-alueella tarvittaville yleishyödyllisille palveluille tarkoitettuihin infrastruktuureihin. Satamien sisäisten perusrakenteiden voidaan katsoa sisältävän kaikki satama-alueella sijaitsevat siviilirakenteet, jotka helpottavat laiva- ja rahtipalveluiden tuottamista.

5.5 Tässä yhteydessä on tärkeää määrittellä, ovatko satamien perusrakenteet satamien kannalta yleishyödyllisiä vai onko ne varattu vain tietyn käyttäjän tai toimijan käyttöön. Ero olisi määriteltävä toimivalla tavalla suuntaviivoissa.

5.6 Tuen myöntämisestä satamien ylärakenteiden (esim. tilankäyttö, rakennukset, palveluiden tuottamiseen tarvittavat liikuteltavat ja kiinteät välineet) rakentamiseen ja käyttöön ollaan yhtä mieltä. Näille aloille kohdistuvan julkisen rahoituksen katsotaan yleensä olevan valtiontukea.

5.7 Jos oletetaan, että on mahdollista tehdä selkeä ero investointien ja toimien välille — riippumatta siitä, onko niiden julkinen rahoitus valtiontukea koskevien sääntöjen mukaista vai ei — tuntuu loogiselta noudattaa periaatetta, jonka mukaan sataman hallintoelimen tulisi olla taloudellisesti täysin riippumaton, jotta se voi periä käyttäjiltä investointien ja toimien kustannukset niiltä osin, kun ne eivät kuulu sallittujen valtiontukien piiriin.

5.8 Lisäksi avoimuusdirektiivi<sup>(19)</sup> olisi laajennettava kattamaan myös kaikki satamat. Näin satamien hallintoelimen olisi mainittava tilinpidossaan julkisista lähteistä peräisin olevat rahavirrat. Lisäksi niillä olisi oltava kaksi erillistä kirjanpitoa, jos ne tuottavat sekä julkisia että tavallisia taloudellisia palveluita. Viimeksi mainittu on erityisen tärkeää, kun otetaan huomioon mahdollisuus saada julkista rahoitusta korvaukseksi julkisen palvelun velvoitteista.

## 6. Selkeytetään satamapalvelujen markkinoille pääsyyn liittyviä menettelyjä

6.1 Satamapalvelujen markkinoille pääsyyn liittyvistä kahdesta komission säädösehdotuksesta saatujen kokemusten valossa kannattaisi antaa ohjeistusta olemassa olevien EU:n oikeudellisten puitteiden perusteella ja tutkia, mistä välineistä satamat voisivat hyötyä ja miten niitä tulisi soveltaa.

6.2 Monille satamille voisi olla hyvin hyödyllistä saada lainsäädännön sijasta ohjeistusta tai suosituksia muun muassa valintamenettelyjen, esimerkiksi tarjouskilpailujen tai muiden sallittujen välineiden, soveltamisesta sekä käyttöoikeus- tai maanvuokrasopimusten ehdoista.

6.3 Tällainen ohjeistus saattaa myös auttaa selventämään niiden palveluiden (esimerkiksi osa luotsitehtävistä), jotka toimivat myös julkisina palveluina esimerkiksi satamien yleisen turvallisuuden varmistamiseksi, oikeudellista asemaa.

## 7. Poistetaan satamien tehokkuutta haittaavat toiminnalliset pullonkaulat

7.1 Edellä mainittujen asianmukaisen perusrakennekapasiteetin puutteesta johtuvien rakenteellisten ongelmien lisäksi mainitaan usein myös satamien tehokkuutta haittaavat toiminnalliset pullonkaulat. Yleisesti ottaen niitä esiintyy a) hallintomenettelyissä, valvonnassa ja tarkastuksissa sekä b) yhdysliikenteessä sen tehottomuuden vuoksi.

<sup>(19)</sup> Direktiivi 1980/723/ETY sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2000/52/EY.

7.2 Yleisesti ollaan sitä mieltä, että EU:n tulisi edistää edelleen tullitoiminnan uudistamista<sup>(20)</sup> ja varmistaa, että sen tullausta, meriturvallisuutta, yleistä turvallisuutta, kansanterveyttä ja ympäristökysymyksiä koskevat politiikat koordinoidaan ja sovitaan yhteen asianmukaisesti.

7.3 Komissio on esittänyt ajatuksen yhteisestä merialueesta: se auttaisi varmistamaan, että lähimerenkulun kohtelu olisi hallinto- ja tullimenettelyjen osalta tasapuolisempaa verrattuna maakuljetuksiin. Ei kuitenkaan tule pyrkiä ottamaan käyttöön EU:n kansainvälisillä vesialueilla (avomerellä) lainsäädännöllisiä rajoitteita, jotka ovat merenkulunvapauden periaatteen ja viatoman kauttakulun oikeuden vastaisia tai sisällöltään kansainvälisten sääntöjen ja säännösten vastaisia. Ajatus siitä, että EU:ta pidettäisiin tulliin liittyvissä ja hallinnollisissa asioissa yhtenä maana, on erittäin tervetullut. ETSK katsoo, että EU:n yhteisellä merialueella tarkoitetaan virtuaalista merialuetta, jossa EU:n sisäisten meriliikennepalveluiden hallinnollisia ja tulliin liittyviä muodollisuuksia on yksinkertaistettu siten, että niihin sovelletaan samanlaisia menettelyjä kuin maantie- ja rautatiekuljetuksiin maaliikenteessä.

7.4 Lisäksi komission olisi pyrittävä tehokkaammin poistamaan yhdyskuljetuksia vielä haittaavat pullonkaulat panemalla täytäntöön sisävesiliikennettä koskeva NAIADES-ohjelmansa, rautatiepakettinsa ja maantiekuljetuksien tehokkuutta edistävät politiikkansa. Näidenkään liikennemuotojen kohdalla työ- ja sosiaalipolitiikkaa ei saa jättää huomiotta tai vain vähäiselle huomiolle, kuten valitettavasti on tapahtunut sisävesiliikennettä koskevissa komission tuoreissa asiakirjoissa (liikennepolitiikan valkoisen kirjan väliarviointi, NAIADES-ohjelma).

## 8. Edistetään hyviä ja turvallisia työehtoja ja -oloja sekä rakentavia työelämän suhteita satamissa

8.1 Satamatoimintojen tehokkuus riippuu sekä luotettavuutteen että turvallisuuteen liittyvistä näkökohdista. Teknologisesta kehityksestä huolimatta näihin molempiin vaikuttavat hyvin pitkälti inhimilliset tekijät. Tästä syystä satamissa tarvitaan ammattitaitoista ja hyvin koulutettua työvoimaa, joka vastaa palveluista ja toiminnoista sekä maissa että laivoilla. Tätä edellytystä sovelletaan riippumatta siitä, ovatko satamat ja satamapalveluiden tuottajat julkisia vai yksityisessä omistuksessa.

8.2 Työmarkkinaosapuolilla tulee olla merkittävä rooli näiden seikkojen toteuttamisessa ja ylläpitämisessä. Komission tulee vahvistaa unionitasolla työmarkkinaosapuolten osallistumista edistämällä mahdollisuuksia sosiaalidialogiin.

<sup>(20)</sup> Parhaillaan on käsiteltävänä useita tullitoiminnan uudistamista koskevia ehdotuksia, esimerkiksi kaksi säädösehdotusta tullikoodeksin ja tullitoimintaa koskevan toimintaohjelman (Tulli 2013) tarkistamiseksi ([http://ec.europa.eu/enterprise/forest\\_based/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/enterprise/forest_based/index_en.html)).

8.3 Eurooppalaisten satamien on pidettävä yllä korkeita luotettavuus- ja turvallisuusstandardeja. Euroopan unioni voi edistää tätä myöntämällä asianmukaista (taloudellista) tukea koulutusohjelmiin ja panemalla täytäntöön turvallisuusalalla sovellettavaa lainsäädäntöä. EU voi myös entistä enemmän rohkaista nuoria valitsemaan uran satama-alalla samalla tavoin kuin se pyrkii houkuttelemaan nuoria merille. Tämä vaikuttaa myös satamien työhön. Korkeatasoisen merenkulkualan koulutuksen avulla voidaan varmistaa, että tulevaisuudessa satamissa on käytettävissä riittävästi ammattitaitoisia luotseja, satamakapteeni- ja muuta ammattihenkilökuntaa.

8.4 Rakentavat työelämän suhteet ovat olennaisen tärkeä osa hyvää satamapolitiikkaa. Komission tulee luoda myös niille asianmukaiset edellytykset tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden hallitusten kanssa.

8.4.1 Edellä mainittu huomioon ottaen komission tulisi aluksi ilmaista kantansa siitä, ovatko satamatyötä koskevat ILO:n sopimukset 137 ja 152 yhtäpitäviä EU:n sopimusten periaatteiden ja yhteisön säännösten kanssa, ennen kuin se kehottaa jäsenvaltioita näiden ILO-sopimusten ratifiointiin.

8.5 Optimaalisten työolojen ja yleensäkin myönteisen sosiaalisen ilmapiirin saavuttaminen satamissa edellyttää asianmukaista työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua. Tällaista vuoropuhelua käydään jo useimmissa Euroopan satamissa, ja se olisi käynnistettävä siellä, missä sitä ei vielä käydä. Jos asianomaiset eurooppalaiset sidosryhmäorganisaatiot pääsevät yhteisymmärrykseen

yhteisesti kiinnostavasta ohjelmasta, kyseinen vuoropuhelu saattaa tuottaa lisäarvoa myös EU:n tasolla.

## 9. Edistetään koko satama-alan kilpailukykyä ja pyritään palauttamaan myönteinen käsitys satamista

9.1 Satamat ovat Euroopan kannalta erittäin tärkeässä asemassa. Tästä syystä EU:n on parannettava niiden yleistä kilpailukykyä ja kirkastettava satama-alan myönteistä kuvaa erityisesti käsittelemällä edellä mainittujen aiheiden lisäksi myös tässä osiossa lueteltuja erityistoimia.

9.2 EU:n tulisi ulkosuhdepolitiikassaan kiinnittää erityistä huomiota tapauksiin, jossa EU:hun kuulumattoman naapurimaan satamat harjoittavat epätervettä kilpailua. Tämä on erityisen tärkeää Itämeren, Mustanmeren ja Välimeren satamien kannalta.

9.3 EU:n olisi myös palautettava Euroopan kansalaisille myönteinen käsitys satamista korostamalla sitä lisäarvoa, jota satamat tuottavat EU:n kaupalle, hyvinvoinnille, yhteenkuuluvuudelle ja kulttuurille. Näin satamille saataisiin laajempi väestön tuki.

9.4 Lisäksi EU voi kiihdyttää satamien välistä yhteistyötä sekä parhaiden käytänteiden ja innovaatioiden vaihtoa tukemalla pragmaattisia, käytäntöön keskittyviä ja alan omiin lähtökohtiin perustuvia tutkimushankkeita.

Bryssel 26. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Euroopan tavaraliikenteen logistiikka — Kestävän liikkuvuuden avaintekijä”**

KOM(2006) 336 lopullinen

(2007/C 168/13)

Euroopan komissio päätti 28. kesäkuuta 2006 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Rafael **Barbadillo López**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 150 ääntä puolesta ja 2 vastaan 5:n pidätyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Tehokas liikennesektori on ehdoton edellytys sille, että EU pystyy ylläpitämään kilpailukykyään ja vahvistamaan sitä. Tavaraliikennettä pidetään kauppavaihdon ja vaurauden moottorina. Tarvitaankin liikenteen monimutkaisten virtojen ajanmukaista hallintoa, jotta eri liikennemuodot saadaan toimimaan hyvin tehokkaasti ja yhteistyössä keskenään.

1.2 Logistiikalla on keskeinen asema kestävän liikkuvuuden varmistamisessa sen lisäksi, että se parantaa osaltaan ympäristön tilaa ja energiatehokkuutta, sillä se tehostaa tavaraliikennettä, tekee sen toimivammaksi ja lisää sen kilpailukykyä. Logistiikkaa ei voida pitää kokonaisuutena, joka valvoo ja hallinnoi kuljetusketjua. Kehittyneiden logististen ratkaisujen käyttäminen voi mahdollistaa yhtä ja useampaa liikennemuotoa hyödyntävien kuljetusketjujen tehokkaan suunnittelun, hallinnoinnin, valvonnan ja toteutuksen.

1.3 Perusrakenteet muodostavat fyysisen verkon, joka on välttämätön kuljetusalan sisämarkkinoiden toiminnalle. Niiden optimointi mahdollistaa ratkaisun kahteen haasteeseen: ruuhkien vähentäminen ja liikkumisen helpottaminen mobilisoimalla kaikki rahoituslähteet. Perusrakenteiden tehokkaalla ja rationaalisella käytöllä varmistetaan kestävä liikkuvuus. Kaikkiin perusrakenteiden rationaaliseen käyttöön tähtääviin toimiin tulisi kuitenkin sisällyttää myös logistisia toimenpiteitä yksityistä matkustajaliikennettä varten. Kestävän liikkuvuuden avaimet eivät löydy yksinomaan tavaraliikenteen alalta.

1.4 Sekä tarjonnassa että kysynnässä käytetään logistisia välineitä liikenteen optimoimiseksi ja kaupan käymiseksi mahdollisimman tehokkaalla ja toimivalla tavalla sekä pyritään minimoimaan tyhjänä kuljettavat kilometrit.

1.5 Kuljetusalan logistiikka edellyttää asiantuntevia ja hyvin valmistautuneita työntekijöitä ja hallinnoijia, jotka ovat saaneet koulutusta ammattiinsa ja jotka pystyvät noudattamaan työsuojelunormeja. Logistiikka-alalle onkin suunniteltava sekä perus- että korkea-asteen koulutusohjelmia aktiivisessa yhteistyössä työmarkkinaosapuolien kanssa.

1.6 Koska liikenne kuluttaa paljon fossiilisia polttoaineita, on ensisijaisen tärkeää vähentää sen riippuvuutta näistä polttoaineista sekä supistaa hiilidioksidipäästöjä. Liikennealalle onkin laadittava erityinen TTK-ohjelma, jolla on riittävä rahoitus ja joka mahdollistaa vaihtoehtoisten energiamuotojen käytön. On myös toteutettava eriytettyä politiikkaa erityisesti verotuksen alalla, jotta voidaan edistää uusien, ympäristöystävällisten teknologioiden käyttöönottoa ja käyttöä.

1.7 Logistiikka tulee nähdä kaupallisena toimintana, jota ala itse kehittää. Viranomaisten tulee luoda asianmukaiset olosuhteet sille, että tavarat kuljetetaan mahdollisimman tehokkaasti, tarkoituksenmukaisesti ja kilpailukykyisesti.

1.8 Lähimerenkulussa on päästy onnistuneeseen tulokseen, kun ala on osallistunut pullonkaulojen paikantamiseen ja ratkaisujen löytämiseen. Tämä menettely tulisi ottaa käyttöön myös muissa liikennemuodoissa vastaavanalaisten tulosten saavuttamiseksi.

1.9 Uudet tekniikat, erityisesti Galileo-satelliittinavigointijärjestelmä, tarjoavat tulevaisuudessa sovelluksia tavaroiden seurantaan ja jäljittämiseen, ja ne edistävät merkittävällä tavalla ajanmukaisen, toimivan ja tehokkaan logistiikan kehittämistä. Teknologian kehittämisestä ei saa kuitenkaan tulla kaupan esteettä, vaan uusien tekniikkojen tulee olla yhteentoimivia kaikkialla EU:ssa, ja niiden tulee olla pk-yritysten saatavilla. Tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen tulee olla seitsemannen puiteohjelman painopiste, sillä tekninen innovointi voi avata alalle uusia mahdollisuuksia.

1.10 Liikenteen logistiikkaa koskevissa tilastoissa on tarkasteltava perinpohjaisesti kaikkia liikennemuotoja ja kaikkia niihin liittyviä toimintoja, jos halutaan saada luotettava kuva alan tilanteesta ja kehityksestä.

1.11 On ratkaistava rautatieliikenteen yhteentoimivuuteen liittyvät ongelmat, jotta voidaan luoda tavaraliikenteeseen painottunut verkko ja parantaa hallinnointijärjestelmiä rautatieliikenteen tehokkuuden, toimivuuden ja kilpailukykyyn lisäämiseksi suhteessa muihin liikennemuotoihin.

1.12 Laatuindikaattorien luominen ja yksittäisten palvelupisteiden perustaminen auttavat kehittämään liikenteen logistiikkaa EU:ssa, sillä jo se, että laatua voidaan mitata Euroopan tasolla, mahdollistaa tietyn yhdenmukaisuuden varmistamisen logistiikan tehokkuuden arvioinnissa. Lisäksi mahdollisuus hoitaa hallinnolliset muodollisuudet koordinoitusti ja yhdenmukaisesti nopeuttaa tullimuodollisuuksia.

1.13 Eri liikennemuotojen osallistuminen komission tulevan toimintasuunnitelman laatimiseen on välttämätöntä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

## 2. Johdanto

2.1 Logistiikalla on keskeinen asema kestävästä liikkuvuudesta varmistamisessa sen lisäksi, että se parantaa osaltaan ympäristön tilaa ja energiatehokkuutta, sillä se tehostaa tavaraliikennettä.

2.2 Vuonna 2001 julkaistun valkoisen kirjan väliarvioinnissa komissio toteaa implisiittisesti, että tavaraliikenne on EU:n kaupavaihdon ja vaurauden tärkeä moottori.

2.3 Kokemukset, joita on saatu valkoisen kirjan vuonna 2001 tapahtuneen julkistamisen ja vuoden 2006 kesällä toteutetun väliarvioinnin välisenä aikana, osoittavat, että maantiekuljetukset ovat välttämättömiä ja että kaikki yritykset ohjata liikennevertoja muihin liikennemuotoihin ovat olleet jokseenkin tuloksettomia.

2.4 EU:n sosioekonominen kehitys riippuu paljolti ihmisten ja tavaroiden liikkumiskyvystä. Sen yhteydessä on kuitenkin pyrittävä suojelemaan ympäristöä. Olisi mahdotonta puhua kehityksestä ottamatta huomioon tarvetta luoda EU:n kasvaviin tarpeisiin sopeutettu infrastruktuuriverkko ja ylläpitää sitä.

2.5 Kestävä liikkuvuus varmistetaan erityisesti liikenneverkon rationaalisella ja tehokkaalla käytöllä sekä henkilö- että tavaraliikenteessä.

2.6 Tavaraliikenteellä on avainasema kestävästä liikkuvuudesta varmistamisessa. Tavaraliikenteen nopea kasvu vaikuttaa ilman muuta talouden kehitykseen ja työllisyyteen. Sen sijaan ei ole niinkään varmaa, että tavaraliikenne olisi yksin vastuussa ruuhkista, onnettomuuksista, melusta, saastumisesta, yhä suuremmasta riippuvuudesta fossiilisiin tuontipoltoaineisiin ja energian hukasta.

2.7 Kaikkiin perusrakenteiden käytön rationalisointitoimiin tulisikin sisällyttää logistisia toimia, jotka koskevat yksityisen henkilöliikenteen käyttöä ja joilla voidaan luoda suotuisat olosuhteet joukkoliikenteen luonnolliselle käytölle. Kestävästä liikkuvuudesta avaimet eivät löydy yksinomaan tavaraliikenteestä.

2.8 Toisaalta on todistettu, ettei yhteiskunta vaadi maantieliikennettä vain sattuman oikusta, vaan siksi että kyseisen liikenne-

muodon on todettu olevan nykyaikana nopein, joustavin ja tehokkain. Vaikka liikennettä on pyritty ohjaamaan rautateille ja merelle, tulokset ovat olleet laihoja, lukuun ottamatta lähimerenkulkua ja sisävesiliikennettä.

2.9 Ei vaikuta kovinkaan perustellulta olettaa, että liikenteen tarjonnassa ja kysynnässä ei ole vielä otettu käyttöön liikennemuotojen ja -välineiden optimoimiseksi tarvittavia logistisia välineitä, jotka ovat välttämättömiä kaupankäynnin parantamiseksi ja tehostamiseksi. Kehittyneet logistiset ratkaisut tehostavat kuitenkin eri liikennemuotoja ja niiden yhdistelmiä.

2.10 Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä tiettyjen liikennemuotojen tulee olla paljon entistä toimivampia ja kilpailukykyisempiä, jos halutaan, että eri liikennemuotojen yhdistämiseen tähtäävä politiikka syntyy spontaanisti kuljetusten käyttäjien vakaumuksesta. Tiettyjen liikennemuotojen puutteet on korjattava, jos halutaan lisätä kilpailukykyä ja niiden osuutta eri liikennemuotojen yhdistelmässä.

2.11 Liikenteen kalustossa pyritään maksimoimaan lastattuna ajatut kilometrit ja pitämään tyhjänä ajettavat kilometrit jokapäiväisen toiminnan kannalta välttämättömässä minimissä.

2.12 Epätasapaino, joka liittyy rahtien tarjontaan lähtöpaikan ja määränvälillä, on vaikea ratkaista, vaikka sovellettaisiin kehittyneitä logistisia ratkaisuja, sillä kauppatavaran saapuminen ja lähtö on aina epätasapainossa riippumatta siitä, mihin liikennevertoihin päädytään. Kaikki liikennemuodot joutuvat etsimään paluurahteja.

2.13 Ympäristöystävällisempien liikennemuotojen käyttämisessä komission energiatehokkuuden toimintasuunnitelman<sup>(1)</sup> mukaisesti on huomattava, että komission esittämässä liikennettä ja ympäristöä koskevissa tutkimuksissa ei erotella maantieliikenteen julkista ja yksityistä liikennettä, kun osoitetaan, mitä kielteisiä vaikutuksia intensiivisellä ja rajoittamattomalla autoilulla on mm. ruuhkiin, saastumiseen ja energiankulutukseen.

2.14 Logistiikan sisällyttäminen liikennepolitiikkaan ei ole uutta. Logistiikan alalla saavutettu huomattava edistys johtuu suurelta osin siitä, että perinteiset kuljetusyritykset ovat sopeutuneet markkinoiden tarpeisiin. Merkittävä edistys logistiikassa johtuu pääasiassa kuljetusalan yritysten sopeutumiskyvystä ja joustavuudesta niiden kohdatessa muilta tuotannonaloilta pareisin olevia ulkoisia tekijöitä.

2.15 Asiakkaat ja kuljetusyritykset ovat ensimmäisiä, jotka soveltavat logistiikan tukitoimia. Logistiikkaa ei voida pitää kokonaisuutena, joka valvoo ja hallinnoi kuljetusketjua: yritykset ovat niitä, jotka toteuttavat päätöksissään ja toimissaan kauppasuhteidensa yhteydessä logistisia toimenpiteitä.

<sup>(1)</sup> Komission tiedonanto — Energiatehokkuuden toimintasuunnitelma: mahdollisuuksien toteuttaminen, KOM(2006) 545 lopullinen.

2.16 Miljoonien eurojen liikevaihdon takia logistiikka-alan arvoa hyvin usein liioitellaan ja sitä pidetään erillisenä toimialana. Tällöin ei oteta huomioon, että suurin osa liikevaihdosta tulee kuljetuksista ja niihin liittyvistä toiminnoista. Todellisuudessa nimenomaan kuljetusala investoi kiinteään omaisuuteen, vastaa kiinteistä kustannuksista ja liikuttaa kauppatavaraa.

2.17 Komissio ja parlamentti voivat tuoda lisäarvoa tavaraliikenteen logistiikan kehittämiseen Euroopassa, jos ne pystyvät luomaan toiminnalliset puitteet ilman eri liikennemuotojen välisiä ristiriitoja. Niiden on luotava otolliset olosuhteet eri liikennemuotojen lähentämiselle vahingoittamatta mitään liikennemuotoa erikseen.

### 3. Yleistä

3.1 Kuten jo muissa yhteyksissä on todettu, valkoisen kirjan väliarvioinnin keskeisenä tekijänä on komodaalisuus eli eri liikennemuotojen tehokas käyttö yksinään tai muiden liikennemuotojen kanssa. Se on paras tae sekä liikkuvuuden että ympäristönsuojelun korkean tason saavuttamiseksi.

3.2 ETSK panee kiinnostuneena merkille, että tiedonannossa korostetaan tarvetta varmistaa, että eri liikennemuodot täydentävät toisiaan parhaalla mahdollisella tavalla Euroopan tehokkaassa ja saumattomassa liikennejärjestelmässä, joka voi tarjota parhaita mahdollisia palveluja kuljetusten käyttäjille. Kun otetaan huomioon nykyiset tuotantojärjestelmät, vaikuttaa kuitenkin ennenaikaiselta väittä, että nykyään olisi, eräitä reittejä lukuun ottamatta, kilpailukykyisiä vaihtoehtoja maantieliikenteelle.

3.3 ETSK:n mielestä on myöskin järkevää, että tavaraliikenteen logistiikan kehittäminen on pääasiallisesti kaupallista toimintaa, joka kuuluu alalle itselleen. Viranomaisten tehtävänä on puolestaan asianmukaisten olosuhteiden luominen, ja niiden tulee jättää yrityksille kaupallisen logistiikan sisäinen organisointi.

3.4 ETSK katsoo, että logistisen ulottuvuuden sisällyttäminen liikennepolitiikkaan tulee tapahtua siten, että annetaan arvoa kaikille liikennemuodoille ja logistiikkaa pidetään vain tekijänä, joka antaa päätöksenteolle suuntaviivoja.

3.5 ETSK katsoo myös, että eri liikennemuotojen oikeanlainen täydentävyys ja kehittyneiden logististen ratkaisujen käyttäminen voivat mahdollistaa yhtä ja useampaa liikennemuotoa hyödyntävien kuljetusketjujen tehokkaan suunnittelun, hallinnon, valvonnan ja toteutuksen.

3.6 Komission tulisi painottaa entistä ponnekkaammin sitä, että kaikissa liikennemuodoissa tulee pyrkiä optimoimaan tehokkuus ja tarkoituksenmukaisuus. Näin ollen on vahvistettava sekä meri- että rautatieliikennettä parantamalla niiden kilpailukykyä eikä suinkaan purkamalla niiden sääntelyä eikä rankaisemalla muita liikennemuotoja. Maantieliikennettä tulee pitää muiden

liikennemuotojen korvaamattomana liittolaisena. On parannettava koordinointia ja intermodaalisuutta ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin, jotta ala voisi jatkaa palvelujen tarjoamista asianmukaisin hinnoin ja joustavasti.

3.7 Poliitikassa tulee keskittyä laatuun, turvallisuuteen, ympäristöön ja liikenteen tehokkuuteen sekä tarkoituksenmukaisuuteen, ja samalla tulee varmistaa, että käyttäjillä on vapaus valita tarpeisiinsa parhaiten soveltuva liikennemuoto.

3.8 Kuten tiedonannossa todetaan, viime vuosina on esiintynyt mielenkiintoisia suuntauksia, joista voidaan mainita esimerkkinä logistiikkatoimien ulkoistaminen. Siitä johtuva rahtaa- ja palveluntarjoajien yhteistyö on johtanut organisaatorakenteiden ja tietotekniikan pitkälle menevään yhdentymiseen.

### 4. Toiminta-alat

#### 4.1 Pullonkaulojen paikantaminen ja poistaminen

4.1.1 ETSK katsoo, että mahdollisten pullonkaulojen paikantamiseksi ja poistamiseksi on tärkeää ottaa toimintaan mukaan asiaankuuluvat osapuolet. Lisäksi on jaettava osaamista, levitettävä hyviä toimintatapoja ja tehtävä yhteistyötä politiikan kehittämisessä.

4.1.2 Lähimerenkulussa on onnistuttu paikantamaan ja hoitamaan pullonkaulat, mutta kuten tiedonannossa todetaan, toistaiseksi ei ole kattavaa näkemystä niistä konkreettisista esteistä, joiden vuoksi Euroopan tavaraliikenteen logistiikka ei kehity nopeasti.

4.1.3 On myös useita suoraan maanteiden tavaraliikenteeseen vaikuttavia näkökohtia, jotka rajoittavat sen toimintatasoa, ja tärkeistä kysymyksistä ei ole yhdenmukaistettua lainsäädäntöä rehdiin kilpailun markkinoiden luomiseksi laajentuneeseen EU:hun.

#### 4.2 Tieto- ja viestintäteknologia

4.2.1 Älykkäät liikennejärjestelmät edistävät osaltaan perusrakenteiden entistä tehokkaampaa ja rationaalisempaa käyttöä ja vähentävät siten onnettomuuksia ja ruuhkia ja tukevat ympäristönsuojelua.

4.2.2 Eurooppalainen Galileo-satelliittinavigointijärjestelmä, joka tulee toimintaan vuodesta 2010 lähtien, tarjoaa tulevaisuudessa sovelluksia kaikille liikennemuodoille, muun muassa tavaroiden seuranta ja jäljitys sekä älyauto (<sup>2</sup>), ja uuden teknologian edistämiseen ajoneuvoissa. SESAR-ohjelmalla parannetaan ilmailukenteen hallintaa yhtenäisessä eurooppalaisessa ilmatilassa. Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä (ERTMS) puolestaan lisää kansallisten rautatieverkkojen yhteentoimivuutta. Näillä kaikilla on myönteisiä vaikutuksia logistiikkaan.

(<sup>2</sup>) Tiedonanto aiheesta "Älyautoaloite — Tieto- ja viestintäteknologiaa älykkäämpiä, turvallisempia ja puhtaampia autoja varten", KOM(2006) 59 lopullinen.

4.2.3 Yhtenäismarkkinoiden toimivuuden säilyttämiseksi vaikuttaa järkevältä välttää sitä, että asetetut teknologiset ratkaisut haittaavat kauppaa. Sen sijaan ratkaisuja on kehitettävä kaikkialla Euroopan unionissa yhteentoimivien standardien pohjalta. Valmistajien ja operaattoreiden hyväksymät yhteiset standardit sekä eri järjestelmien väliset synergiat vaikuttavat ratkaisevasti logistiikan tehostamiseen.

4.2.4 On arvioitava sekä teknologiaan että ohjelmistoihin liittyviä alkukustannuksia, joiden vuoksi pk-yritysten on vaikea osallistua täysipainoisesti markkinoiden toimintaan.

4.2.5 ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että tavaraliikenteen logistiikan on edelleen oltava yksi seitsemännen puiteohjelman mukaisen tutkimustoiminnan painopisteistä, koska tekninen innovointi voi avata uusia mahdollisuuksia tällä alalla.

### 4.3 Logistiikkakoulutus

4.3.1 ETSK on sitä mieltä, että koulutuksen ei tule rajoittaa liikenteen logistiikkaan, vaan sitä on laajennettava liikenteeseen ja logistiikkaan erillisinä, toisiaan täydentävinä aloina.

4.3.2 Olisi pyrittävä määrittelemään selkeästi logistiikan alan asiantuntemus, sillä toistaiseksi alalta ei ole tilastotietoja eikä tarkkoja määritelmiä. Myös työmarkkinaosapuolilla on tärkeä rooli asianmukaisten koulutuspuitteiden luomisessa.

### 4.4 Tilastotiedot

4.4.1 ETSK katsoo, ettei tule tyytyä logistiikka-alan tilastojen rajalliseen näkemykseen, vaan on tutustuttava perusteellisesti eri liikennemuotojen ja niihin liittyvien toimintojen toimintaan.

4.4.2 On mielenkiintoista saada luotettava kuva logistiikka-alan tilanteesta ja kehityksestä, muttei tule unohtaa myöskään kuljetuksen ja varastoinnin osuutta. Yhteisön tilasto-ohjelmassa vuosiksi 2008–2012<sup>(3)</sup> todetaan, että yksi EU:n tilastojen parannusta kaipaavista näkökohdista on eri liikennemuotojen, erityisesti maantieliikenteen, erottelu.

### 4.5 Infrastruktuurin käyttö

4.5.1 Infrastruktuurin laatu on tavaraliikenteen logistiikan avaintekijä.

<sup>(3)</sup> Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön tilasto-ohjelmasta vuosiksi 2008–2012, KOM(2006) 687 lopullinen.

4.5.2 ETSK katsoo, että EU:n sosioekonominen kehitys riippuu paljolti ihmisten ja tavaroiden liikkumiskyvystä.

4.5.3 Euroopan laajuinen liikenneverkko on välttämätön tekijä liikenteen sisämarkkinoiden kehittämisessä, mutta sen lähtökohdat eivät ole samat kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Tässä yhteydessä on myös huomioitava, etteivät kaikki Euroopan laajuiset verkot kärsi ruuhkista ja että ongelmat ovat erilaisia.

4.5.4 ETSK myöntää, että komodaaliset logistiikkaketjut voivat auttaa tiettyjen liikennekäytävien ruuhkien purkamisessa siten, että eri liikennemuotojen infrastruktuurin käyttö optimoidaan sekä yhtä liikennemuotoa että useampia liikennemuotoja käytettäessä.

4.5.5 ETSK:n mielestä olisi syytä ottaa huomioon tiettyjen alueiden ja tiettyjen maiden syrjäiseen tai hyvin syrjäiseen sijaan liittyvä ongelma. Jotta nämä alueet voitaisiin kattaa asianmukaisesti, Euroopan laajuisten verkkojen rakentamiselle asetettuja määräaikoja on höllennettävä ja EU:n budjetoimia varoja on lisättävä. Erityisen tärkeitä ovat muun muassa Pyreneiden ja Alppien läpi kulkevat reitit. Kun kulkuyhteyksiä helpotetaan kokonaisuudessaan, alueiden kehitysnäkymät paranevat ja sitä mukaa myös kilpailukyky lisääntyy.

4.5.6 Budjettivarojen lisäyksen ohella Euroopan unionin tulee myös edistää sekarahoituksen käyttöä infrastruktuurin rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Näin voitaisiin tarjota vakautta ja antaa oikeudelliset takeet yksityisen pääoman käytölle sillä ehdolla, että hinnoittelussa otetaan huomioon kaikkien toimijoiden intressit.

4.5.7 Kun pullonkaulat aiheutuvat asianmukaisen infrastruktuurin puutteesta tai infrastruktuurin epäasianmukaisesta käytöstä, tilanne on korjattava.

### 4.6 Palvelujen taso

#### 4.6.1 Laadun tunnustaminen

4.6.1.1 Tavaraliikenteen logistiikan vertailuarvojen käyttöönotto palvelujen laadun arvioimiseksi ja valvomiseksi Euroopan tasolla voi olla alan kannalta kiinnostavaa, kunhan se pysyy vertailuvälisenä, jota yritykset ja palvelujen käyttäjät voivat hyödyntää.

4.6.1.2 Eurooppalaisten vertailuarvojen vahvistaminen toisi jonkin verran yhdenmukaisuutta logistiikan toimivuuden arviointiin.

4.6.1.3 ETSK katsoo kuitenkin, ettei uusien laatumerkintöjen luomisen tulisi lisätä alan byrokratiaa eikä aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia.

#### 4.6.2 Rautateiden tavaraliikennepalvelujen verkko

4.6.2.1 ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, ettei toimenpide, jonka tavoitteena on kehittää rautateiden tavaraliikenteeseen painottunut verkko, jossa voidaan varata erityisiä liikennekäytäviä tavaraliikennettä varten, ratkaisisi yksinään luotettavuuden ja tehokkuuden puutteeseen liittyviä ongelmia, vaikka se parantaisikin tilannetta. Kyseiset ongelmat johtuvat muun muassa riittämättömästä teknisestä ja hallinnollisesta yhteentoimivuudesta.

#### 4.7 Multimodaalisten ketjujen edistäminen ja yksinkertaistaminen

##### 4.7.1 Keskitetty hallinto ja ”yhteinen eurooppalainen merialue”

4.7.1.1 ETSK kannattaa logistiikkavirtoja ja erityisesti multimodaalisia virtoja varten tarkoitettuja keskitettyjä hallintopalveluja tai yksittäisiä palvelupisteitä, joissa kaikki tulli- ja muut muodollisuudet hoidetaan koordinoitusti.

##### 4.7.2 Multimodaalisuuden edistäminen

4.7.2.1 ETSK kannattaa lähimerenkulun edistämiskeskusten muodostaman verkon kehittämistä asianmukaisella tavalla, jotta se voisi edistää myös multimodaalisia logistiikkaratkaisuja kuljetketjuissa.

#### 4.7.3 Multimodaalisiin kuljetuksiin liittyvä korvausvastuu

4.7.3.1 ETSK kannattaa ajatusta, jonka mukaan koko EU:ta koskevan korvausvastuuratkaisun lisäksi komissio voisi selvittää, mitä lisäarvoa voidaan saada multimodaalisissa kuljetuksissa käytettävän kuljetusasiakirjan standardoinnilla.

#### 4.8 Lastausstandardit

4.8.1 Komissio on ehdottanut yhteisiä eurooppalaisia standardeja, jotka koskevat EU:n sisäisissä kuljetuksissa käytettäviä intermodaalisia lastausyksiköitä. (\*) Tämä on yksi tapa yhdenmukaistaa nykyistä tilannetta lastausyksiköiden painon ja mittasuhteiden osalta. On kuitenkin otettava huomioon liikenneverkkojen nykyiset piirteet ja mahdollisuus käyttää kyseisiä toimenpiteitä heikentämättä turvallisuutta.

### 5. Tulevat toimet

5.1 Vuonna 2007 laadittavassa, tavaraliikenteen logistiikkaa koskevassa toimintasuunnitelmassa on otettava huomioon eri liikennemuotojen tekemät ehdotukset ennen kuin komissio tekee mahdollisia lainsäädäntöaloitteita.

Bryssel 26. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

---

#### LIITE

Seuraava erityisjaoston lausunnon kohta poistettiin täysistunnon hyväksymällä muutosehdotuksella, mutta se sai äänestyksessä vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

#### Kohta 4.5.8

Poistetaan kohta.

4.5.8 ”ETSK ehdottaa, että kansallisten viranomaisten päättämät liikenteen väliaikaiset rajoitukset korvataan unionin tasolla koordinoituilla rajoituksilla. Tätä varten on hyväksyttävä yhteisön säännöt. Toimenpide tulee harmonisoida määrittelemällä Euroopan laajuiselle tieverkolle minimiosuus, joka ei kuulu rajoitusten piiriin ja joka varmistaa siten maantieliikenteen jatkuvuuden. Samalla on huolehdittava siitä, että tavaraliikenteen harjoittajien lisäksi myös tieverkkojen muiden käyttäjien tarpeet otetaan huomioon.”

Äänestyksen tulos:

Äänestystulos: 93 kannatti ja

49 vastusti kyseisen kohdan poistamista ja

10 pidättyi äänestämästä.

---

(\*) KOM(2003) 155 lopullinen, sellaisena kuin se on muutettuna asiakirjalla KOM(2004) 361 lopullinen.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Lähimerenkulun edistämishjelman väliarviointi [KOM(2003) 155 lopullinen]”**

KOM(2006) 380 lopullinen

(2007/C 168/14)

Euroopan komissio päätti 13. heinäkuuta 2006 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Eduardo **Chagas**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 108 puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät

1.1 ETSK on useaan otteeseen ilmaissut tukensa toimille, joilla pyritään kehittämään lähimerenkulkua sen kasvupotentiaalin ja työllistävyyden johdosta vaihtoehtona muille, vähemmän ympäristömyötäisille liikennemuodoille. Näin voidaan osaltaan auttaa vähentämään liikenneuhkia, onnettomuuksia, melua ja ilmansaasteita.

1.2 Vuonna 2003 esitellystä ohjelmasta antamassaan lausunnossa ETSK korostaa, että yhteyshenkilöiden (*focal points*) roolia on hyödynnettävä yhdyssiteenä elinkeinoalaan. Lisäksi on helpotettava integroitumista intermodaaliseen logistiseen järjestelmään. ETSK kehottaa jäsenvaltioita ja työmarkkinaosapuolia lisäämään ponnistuksiaan yhteyshenkilöiden verkoston kehittämisessä.

1.3 Komission ja jäsenvaltioiden on viivyttämättä sitouduttava varmistamaan, että eri liikennemuotojen kehittämiselle luodaan edellytykset. Tällöin ei tule huolehtia ainoastaan intermodaalisuutta helpottavasta infrastruktuurista, vaan on myös korjattava epäkohta, jota kyseinen elinkeinoala ei ole kyennyt poistamaan ja joka liittyy sellaisen tosiasiallisen täydentävän yhteistyön puuttumiseen, jossa tavoitteena on yhtäältä taloudellinen mutta myös sosiaalinen ja ympäristöllinen kestävyys.

1.4 Vuonna 2003 hyväksytyssä lähimerenkulun edistämishjelmassa ehdotettujen toimien osalta ETSK panee merkille aikaansaadun edistymisen ja kehottaa toteuttamaan viipymättä loput suunnitellut toimet sekä erityisesti poistamaan havaitut esteet. Kehittämällä yhteyshenkilöiden toimintaa ja laajentamalla yhteyshenkilöiden toiminta-alaa siten, että se kattaisi sisämaan multimodaalisuuden ja siihen liittyvän logistiikan, voidaan omalta osaltaan auttaa saavuttamaan tavoitellut tulokset.

1.5 ETSK katsoo, että tarkasteltavana olevaan tiedonantoon tulisi sisällyttää maininta ”EU:n yhteisen merialueen” perustamisesta. Näin voitaisiin edistää ratkaisevasti sitä, että lähimerenkulku saisi keskeisen aseman yhteisön sisäisessä tavaraliikenteessä. Olisi kaikilta osin tarkoituksenmukaista, että yhteisön

satamien välinen meriliikenne luokiteltaisiin kotimaan liikenteeksi kansainvälisen liikenteen sijasta. Tästä syntyisi ilmeisiä etuja tullimenettelyjen yksinkertaistumisen muodossa.

## 2. Tausta

2.1 Euroopan komissio hyväksyi vuonna 2003 lähimerenkulun edistämishjelman <sup>(1)</sup> vastauksena liikenneministerien neuvoston komissiolle ja jäsenvaltioille osoittamaan kehotukseen varmistaa lähimerenkulun kehittäminen ja sen tosiasiallinen integroiminen olemassa oleviin intermodaalisiin kuljetusketjuihin.

2.2 Ohjelma käsittää 14 toimenpidettä, jotka ovat luonteeltaan lainsäädännöllisiä (5), teknisiä (4) ja operatiivisia (5). Ne jaotellaan edelleen käytännön toimenpiteisiin, joiden toteuttamiselle on laadittu aikataulu.

2.3 ETSK:n tuolloin antamassa lausunnossa <sup>(2)</sup> kiinnitetään huomiota tarpeeseen noudattaa tinkimättä komission ehdotamia määräaikoja. Lisäksi siinä todetaan, että ”lähimerenkulku ei pysty kehittymään intermodaaliseksi kuljetusmuodoksi, jos tiettyjä liikenteen pullonkauloja ei poisteta”.

## 3. Komission tiedonanto

3.1 Komission nyt antamassa tiedonannossa arvioidaan vuonna 2003 esitellyssä ohjelmassa ehdotettujen toimenpiteiden täytäntöönpanon tilaa tarkastelemalla tähänastista edistymistä sekä esitetään tulevia toimintalinjoja.

### 3.2 Lainsäädännölliset toimet

— Jäsenvaltioiden satamiin saapuvia ja/tai satamista lähteviä aluksia koskevista ilmoitusmuodollisuuksista annettu direktiivi (IMO-FAL-direktiivi <sup>(3)</sup>): direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on loppusuoralla.

<sup>(1)</sup> KOM(2003) 155 lopullinen.

<sup>(2)</sup> CESE 1398/2003, esittelijä Eduardo Chagas (EUVL C 32, 5.2.2004).

<sup>(3)</sup> Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n FAL-ilmoituslomakkeet (*International Maritime Organisation's Facilitation Forms*).

- Marco Polo -tukiohjelman täytäntöönpano on edennyt puoliväliin. (Ohjelmassa merten moottoritiet yksilöidään uudeksi erityistoimeksi ja merten moottoriteiden käsitteen määrittelmää on täydennetty. Merten moottoriteistä ensimmäisten on määrä olla toimintavalmiit vuoteen 2010 mennessä.)
- Komission ehdotusta direktiiviksi intermodaalista lastausyksiköistä ei ole vielä lopullisesti hyväksytty.
- Direktiivi 2005/33/EY tuo ympäristöä koskevia parannuksia erityisesti SO<sub>x</sub>-, NO<sub>x</sub>- ja hiukkaspäästöjen osalta.

### 3.3 Tekniset toimet

- Lähimerenkulun tullimenettelyjä koskeva opas on saatu valmiiksi.
- Lähimerenkulun kehitystä haittaavien esteiden (esim. hallinnollisten esteiden) yksilöiminen ja poistaminen: täytäntöönpano on edennyt puoliväliin.
- Kansallisten käytäntöjen lähentäminen ja yhteisön tullimenettelyjen tietokoneistaminen: uusi tietokoneavusteinen passitusjärjestelmä eli NCTS-järjestelmä (*New Computerised Transit System*) on otettu käyttöön vuonna 2003; täytäntöönpano on edennyt puoliväliin.
- Tutkimus ja teknologian kehittäminen: lähimerenkulua koskeva aihepiirikohtainen verkosto REALISE sai työnsä päätökseen vuoden 2005 lopussa. Toimen täytäntöönpano on edennyt puoliväliin.

### 3.4 Operatiiviset toimet

- Viranomaisten keskitetyt palvelupisteet: toimen täytäntöönpano on edennyt yli puolenvälin.
- Lähimerenkulun yhteyshenkilöt ovat kansallisten merenkuluviranomaisten edustajia, jotka ovat yhteydessä komissioon: toimen täytäntöönpano on edennyt yli puolenvälin.
- Euroopassa toimivat lähimerenkulun edistämiskeskukset (*Shortsea Promotion Centres*, SPC) tarjoavat puolueettomia neuvoja lähimerenkulun käytöstä, ja toimen täytäntöönpano on edennyt yli puolenvälin. SPC-keskusten maantieteellisen kattavuuden laajentaminen jatkuu, jotta turvattaisiin ainakin niiden rahoitus.
- Lähimerenkulun julkisuus kuvan parantaminen (esim. eurooppalaisen lähimerenkuluverkoston [*European Shortsea Network*, ESN] avulla): toimen täytäntöönpano on edennyt yli puolenvälin.
- Tilastotiedot: nykyisin käytettävissä olevaa muuntamismatriisia on tarpeen parantaa. Eurostatilla on jo testattavana ensimmäinen versio, joka mahdollistaa liikennemuotojen väliset johdonmukaiset vertailut.

3.5 Komissio toteaa, että ehdotetut toimet ovat aiheellisia, ja katsoo, että eräissä tapauksissa on määriteltävä uudet tavoitteet ja määrääjat. Muissa tapauksissa se pyrkii täsmentämään tai laajentamaan tavoitteita. Lisäksi se kiinnittää huomiota siihen, että yhteisön satamat on integroitava entistä paremmin logistiikkaketjuun.

## 4. Yleistä

4.1 ETSK on useaan otteeseen ilmaissut tukensa toimille, joilla pyritään kehittämään lähimerenkulua sen kasvupotentiaalin ja työllistävyyden johdosta vaihtoehtona muille, vähemmän ympäristömyötäisille liikennemuodoille. Näin voidaan osaltaan auttaa vähentämään liikennemuutoksia, onnettomuuksia, melua ja ilmansaasteita.

4.2 Lähimerenkulua koskevilla perättäisillä ohjelmilla sekä sitä edistävillä toimenpiteillä on saatu aikaan merkittäviä tuloksia. Yhtäältä tätä kuvastaa se, että keskimääräinen vuosikasvu on ollut 3,2 prosenttia vuodesta 2000 (8,8 prosenttia konttirahdin osalta), sekä toisaalta se, että on poistettu merkittävä määrä esteitä, joiden on havaittu vaikeuttavan alan kehittämistä: alun perin todetuista 161 esteestä jäljellä on ainoastaan 35. Voidaan olettaa, että viimeksi mainittuun lukuun sisältyvät kaikkein vaikeimmin ratkaistavat esteet, joten toimia on jatkettava päättäväisesti.

4.3 Joulukuun 11. päivänä 2006 pitämässään kokouksessa neuvosto hyväksyi joukon komission tiedonantoa koskevia päätelmiä sekä suosituksia lainsäädäntökehikkeistä, lähimerenkulun kehittämisen ja edistämisen tehostamista ja jäsenvaltioiden ja komission välisestä yhteistyöstä. Neuvosto kannatti yleisellä tasolla väliarvioinnissa esitettyjä toimenpiteitä.

4.4 Lähes kolme vuotta ohjelman hyväksymisen jälkeen toteutetussa ohjelman tulosten arvioinnissa komissio toteaa, että sen täytäntöönpano on edennyt yli puolenvälin. Se mainitsee kuitenkin, että lähimerenkulku on integroitava entistä tiiviimmin "logistiseen jakeluketjuun". Voidaan kuitenkin todeta, että merkittävä osa ehdotetuista toimenpiteistä olisi jo pitänyt saattaa päätökseen. Esimerkkinä viivästymisestä on tilastotietoja koskeva toimi nro 14, jota ehdotettiin jo eräissä vuonna 1992 annetussa tiedonannossa. Eurostatissa on parhaillaan testattavana siihen liittyvä ensimmäinen versio.

4.5 Vuonna 2003 esitellystä ohjelmasta antamassaan lausunnossa (\*) ETSK korostaa, että yhteyshenkilöiden (*focal points*) roolia on hyödynnettävä yhdyssiteenä elinkeinoalaan. Lisäksi on helpotettava integroitumista intermodaaliseen logistiseen järjestelmään. ETSK kehottaa jäsenvaltioita ja työmarkkinaosapuolia lisäämään ponnistuksiaan yhteyshenkilöiden verkoston kehittämiseksi.

4.6 Ei ole itsestään selvää, että voitaisiin puhua "multimodaalisen jakeluketjun" olemassaolosta, vaikka komissio käyttääkin kyseistä ilmaisua. Eri logististen järjestelmien ja intermodaalisten verkostojen kokonaisuutta ei sinällään vielä voida pitää multimodaalisena ketjuna. Koordinoinnin ja yhteistyön puute eri liikennemuotojen välillä on epäilemättä suurin este johdonmukaisen ja kestävän yhteisön liikennepolitiikan laatimiseksi ja kehittämiseksi.

(\*) Ks. alaviite 2.

4.7 Komission ja jäsenvaltioiden on viivyttämättä sitouduttava varmistamaan, että eri liikennemuotojen kehittämislle luodaan edellytykset. Tällöin ei tule huolehtia ainoastaan intermodaalisuutta helpottavasta infrastruktuurista, vaan on myös korjattava epäkohta, jota kyseinen elinkeinoala ei ole kyennyt poistamaan ja joka liittyy sellaisen tosiasiallisen täydentävän yhteistyön puuttumiseen, jossa tavoitteena on yhtäältä taloudellinen mutta myös sosiaalinen ja ympäristöllinen kestävyys.

## 5. Erityistä

### 5.1 Lainsäädännölliset toimet

5.1.1 Ehdotetuista toimenpiteistä eurooppalaisten intermodaalisten lastausyksikköjen käyttöönotto on ainoa, jota ei ole pantu täytäntöön. Monet taloudelliset toimijat ovat suhtautuneet ehdotukseen erittäin varauksellisesti ja ovat katsoneet, että uusien mallien hyväksyminen lastausyksiköitä varten on toteutettava kansainvälisellä eikä ainoastaan Euroopan tasolla. Myös ETSK on tuonut esiin eräitä edellä mainituista huolenaiheista, joihin olisi löydettävä asianmukaiset ratkaisut. Komissio käynnisti hiljattain uudelleen keskustelun kyseisestä ehdotuksesta, ja vaikuttaa siltä, että sen uudessa muotoilussa, jolla pyritään varmistamaan, että konttien uuden mallin käyttöönotto ei aiheuta välttämättä muutoksia nykyisiin malleihin, kyettäisiin ottamaan huomioon eräät esiin tuoduista huolenaiheista.

5.1.2 Marco Polo -ohjelmalla on jatkossakin oltava merkittävä rooli uusien tai jo olemassa olevien reittien rahoittamisessa ja kehittämisessä. Sisällyttämällä merten moottoritiet uudeksi erityistoimeksi voidaan omalta osaltaan edistää ohjelman toteutumista. Edelleen on kuitenkin epätietoisuutta merten moottoritien käsitteestä. Vaikka yhtäältä voidaankin kannattaa ajatusta olla rajoittamatta niiden soveltamista Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon (TEN-T), niiden käyttöönoton on oltava avointa, eikä sen pidä johtaa kilpailun vääristymiseen.

5.1.3 Alalla toteutetuista toimista saadut tulokset ovat ympäristövaikutuksiltaan myönteisiä. Tuloksia on kuitenkin parannettava jatkossakin riippumatta vertailuarvoista muihin liikennemuotoihin nähden. Investointeja entistä puhtaampien polttoainoiden ja moottorien tutkimukseen ja kehittämiseen on lisättävä ja kannustettava. Alaa koskevaa yhteisön lainsäädäntöä olisi tarkistettava ottamalla huomioon mahdollinen kehitys. Lisäksi on investoitava edelleen yhteisön aluskannan tiettyjen laivastolohkojen uudenaikaistamiseen.

5.1.4 ETSK ei ymmärrä, miksi tarkasteltavana olevaan tiedonantoon ei ole sisällytetty mainintaa "EU:n yhteisen merialueen" perustamisesta. Maininta on sisällytetty muihin asiakirjoihin, kuten vihreään kirjaan meripolitiikasta, vuonna 2001 julkaistun valkoisen kirjan väliarviointiin sekä tavaraliikenteen logistiikkaa käsittelevään tiedonantoon. Näin voitaisiin vaikuttaa ratkaisevasti siihen, että lähimerenkulku saisi keskeisen aseman yhteisön sisäisessä tavaraliikenteessä. Olisi kaikilta osin tarkoituksenmukaista, että yhteisön satamien välinen meriliikenne luokiteltaisiin kotimaan liikenteeksi kansainvälisen liikenteen sijasta. Tästä syntyisi ilmeisiä etuja tullimenettelyjen yksinkertaistamisen muodossa.

### 5.2 Tekniset toimet

5.2.1 ETSK panee merkille ehdotetuissa teknisissä toimissa aikaansaadun edistymisen ja kannustaa komissiota ja jäsenvaltioita jatkamaan niiden täytäntöönpanoa. Erityisen tärkeää on, että yhteysryhmät eri viranomaisten välillä jatkavat työskentelyään löytääkseen yhteisiä ratkaisuja jäljellä olevien esteiden poistamiseksi.

### 5.3 Operatiiviset toimet

5.3.1 Yksi keskeisistä kyseisten toimenpiteiden toteuttamiseen liittyvistä komission päätelmistä on panostaa lähimerenkulun edistämiskeskusten toiminta-alan laajentamiseen siten, että se kattaisi sisämaan multimodaalisuuden ja siihen liittyvän logistiikan edistämisen. On erittäin tärkeää syventää yhteistyötä eri logistiikkaosuuksien välillä tukemalla niiden yhteistyötä.

5.3.2 Myös yhteyshenkilöt voivat auttaa löytämään ratkaisuja paikallis- ja/tai aluetasolla esteiden poistamiseksi, jotta lähimerenkulun suorituskyky paranisi. Työmarkkinaosapuolien ja Euroopan meriteollisuusfoorumiin (*Maritime Industries Forum*, MIF) osallistumista on kannustettava.

5.3.3 On tärkeää, että saatavilla on luotettavaa, yhdenmukaista ja kattavaa tilastotietoa. Kuten edellä mainittiin, kyseinen tarve todettiin jo vuonna 1992 annetussa tiedonannossa. ETSK panee merkille viimeaikaisen edistymisen ja kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita kiinnittämään aiheeseen aiempaa enemmän huomiota.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS



## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tieinfrastruktuurin turvallisuusjohtamisesta”

KOM(2006) 569 lopullinen — 2006/0182 COD

(2007/C 168/15)

Neuvosto päätti 10. marraskuuta 2006 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 71 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Jan **Simons**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon yksimielisesti.

### 1. Päätelmät

1.1 Komitea pitää tervetulleena komission aloitetta konkretisoida tieturvallisuuspolitiikan kolmatta osatekijää, tieinfrastruktuurin turvallisuusjohtamista. Ajoneuvon kuljettajaan ja ajoneuvon parantamiseen kohdistuvien toimenpiteiden jälkeen ehdotetun direktiivin tavoitteena on varmistaa, että turvallisuuskysymykset otetaan huomioon Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon (TEN-T) kuuluvan tieinfrastruktuurin suunnittelun ja toiminnan kaikissa vaiheissa. Tieturvallisuuspolitiikassa kaikki näkökohdat ovat yhtä tärkeitä.

1.2 Vaikka komitea onkin tietoinen siitä, että tieinfrastruktuuriin kohdistuvilla toimenpiteillä on hyvin kehittyneen infrastruktuurin kohdalla yleensä pienempi vaikutus kuin kuljettajiin tai ajoneuvoihin kohdistuvilla toimenpiteillä, se on kuitenkin vakuuttunut siitä, että tieturvallisuuden parantamiseksi ja onnettomuuksien uhrien määrän vähentämiseksi on myös tällä alalla käytettävä kaikkia keinoja.

1.3 Komitean mielestä ehdotettujen, tieturvallisuuspolitiikan kolmanteen osatekijään kohdistuvien toimenpiteiden ei tulisi rajoittua pelkästään Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon, vaan niiden tulisi koskea kaikkia taajama-alueiden ulkopuolisia jäsenvaltioiden teitä, joilla on todettu suuri onnettomuusriski. Tavoitteena on aina vähentää onnettomuuksien uhrien määrä niin paljon kuin mahdollista, ja on todettava, että etenkin Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon kuulumattoman infrastruktuurin osalta ”voittoa” (kuolonuhrien määrän vähentäminen 1 300:lla 600:n sijaan) voitaisiin parantaa. Näin ollen olisi toivottavaa, että komissio kohdistaisi asiaan paljon enemmän huomiota. Tässä yhteydessä komitea pitää Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 71 artiklan 1 kohdan c alakohtaa sopivana perustana.

1.4 Komitea kehottaakin jäsenvaltioita hyväksymään soveltamisalan laajentamisen kaikille taajamien ulkopuolella kulkeville teille.

1.5 Komissio on asettanut ehdotuksensa direktiivin muotoon. Ehdotettujen toimenpiteiden tehokkuutta ajatellen komitea katsoo, että toivottua tulosta ei voida saavuttaa direktiivillä, koska se tarjoaa jäsenvaltioille liikaa vapautta, jolloin odotukset yhtenäisestä toimeenpanosta ovat epärealistisiä. Kun otetaan huomioon, että komission tavoitteena on vähentää liikennekuo-

lemien määrää 50 prosentilla vuoteen 2010 mennessä (vuoteen 2000 verrattuna), komission tulisi komitean mielestä valita direktiiviä sitovampi oikeusväline, jonka määräyksiä kaikkien asianomaisten julkisten ja yksityisten toimijoiden olisi noudatettava.

1.6 Se, että kohdassa 1.3 mainitun perustan yhteydessä on noudatettava toissijaisuusperiaatetta, ei ole este. Päinvastoin, tässä tapauksessa täysin välttämätön yhdenmukainen toimeenpano edellyttää nimenomaan etenemistä EU:n tasolla.

1.7 Komitea muistuttaa myös onnettomuuksien syiden analysoinnin tärkeydestä. Nimenomaan tällaisten analyysien perusteella voidaan selvittää, missä määrin onnettomuuksien syynä on maantieinfrastruktuurin mitoitus, ja niiden pohjalta voidaan myös ryhtyä tehokkaisiin toimiin.

### 2. Johdanto

2.1 1990-luvulle asti liikenneonnettomuuksia pidettiin yhteiskunnallisena ilmiönä, joka liittyy auttamattomasti taloudellisen ja sosiaalisen elämämme liikkuvuuteen.

2.2 Lisäksi Euroopan yhteisöllä oli vain vähäinen rooli: se ei voinut tehdä paljoakaan selkeiden toimivaltuuksien puuttumisen vuoksi. Ainoana toimintamahdollisuutena oli erityisesti teknisiä standardeja koskevien direktiivien hyväksyminen ajoneuvojen turvavarusteiden parantamiseksi (turvavyön käyttöpakko, kuorma-autojen nopeudenrajoittimet jne.).

2.3 2000-luvusta alkaen on kuitenkin ollut huomattavissa ajattelutavan muutos. Tutkimuksista on ilmennyt, että liikenne-turvallisuus on yksi EU:n kansalaisten suurimmista huolenaiheista. Ensisijassa tämä koskee tieliikennettä, joka on eniten ihmishenkiä vaativa liikennemuoto.

2.4 Vuonna 2000 tieliikenneonnettomuuksissa kuoli silloisessa 15 jäsenvaltion Euroopan unionissa yli 40 000 ja loukkaantui yli 1,7 miljoonaa ihmistä. Liikenneonnettomuuksien suoraan mitattavissa olevat kustannukset ovat 45 miljardia euroa, ja välilliset kustannukset — joihin on laskettu myös onnettomuuksien uhrien ja heidän läheistensä fyysiset ja psyykkiset vammat — nousevat vuosittain 160 miljardia euroon.

2.5 Maastrichtin sopimuksesta lähtien yhteisöllä on lisäksi ollut paremmat oikeudelliset edellytykset laatia toimenpiteitä liikenneturvallisuuden alalla, vaikka toissijaisuusperiaate estääkin edelleen todellisen yhteisen politiikan tällä alalla.

2.6 Vuonna 2001 aiheesta ”Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika” julkaistussa valkoisessa kirjassa ja kesäkuussa 2003 julkaistussa tieliikenneturvallisuuden eurooppalaista toimintaohjelmaa koskevassa tiedonannossa käsitellään laajasti liikenneturvallisuuden parantamiseen tähtäviä toimenpiteitä. Kuljettajiin ja ajoneuvoihin kohdistuvien toimenpiteiden ohella fyysiseen infrastruktuuriin kohdistuvat toimenpiteet muodostavat kolmannen merkittävän osa-alueen.

2.7 Tieinfrastruktuurin osalta ei ole vielä ryhdytty turvallisuutta parantaviin toimiin EU:n tasolla. Vaikka tieturvallisuuden on todettu parantuneen teillä, jotka on varustettu tieto- ja viestintäteknologiaan perustuvilla liikenteenhallinnan ja -valvonnan järjestelmillä, tieto- ja viestintäteknisiä välineitä ei kuitenkaan ole vielä otettu käyttöön läheskään kaikilla teillä.

2.8 Fyysisen infrastruktuurin turvallisuuden parantamisessa riittää siis vielä paljon tekemistä. Jäsenvaltioiden hallituksilla on kuitenkin taipumus supistaa tieinfrastruktuuriin suunnattuja määrärahoja, kun taas teiden käyttäjät pitävät teiden laatua ja turvallisuutta yhä tärkeämpänä.

2.9 Näin ollen komissio pyrkii ehdotetun direktiivin avulla varmistamaan, että turvallisuuskysymykset otetaan huomioon Euroopan laajuiseen liikenneverkon (TEN-T) infrastruktuuriprosessin kaikissa vaiheissa. Direktiivin avulla pyritään taloudellisten ja ympäristövaikutusten arvioinnin lisäksi ottamaan käyttöön myös liikenneturvallisuusarvio.

### 3. Yleistä

3.1 Komitea pitää hyvin kunnianhimoisena komission tavoitetta puolittaa vuoteen 2010 mennessä liikenneonnettomuuksien uhrien määrä vuoteen 2000 verrattuna. Tämän komitea totei jo lausunnossaan, jonka se antoi 10. joulukuuta 2003 komission tiedonannosta ”Tieliikenneturvallisuuden eurooppalainen toimintaohjelma — Tieliikenteen kuolonuhrien määrän puolittaminen EU:ssa vuoteen 2010 mennessä: yhteinen vastuu”. (Vuonna 2000 uhreja oli 40 000, määrää on tarkoitus vähentää 25 000 uhuriin vuoteen 2010 mennessä.)

3.2 Tehtävän haasteellisuus ilmenee myös siitä, että vuonna 2005 eurooppalainen tieliikenne vaati vieläkin 41 500 kuolonuhria, vaikka tällä välin EU:n tasolla onkin ryhdytty lukuisiin toimenpiteisiin liikenneturvallisuuden parantamiseksi sekä kuljettajien että ajoneuvojen osalta. Koska komitean mielestä jokainen liikennekuolema on liikaa, se odottaa komissiolta paljon päättäväisempää esiintymistä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Komissio voisi esimerkiksi käynnistää EU:n laajuisen kampanjan liikenneturvallisuuden edistämiseksi sekä ehdottaa jäsenvaltioille, että ne ryhtyisivät aiempaa tiukempiin toimenpiteisiin onnettomuuksien uhrien määrän vähentämiseksi.

3.3 Komitea katsoo, että parhaiden liikenneturvallisuutta parantavat nimenomaan kuljettajiin ja ajoneuvoihin kohdistuvat

yhteisön toimenpiteet. Komitean mielestä tieturvallisuuspolitiikan kolmannen osatekijän — tieliikenneinfrastruktuurin parantamiseksi tehtävät toimenpiteet ovat tehottomampia ja asianomaisen jäsenvaltion tilanteesta riippuen ne eivät välttämättä vaikuta oleellisesti liikenteessä kuolevien määrään. Tästä huolimatta komitea on vakuuttunut siitä, että onnettomuuksien uhrien määrän vähentämiseksi on käytettävä kaikkia keinoja, esimerkiksi tieinfrastruktuurin mitoitusta ja viitoitusta koskevia standardeja EU:n jäsenmaissa.

3.4 Temaattisen verkoston ROSEBUD vuonna 2003 tekemä vaikutusarviointi vahvistaa komitean käsitystä ehdotetun direktiivin vaikutuksista. Sen päätelmien mukaan realistinen arvio on, että direktiivin täytäntöönpanolla voidaan TEN-verkon teillä kuolemantapauksia vähentää yli 600:lla ja loukkaantumisiin johtaneita onnettomuuksia noin 7000:lla vuodessa. Jos direktiiviä sovelletaan kaikkiin taajamien ulkopuolisiin teihin, uhrien määrän arvioidaan vähenevän noin 1300:lla vuodessa, mikä vastaisi yli viiden miljardin euron säästöä vuodessa.

3.5 Tässä yhteydessä komitea pitää Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 71 artiklan 1 kohdan c alakohtaa sopivana perustana. Komitea kehottaa jäsenvaltioita hyväksymään soveltamisalan laajentamisen kaikille taajamien ulkopuolella kulkeville teille.

3.6 Direktiiviehdotus sisältää vähimmäismäärän sääntöjä, joiden komissio katsoo olevan edellytys turvallisuusvaikutuksen aikaansaamiselle ja tehokkaiksi osoittautuneiden menettelyiden levittämiseksi. Tässä yhteydessä komissio luettelee neljä menettelyä, jotka muodostavat kattavan lähestymistavan tieliikenneinfrastruktuurin turvallisuusjohtamiselle: tieturvallisuuden vaikutusarviointi, turvallisuusauditoinnit, nk. erityisen vaarallisten paikkojen (*black spots*) kartoittaminen sekä teiden kunnossapitoon liittyvät turvatarkastukset. Komitea epäilee vahvasti direktiivin muotoon asetettujen ehdotettujen toimenpiteiden tehokkuutta, koska edellä mainitun neljän menettelyn yhdenmukaista toimeenpanoa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ei tällöin ole odotettavissa.

3.7 Komission mielestä nimenomaan direktiiviä käyttämällä saavutetaan tasapaino turvallisuuden parantamisen, hallinnollisten rasitteiden ja eri jäsenvaltioiden perinteiden, arvojen ja normien kunnioittamisen välillä. Komitea kiistää tämän kohdissa 3.4 ja 3.5 esitettyjen syiden perusteella.

3.8 Toivottua tulosta ei voida saavuttaa direktiivillä, koska se tarjoaa jäsenvaltioille liikaa vapautta, jolloin odotukset yhtenäisestä toimeenpanosta ovat epärealistisia. Kun otetaan huomioon, että komission tavoitteena on vähentää liikennekuolemien määrää 50 prosentilla vuoteen 2010 mennessä (vuoteen 2000 verrattuna), komission tulisi komitean mielestä valita direktiiviä sitovampi oikeusväline, jonka määräyksiä kaikkien asianomaisten julkisten ja yksityisten toimijoiden olisi noudatettava.

3.9 Komission mukaan sen ehdotukset nostaisivat kustannuksia vain marginaalisesti ja maksaisivat itsensä takaisin jo lyhyessä ajassa, kun onnettomuuksien määrä vähenee. Komitea ihmettelee, mihin komission väite perustuu.

#### 4. Erityistä

4.1 Komitean mielestä ehdotettujen, tieturvallisuuspolitiikan kolmanteen osatekijään, tieinfrastruktuuriin, kohdistuvien toimenpiteiden tulisi — kuten kahden ensimmäisen osatekijän, ajoneuvon ja kuljettajan tapauksessa — koskea Euroopan laajuisen liikenneverkon lisäksi myös kaikkia taajama-alueiden ulkopuolisia jäsenvaltioiden teitä, joilla on todettu suuri onnettomuusriski.

4.2 Tämä vastaa myös 12. huhtikuuta — 19. toukokuuta 2006 Internetin kautta toteutetun julkisen kuulemisen tuloksia. Suuressa osassa kommentteja ehdotettiin, että direktiivin säännökset tulisi laajentaa koskemaan myös Euroopan laajuisen tieverkon ulkopuolisia teitä, koska nimenomaan näillä teillä voitaisiin pelastaa eniten ihmishenkiä.

4.3 Ehdotetussa direktiivissä vahvistetaan tieturvallisuuden vaikutusarviointeihin, turvallisuusauditoointeihin ja teiden turvatarkastuksiin liittyvät menettelyt. Jokaisen jäsenvaltion on toimitettava vaaditut vertailukelpoiset tiedot liitteiden sisältämien ohjeiden mukaisesti. Kun säädösehdotuksen muoto on direktiivi, jäsenvaltioille tarjotaan komitean käsityksen mukaan liian suuri liikkumavara, jolloin direktiivin toimivuuden vertailu ei ole mahdollista.

4.4 Turvallisuusvaikutuksen arvioinnin yhteydessä mainitaan esimerkiksi direktiivin liitteessä I erilaisia osa-alueita ja näkökohtia, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon arviointeja laadittaessa. Luettelo antaa jäsenvaltioille arviointien laatimisessa niin paljon vapautta, että vertailukelpoisten tietojen saaminen on hyvin epätodennäköistä.

4.5 Sama koskee direktiivin liitteessä II lueteltuja turvallisuusauditoointeihin liittyviä kriteereitä. Myös tässä jää paljon tilaa jäsenvaltioiden omille tulkinnoille.

4.6 Edellä olevaan kritiikkiin on turvatarkastusten osalta vielä lisättävä, että direktiivin liitteen III mukaan tarkastusryhmien

raportointiin on kuuluttava myös ”onnettomuusraporttien analyysi”. Komitean mielestä onnettomuusraporttien analyysiä tärkeämpää on onnettomuuksien syiden analysointi. Kyseistä asiaa ei valitettavasti löydy ehdotetun direktiivin 7 artiklasta eikä myöskään liitteestä IV, jossa käsitellään tarkemmin onnettomuusraporttien sisältämiä onnettomuustietoja.

4.7 Kuten komitea jo totesi 10. joulukuuta 2003 komission tiedonannosta ”Tieliikenneturvallisuuden eurooppalainen toimintaohjelma — Tieliikenteen kuolonuhrien määrän puolittaminen EU:ssa vuoteen 2010 mennessä: yhteinen vastuu” antamassaan lausunnossa, ”erityisen vaarallisten paikkojen” analyysi yhdessä kussakin ”erityisen vaarallisessa paikassa” tapahtuneiden liikenneonnettomuuksien syiden analysoimisen kanssa tarjoaisi paljon tietoa. Lisäksi komitea viittasi kyseisessä lausunnossa myös *Euro-Rap*-organisaation hyvään työhön. Organisaatio julkaisee lukuisista Euroopan maista maantiekarttoja, joihin on merkitty arvio kunkin tieväylän vaarallisuudesta. Tapahtuneita onnettomuuksia on käytetty tietopohjana karttaa laadittaessa.

4.8 Komitea suosittelee komissiolle, että se sisällyttää ehdotukseensa jäsenvaltioille veloitteen lisätä kaikkien, myös vammaisten, käyttöön tarkoitettuja pysäköintipaikkoja pääinfrastruktuurin varrella. On toivottavaa, että pysäköintipaikat ovat vartioituja, koska kuljettajat saattavat muuten jatkaa matkaansa, jolloin on olemassa riski ajo- ja lepoaikasääntöjen rikkomisesta, mikä jälleen vaarantaa liikenneturvallisuutta.

4.9 Komitea huomauttaa, että teiden valaistus on ehdotuksessa jäänyt pimentoon. Liikenneturvallisuuden parantamisen kannalta on suositeltavaa, että jäsenvaltiot koordinoivat toimiaan tällä alalla.

4.10 Lopuksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea haluaa kiinnittää komission huomion siihen, että tienkäyttäjien turvallisuustietoisuuden lisäämiseksi jäsenvaltioiden tulisi huolehtia ”erityisen vaarallisten paikkojen” visuaalisesta merkitsemisestä.

Bryssel 26. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivin 97/67/EY muuttamisesta siltä osin kuin se koskee yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräistä toteuttamista”**

KOM(2006) 594 lopullinen — 2006/0196 COD

(2007/C 168/16)

Neuvosto päätti 1. joulukuuta 2006 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 47 artiklan 2 kohdan sekä 55 ja 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellämainitusta aiheesta

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Raymond **Hencks**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 131 ääntä puolesta ja 26 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Suositukset

1.1 Lausunnon kohteena olevan, komission ehdottaman direktiivin tarkoituksena on siirtyminen 1. tammikuuta 2009 postipalvelujen markkinoiden avaamisen viimeiseen vaiheeseen, samalla kun yleispalvelut säilytetään pääpiirteissään nykyisellään unionin kaikissa jäsenvaltioissa mutta yksinoikeudet niiden rahoittamiseksi poistetaan (varatut palvelut).

1.2 Suurin ongelma tämän viimeisen vaiheen järjestämisessä on ratkaista, miten asiassa tulee edetä, jotta voidaan ylläpitää tehokas ja kilpailukykyinen postiala, joka tarjoaa Euroopassa jatkossakin korkealaatuisia, yksityishenkilöille ja yrityksille kohtuuhintaisia yleispalveluja ottaen huomioon talouden kilpailukyky, kansalaisten tarpeet heidän maantieteellisestä sijainnistaan ja taloudellisesta tai muusta tilanteestaan riippumatta, työllisyys sekä kestävä kehitys.

1.3 ETSK katsoo, että komission hankkeensa tueksi tarjoamat ratkaisut eivät takaa riittävällä varmuudella yleispalvelun kestävä rahoitusta kaikissa jäsenvaltioissa eikä etenkin maissa, joissa on vaikeat maantieteelliset ja väestölliset olosuhteet. Sen vuoksi ei ole nykyisellään toivottavaa kumota rahoitusmekanismia, jossa hyödynnetään varattuja palveluja, sillä ne ovat osoittaneet tehokkuutensa ja oikeudenmukaisuutensa monissa jäsenvaltioissa.

1.4 ETSK ei kannata sitä, että yleispalvelun jäännöskustannukset katetaan ottamalla käyttöön palvelun käyttäjiltä perittävä maksu, korottamalla hintoja taikka rahoittamalla toimintaa julkisen tuen avulla, kun nykyiseen yleispalveluun ei sinänsä sisälly erityisiä käyttäjiltä tai veronmaksajilta perittäviä maksuja.

1.5 ETSK ei ole tässä vaiheessa vakuuttunut ”osallistu tai maksa” -järjestelmän toimivuudesta. Järjestelmässä jokainen toimija olisi velvollinen noudattamaan yleispalveluvelvoitetta, josta se voisi vapautua osallistumalla yleispalvelun rahoittamiseen. Komitea suhtautuu varauksellisesti myös korvausrahasoihin.

1.6 Komission tulee täsmentää, minkälaisissa toimintapuitteissa postipalvelujen vapauttamista kilpailulle voidaan jatkaa. Tämä on ennakkoehto yleispalvelun rahoittamiselle välttämättömien varattujen palvelujen poistamiselle.

1.7 Kun otetaan huomioon kaikki postimarkkinoiden täydelliseen vapauttamiseen liittyvät epävarmuustekijät ja riskit, 1. päivälle tammikuuta 2009 asetettu tavoitepäivämäärä vaikuttaa epärealistiselta, etenkin, koska unioniin vuonna 2004 ja sen jälkeen liittyneissä jäsenvaltioissa jo toimivilla postialan toimijoilla ei olisi riittävästi aikaa sopeutua uusiin olosuhteisiin.

1.8 ETSK esittää seuraavaa:

— Nykyisen direktiivin voimassaoloa jatketaan.

— Tavoitteeksi asetetaan postialan markkinoiden täydellinen vapauttaminen 1. tammikuuta 2012 mennessä edellyttäen, että siihen mennessä on löydetty yhteistyössä kaikkien sidosryhmien kanssa uskottavia rahoitusvaihtoehtoja, jotka merkitsevät parannusta varattuihin palveluihin nähden.

— Sokeille tai heikönäköisille tai heitä edustaville järjestöille lähetettyjen tai osoitettujen erityisten postilähetysten maksuttomuus sisällytetään yleispalveluun.

## 2. Johdanto

2.1 Postipalveluilla on huomattava sosioekonominen merkitys taloudelliselle, sosiaaliselle ja alueelliselle yhteenkuuluvuudelle sekä Lissabonin strategian toteuttamiselle. Niillä on välitön myötävaikutus yksilöiden sosiaalisiin suhteisiin ja perusoikeuksiin, väestöjen ja alueiden verkottumiseen ja solidaarisuuteen, Euroopan talouden kilpailukykyyn sekä kestäväan kehitykseen.

2.2 Komission arvioiden mukaan EU:n postipalvelut käsittelevät vuosittain 135 miljardia lähetystä, mikä vastaa noin 88 miljardin euron liikevaihtoa eli noin yhtä prosenttia yhteisön bruttokansantuotteesta. Kaksi kolmannesta kyseisestä liikevaihdosta syntyy postipalveluista ja loput pakettien lähetyspalveluista, pikälähetyspalveluista sekä liitännäispalveluista.

2.3 Yleiset postipalvelut, jotka takaavat kaikille kansalaisille heidän maantieteellisestä, taloudellisesta tai muusta tilanteestaan riippumatta laadukkaat, luotettavat ja kohtuuhintaiset postipalvelut, ovat olennainen osa eurooppalaista sosiaalimallia ja Lissabonin strategiaa. Korkealaatuiset yleispalvelut ovat välttämättömyys sekä kansalaisille että talouden toimijoille, jotka ovat postipalvelujen pääasiallisia käyttäjiä ja joille on tärkeää, että kaikki kirjeet ja paketit jaetaan jokaiselle vastaanottajalle riippumatta vastaanottajan ominaispiirteistä tai sijainnista.

2.4 Postialan uudistukset, tekniikan kehitys ja automaation lisääntyminen ovat parantaneet huomattavasti laatua, lisänneet tehokkuutta ja parantaneet asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamista.

2.5 Nämä kehityssuuntaukset ovat vastakkaisia niille pessimistisille ennusteille, joiden mukaan postipalvelut ovat jatkuvasti taantuva markkina, ja ne osoittavat sen kasvupotentiaalin, jonka alan toimijat näkevät uusien palvelujen, kuten postimyynnin, sähköisen kaupan ja yhdistelmäpalvelujen, kehityksessä.

2.6 Toisin kuin muilla verkkotoimialoilla, postialan ammatteihin sisältyy erityisesti jakelussa vielä huomattavasti manuaalista työtä ja suoria asiakaskontakteja. Postiala onkin merkittävä työllistäjä. Arvioiden mukaan yli viisi miljoonaa unionin työpaikkaa riippuu suoraan postialasta tai on siihen läheisesti kytköksissä. Työvoima, joka lasketaan yleensä kiinteisiin kustannuksiin ja joka muodostaa valtaosan (noin 80 prosenttia) kokonaiskustannuksista, on erityisen alttiina markkinoiden vapauttamiseen ja kilpailukyvyyn vahvistamiseen liittyvien mahdollisten järjeistämistoimien vaikutuksille.

2.7 ETSK huomauttaa lopuksi, että säännöllisesti toteutettavissa Eurobarometri-tutkimuksissa on tullut esiin, että selvä enemmistö postipalvelujen käyttäjistä on yleisesti ottaen tyytyväisiä palvelujen laatuun.

### 3. Taustaa

3.1 Vihreä kirja postipalvelujen yhtenäismarkkinoiden kehittämisestä julkaistiin 11. kesäkuuta 1992 ja tiedonanto yhteisön postipalvelujen kehittämisen yleislinjoista 2. kesäkuuta 1993. Lähes kymmenen vuotta sitten annettiin ns. postidirektiivi eli direktiivi 97/67/EY, joka käynnisti postialan vaiheittaisen, hallitun vapauttamisen.

3.2 Postidirektiivissä, jonka voimassaolo päättyy 31.12.2008, säädetään postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämistä koskevista yhteisistä säännöistä, jotka koskevat

- yleispalveluja
- varattuja palveluja (yksinoikeutta)
- yleispalvelun tarjoamisen hinnoitteluperiaatteita ja sitä koskevan laskennan avoimuutta
- laatustandardeja

- teknisten standardien yhdenmukaistamista
- riippumattomien kansallisten sääntelyviranomaisten perustamista.

### 3.3 Yleispalvelu

3.3.1 Postidirektiivin mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus taata kaikille käyttäjille kohtuuhintainen yleispalvelu, johon sisältyy jokaisena työpäivänä ja vähintään viitenä päivänä viikossa jäsenvaltion kaikilla alueilla vähintään seuraavat palvelut:

- enintään kahden kilogramman painoisten postilähetysten ja enintään kymmenen kilogramman painoisten postipakettien keräily, lajittelu, kuljetus ja jakelu
- kirjattuja ja vakuutettuja lähetyksiä koskevat palvelut
- ”vaivaton pääsy postiverkkoon” jäsenvaltion koko alueella.

3.3.2 Yhteisön säännöt takaavat niin ollen Euroopan unionin kaikille asukkaille todellisen viestintäpalvelun heidän asuinalueensa maantieteellisistä ja väestöolosuhteista riippumatta.

3.3.3 Yleispalvelun, siten kuin se määritellään edellä ja johon kuuluvat sekä kotimaan- että ulkomaanpalvelut, tulee täyttää tietyt laatustandardit, jotka koskevat erityisesti kuljetusaikoja ja jäsenvaltioiden (kotimaanpalvelut) sekä parlamentin ja neuvoston (ulkomaanpalvelut) määrittämien palvelujen säännöllisyyttä ja luotettavuutta.

### 3.4 Varatut palvelut

3.4.1 Jos jäsenvaltio toteaa, että yleispalveluvelvoitteet ovat yleispalvelun tarjoajalle kohtuuton taloudellinen rasite, se voi varata kyseiselle palvelun tarjoajalle kirjelähetysten, ja siinä määrin kuin yleispalvelun ylläpitämiseksi on tarpeen, ulkomaanpostin ja suoramainontapostin keräilyn, lajittelun, kuljetuksen ja jakelun, silloin kun

- lähetyksen paino on enintään 50 grammaa (tai hinta on vähemmän kuin kaksi ja puoli kertaa alimpaan painoluokkaan kuuluvan, nopeimman vakioluokan kirjelähetysten normaali hinta).

## 4. Komission ehdotus direktiiviksi

4.1 Ennakoivassa tutkimuksessa, jonka komissio on teettänyt kansainvälisellä konsulttiyrityksellä<sup>(1)</sup>, todetaan, että postipalvelujen sisämarkkinoiden toteuttaminen kaikissa jäsenvaltioissa vuonna 2009 ei vaaranna yleispalvelun korkeaa laatua. Tutkimuksessa täsmennetään kuitenkin, että sisämarkkinoiden toteuttamisesta yleispalvelun säilyttämiselle aiheutuvien riskien johdosta useimmissa jäsenvaltioissa on toteutettava niin sanottuja liitännäistoimia.

<sup>(1)</sup> *The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009*, Price Waterhouse & Coopers.

4.2 Lausunnon kohteena olevan ehdotetun direktiivin tavoitteena on postialan avaaminen kilpailulle täysimääräisesti 1. tammikuuta 2009 mennessä siten, että kuitenkin taataan yleispalvelun yhtenäinen taso pääasiassa nykyisessä laajuudessaan kaikille käyttäjille kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

4.3 Vuoden 2009 tammikuun 1. päivästä lähtien jäsenvaltiot eivät enää saisi myöntää yksin- eikä erityisoikeuksia (varatut palvelut) postipalvelujen käyttöönottoa ja tarjontaa varten.

4.4 Jäsenvaltioiden ei enää olisi välttämättä pakko nimetä ennakkoon yleispalvelun tarjoajaa tai tarjoajia, vaan ne voisivat jättää kyseisten palvelujen tarjoamisen määräajaksi markkinavoimien varaan. Jäsenvaltiot voisivat määrittellä itse ne erityiset palvelut tai alueet, joiden osalta yleispalvelua ei voida varmistaa markkinavoimin, ja hankkia kyseiset palvelut julkisen tarjouskilpailun kautta niiden kustannustehokkuuden varmistamiseksi.

4.5 Jäsenvaltioilla olisi käytettävissään seuraavat vaihtoehdot, kun yleispalvelua on rahoitettava ulkoisesti:

- julkiset hankinnat
- julkinen korvaus suorien valtiontukien muodossa
- korvausrahasto, jota rahoitetaan palveluntarjoajilta ja/tai käyttäjiltä perittävillä maksuilla
- ”osallistu tai maksa” -tyyppinen mekanismi, jossa valtuutusten myöntämisen ehtona voidaan vaatia joko yleispalveluvelvoitteen noudattamista tai tukiosuuden maksamista korvausrahastoon.

4.6 Tarkasteltavana oleva direktiiviehdotus sisältää myös uuden säännöksen, jossa jäsenvaltiot veloitetaan arvioimaan tarve taata kaikille toimijoille avoin ja syrjimätön pääsy seuraaviin postialan infrastruktuurin osiin tai palveluihin: postinumerojärjestelmä, osoitetietokanta, postilokerot, kirjelaatikat, osoitemuutostiedot, jälkilähetyspalvelu ja perille toimittamattomien lähetysten palautuspalvelu. Edellä mainitut säännökset eivät koske pääsyyä postiverkon lajittelu- ja jakeluketjun loppupäähän.

## 5. Yleisiä huomautuksia

5.1 ETSK on aina pitänyt arvossa sitä, että, toisin kuin muilla aloilla, postipalvelujen avaamista kilpailulle ei ole toteutettu väkisin vaan toistaiseksi vähitellen ja hallitusti. Komitea ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että ehdotuksen mukaan yleispalvelu taataan pääpiirteissään kaikille käyttäjille. Komitea esittää kuitenkin, että sokeille tai heikkonäköisille lähetettyjen tai osoitettujen erityisten postilähetysten maksuttomuus tulisi sisällyttää yleispalveluun.

5.2 Komission mukaan suurin ongelma unionin postialan täysimääräisessä avaamisessa kilpailulle on ratkaista, miten asiassa tulee edetä, jotta voidaan säilyttää tehokas ja kilpailukykyinen postiala, joka tarjoaa jatkossakin korkealaatuisia, yksityishenkilöille ja yritysille kohtuuhintaisia palveluja Euroopan unionissa.

5.3 ETSK katsoo kuitenkin, että komission hankkeensa tueksi tarjoamat ratkaisut eivät takaa riittävällä varmuudella yleispalvelun kestävästä rahoituksesta kaikissa jäsenvaltioissa eikä etenkin maissa, joissa on vaikeat maantieteelliset ja väestölliset olosuhteet. Sen vuoksi ei ole nykyisellään toivottavaa kumota rahoitusmekanismeja, jossa hyödynnetään varattuja palveluja, sillä ne ovat osoittaneet tehokkuutensa ja oikeudenmukaisuutensa monissa jäsenvaltioissa.

5.4 ETSK ei kannata sitä, että yleispalvelun nettomääräiset jäännöskustannukset katetaan ottamalla käyttöön palvelun käyttäjiltä perittävä maksu, korottamalla hintoja taikka rahoittamalla toimintaa julkisen tuen avulla, kun nykyiseen yleispalveluun ei sinänsä sisälly erityisiä käyttäjiltä tai veronmaksajilta perittäviä maksuja.

5.5 ETSK ei ole tässä vaiheessa vakuuttunut ”osallistu tai maksa” -järjestelmän toimivuudesta. Järjestelmässä kullakin toimijalla olisi velvollisuus noudattaa yleispalveluvelvoitetta, josta se voisi vapautua osallistumalla yleispalvelun rahoittamiseen. Käytännössä tämäntyyppistä järjestelmää on testattu vain Suomessa ilman merkittäviä tuloksia. Myöskään korvausrahasto ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta ratkaisulta. Ainoa jäsenvaltio, jossa järjestelmää on kokeiltu, on Italia, jossa ratkaisu osoittautui epäonnistuneeksi.

5.6 Sama koskee yleispalvelun rahoittamista julkisin tukirahoitukseen, sillä sellainen menettely rasittaisi jo ennestäänkin paineen alaisia julkisia talouksia, jälleen kerran käyttäjien eli veronmaksajien kustannuksella.

5.7 ETSK toteaa lopuksi, että komission ehdottamien vaihtoehtoisten rahoituskeinojen toteutettavuutta ja tehokkuutta ei ole analysoitu. Niiden soveltaminen esitetyn ehdoin saattaisi ajaa jäsenvaltiot tilanteeseen, josta ei ole paluuta entiseen ja jossa markkinat on avattu täysin kilpailulle mutta yleispalvelu ei ole enää taattu.

5.8 Ennen kuin markkinoiden vapauttamisessa siirrytään uuteen vaiheeseen, on siis sovittava säännöistä ja luotava selvät ja vakaat toimintapuitteet. Tarvittaessa varatut palvelut tulisi poistaa vasta, kun on sovittu puitteista sekä erityisesti tosiasiallisesti tehokkaista ja kestävästä yleispalvelun rahoitustoimista, jotka tulee määrittellä ja analysoida selvästi kutakin jäsenvaltiota varten. Tämä on ennakkoehto sille, että voidaan poistaa ainoa tähän päivään mennessä tehokkuutensa osoittanut rahoitusjärjestelmä eli tarkoituksenmukaiset varatut palvelut.

5.9 Postialan työpaikkojen määrä on noin kymmenessä vuodessa vähentynyt kymmenillä tuhansilla (komission mukaan 0,7 prosenttia) ja monet muut työpaikat niin lajittelukeskuksissa, jakelupalveluissa kuin postitoimistoissa on korvattu työpaikoilla, jotka ovat epävarmoja tai joiden työehdot ovat huonot.

5.10 Vaikka tämä kehitys selittyy osittain erilaisilla tekijöillä, joita ovat mm. uusi teknologia ja niiden viestintämuotojen kuten sähköisen viestinnän aiheuttama kilpailu, pääsyy on kuitenkin markkinoiden vapauttaminen.

5.11 Niinpä komission väitteelle, että postipalvelujen sisämarkkinoiden toteuttaminen vapauttaa kilpailun lisääntymisen ansiosta työllistymispotentiaalia, jonka avulla voidaan korvata vakiintuneiden toimijoiden parissa menetetyt työpaikat, tarvitaan vielä vahvistusta.

5.12 Alan kasvupotentiaalin osalta ehdotuksessa esitetään pelkästään perinteisten postipalvelujen nähtävästi peruuttamattomaksi arvioitua taantumisen hallitsemista sen sijaan että pohditaan elvyttämismahdollisuuksia Lissabonin strategiasta ja osamisyhteiskunnan viestintätarpeista johtuvien seikkojen avulla. Ehdotuksessa ei myöskään analysoida energiatehokkuusvaikutuksia.

5.13 Komission ehdotuksissa päävastuu sääntelystä jätetään jäsenvaltioille, mikä merkitsee viime kädessä sitä, että yhteisössä toimii rinnakkain 27 organisaatiota ja kansallista markkinaa ilman unioninlaajuisia yhtenäisyyttä. ETSK vahvistaa toistami-

seen kannattavansa yhteisön postipalvelujen toteuttamista siten, että samalla luodaan kilpailua sekä yleispalvelujen tarjoamista koskevat yhteisön laajuiset säännöt.

5.14 Kun otetaan huomioon kaikki postimarkkinoiden täydelliseen vapauttamiseen liittyvät epävarmuustekijät ja riskit, ETSK ei näe syytä asettaa jo nyt tavoitepäivämääräksi 1. tammikuuta 2009, etenkin, koska unioniin vuonna 2004 ja sen jälkeen liittyneissä jäsenvaltioissa jo toimivilla postialan toimijoilla ei olisi riittävästi aikaa sopeutua uusiin olosuhteisiin.

5.15 ETSK kehottaa jatkamaan nykyisen direktiivin voimassaoloa ja asettamaan tavoitteeksi postialan markkinoiden täydellisen vapauttamisen 1. tammikuuta 2012 mennessä edellyttäen, että siihen mennessä on löydetty yhteistyössä kaikkien sidosryhmien kanssa uskottavia ratkaisuvaihtoehtoja, jotka merkitsevät parannusta varattuihin palveluihin nähden.

Bryssel 26. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

## **Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kaupunki- ja suurkaupunkialueiden liikenne”**

(2007/C 168/17)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19. tammikuuta 2006 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan mukaisesti antaa lausunnon edellämainitusta aiheesta

Juuri ennen oma-aloitteisen lausunnon valmistumista puheenjohtajavaltio Saksa esitti komitealle 7. marraskuuta 2006 pyynnön laatia valmistelevala lausunto aiheesta

Kaupunki- ja suurkaupunkialueiden liikenne. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti antaa puheenjohtajavaltion esittämistä 12 kysymyksestä viisi ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaoston valmisteltaviksi. Erityisjaosto puolestaan piti järkevänä nivoa kysymysten tarkastelu aihetta ”Julkinen henkilöliikenne ja alueellinen rautateiden henkilöliikenne Euroopassa ja erityisesti uusissa jäsenvaltioissa” käsittelevän lausunnon valmistelutöihin ja laajentaa lausunnon aihepiiriä vastaavasti.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 22. maaliskuuta 2007. Esittelijä oli Lutz **Ribbe**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 106 ääntä puolesta ja 2 vastaan 30:n pidättyessä äänestämästä.

### **1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK panee erittäin huolestuneena merkille, että sekä EU:n vanhoissa jäsenvaltioissa (15) että uusissa jäsenvaltioissa julkisen liikenteen osuus kaupunkien kaiken kaikkiaan voimakkaasti lisääntyvästä kokonaisliikenteestä on vähentynyt hyvin nopeasti.

1.2 Liikennevirtojen, erityisesti autoliikenteen, jatkuva lisääntyminen kaupungeissa aiheuttaa monia ongelmia, joista

useimmat ovat vielä ratkaisematta. Tämän suuntauksen kääntämiseksi tarvitaankin komission, jäsenvaltioiden ja kuntien koordinoituja toimia.

1.3 Kaikista liikenteen kasvihuonekaasupäästöistä 40 prosenttia syntyy Euroopassa. Näin ollen kaupunkiliikennepoliittikan vaikutukset ulottuvat paljon yksittäisiä kaupunkialueita laajemmalle.

1.4 ETSK:n mielestä elämänlaadun ja ympäristönsuojelun parantamiseksi kaupungeissa sekä ilmastonsuojelu- ja energiatehokkuustavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan kahdenlaisia toimia. Ensinnäkin kaiken kaupunkien suunnittelu- ja liikennepoliittikan tulisi ETSK:n mielestä lähteä siitä, että estetään liikenteen "syntyminen" tai sallitaan sitä vain vähän. Toiseksi liikennetarpeista tulisi mahdollisuuksien mukaan huolehtia tai ne tulisi voida tyydyttää ympäristömyönteisillä liikennemuodoilla eli julkisella liikenteellä sekä edistämällä pyöräilyä ja kävelyä.

1.5 Kaupunkien on jatkossakin oltava asumiskelpoisia. Autojen ehdoilla toimiva kaupunki on mahdottomuus. Kaikkien liikennemuotojen samanaikainen edistäminen on nyt lopetettava, sillä siihen ei ole varaa eikä tarvittavaa maa-alaa. ETSK kehottaa kuntia, jäsenvaltioiden hallituksia ja komissiota ottamaan tämän periaatteen huomioon kaikissa asetuksissa ja tukiohjelmissa.

1.6 Jotta liikenteen syntyminen voidaan mahdollisuuksien mukaan estää, alueyhteisöjen on kaupunkisuunnittelulla ja kaavoituksella vastedes estettävä kaupunkialueiden hallitsematon leviäminen entisestään sekä niiden toiminnallinen eriytyminen. Tässä yhteydessä tulisi hyödyntää myös alue- ja maankäytön suunnittelun yleisvälineitä, jotta liikennettä voidaan estää ennakkoon koordinoimalla kaupunkien ja niitä ympäröivien alueiden asutuskehitystä.

1.7 Komitea kehottaa lisäksi priorisoimaan tavoitteet selkeästi ja asettamaan julkisen liikenteen sekä polkupyörä- ja jalankululiikenteen autoliikenteen infrastruktuuriin edelle. Ainoastaan näin voidaan parantaa asumisen, elämisen ja ympäristön laatua suurkaupungeissa.

1.8 Komitea katsoo, että julkisten liikennepalvelujen tarjonnan parantaminen kuuluu komission, Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden hallitusten ja kuntien keskeisiin tehtäviin, jotta voidaan huolehtia ympäristön- ja terveydensuojelusta, turvata tärkeimmät liikkumisen mahdollistavat palvelut ja taata peruspalvelut kaikille väestöryhmille, erityisesti vammaisille.

1.9 "Jos halutaan välttää elämänlaatumme ja ympäristöön kohdistuvat lisävaikutukset, julkisten henkilöliikennejärjestelmien kehittäminen on asetettava nykyistä tärkeämmälle sijalle osana yhtenäistä lähestymistapaa. Tämä pätee kaikkiin ihmisiin ja etenkin niihin 40 prosenttiin Euroopan kotitalouksista, joilla ei ole henkilöautoa." Euroopan komissio on tiedostanut ja todennut tämän asian vajaan kymmenen vuotta sitten antamassaan tiedonannossa "Kansalaisten verkon kehittäminen" <sup>(1)</sup>, mutta tähän mennessä sillä ei juuri ole ollut vaikutusta käytännön politiikkaan. ETSK:n on ylipäätään todettava, että lukuisten julkisten liikenteen kannalta myönteisten kannanottojen ja todellisten poliittisten toimien välillä on valtava kuilu.

<sup>(1)</sup> Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, alueiden komitealle sekä talous- ja sosiaalikomitealle "Kansalaisten verkon kehittäminen — Paikallisen ja alueellisen henkilöliikenteen tärkeys ja Euroopan komission keinot edistää sitä", KOM(1998) 431 lopull., 10.7.1998.

1.10 Komissio on ilmoittanut antavansa kaupunkiliikenteestä vihreän kirjan, ja ETSK pyytää komissiota tekemään samassa yhteydessä ehdotuksen asianmukaiseksi poliittiseksi toimenpidepaketiksi, jossa esitetään selkeät suuntaviivat ja ohjelmat tavoitteiden saavuttamiseksi. Samassa yhteydessä olisi myös tarkasteltava sitä, miksi monia "kansalaisverkkojen" hyvistä suunnitelmista ei ole toteutettu.

1.11 Jäsenvaltioiden tulee katsoa velvollisuudekseen rahoittaa sosiaaliset etuudet, joita ne liikennöitsijöiltä vaativat (esimerkiksi koululaisten, eläkeläisten ja vammaisten alennusliput), sekä tukea kuntia investointihankkeissa. Kuntien tulisi kaupunkiympäristöä koskevan teemakohtaisen strategian mukaisesti laatia kestävä kaupunkiliikenteen suunnitelma, jonka sitovana tavoitteena olisi siirtyminen ympäristöä säästäviin liikennemuotoihin (julkinen liikenne, polkupyöräily ja jalankulku) ja joka täyttäisi yhteisötasolla vielä myöhemmin asetettavat vähimmäisvaatimukset. Suunnitelmissa olisi esimerkiksi asetettava määrälliset tavoitteet julkisen liikenteen sekä polkupyörä- ja jalankulkuliikenteen osuuden lisäämiselle. Jos kunta ei tällaista suunnitelmaa laadi, siltä tulisi evätä mahdollisuus yhteisön rahastoista myönnettäviin tukiin.

1.12 Myös kaupunki-ilman laatua koskevien EU:n säännösten noudattamiseksi ja EU:n asettamien tavoitearvojen saavuttamiseksi sekä pienhiukkas- ja melukuormituksen vähentämiseksi on ensisijaisen tärkeää kehittää houkuttava julkisen liikenteen järjestelmä, jossa hyödynnetään uuteen teknologiaan perustuvia tietojärjestelmiä ja mahdollisuuksia (esim. tekstiviestiliput sekä kutsu-bussit ja -taksit). Niin ikään on kehitettävä liikkumismahdollisuuksia koskevia neuvontapalveluita ja liikkumispalvelujen markkinointia. Ympäristöystävällisten liikennemuotojen, kuten linja-auto-, raide- ja polkupyöräliikenteen, yhdistämistä on pikaisesti edistettävä, ja aikataulut on sovittava yhteen entistä paremmin.

1.13 ETSK kehottaa komissiota, neuvostoa ja erityisesti alueiden komiteaa selvittämään, minkälaisen tekijöiden ansiosta eräät kaupungit ovat onnistuneet ympäristöystävällisen kaupunkiliikenteen kehittämisessä, ja mistä taas johtuu, että monissa muissa kaupungeissa kehitys on edelleen kielteistä. ETSK on varma siitä, että kyse ei ole yksistään rahasta vaan erittäin vahvasti poliittista tietoisuudesta ja päättäjien tekemistä liikenne- ja asumispoliittisista päätöksistä. Näihin näkökohtiin puuttuminen on vähintään yhtä tärkeää kuin onnistuneiden esimerkkien kokoaminen ja levittäminen. Näin on tehty esimerkiksi EU:n tukemassa Civitas-hankkeessa.

## 2. Lausunnon keskeiset kohdat ja taustatietoja

2.1 Liikenne on viime vuosina kasvanut yleisesti voimakkaasti niin kaupungeissa kuin muuallakin, ja liikennevälinejakauma (*modal split*) on monin paikoin muuttunut jyrkästi.



Matkat tehdään yhä useammin autolla ja julkisia liikennevälineitä käytetään absoluuttisesti tai suhteellisesti tarkasteltuna yhä harvemmin. Tämä pätee ehdottomasti suurimpaan osaan suurkaupungeista ja asutuskeskuksista kaikkialla Euroopassa. Julkisella liikenteellä tai julkisilla liikennevälineillä tarkoitetaan seuraavassa linja-auto-, rautatie- ja raitiotieliikennettä, joka on suunniteltu tai ulkoistettu julkisen sektorin toimeksiannosta ja jonka toteuttamisesta huolehtivat yksityiset, kunnalliset tai valtiolliset yritykset.

2.2 Useimpien Länsi-Euroopan maiden ja monien kuntien liikennepoliittinen strategia painottui 1950–1990-luvuilla lähes yksinomaan tieninfrastruktuuriin ja autoliikenteen kehittämiseen, ja julkista liikennettä vähennettiin usein huomattavasti. Lukuisat lisätekijät, kuten maan hinnannerot kaupungeissa ja maaseudulla, alue- ja maankäytön suunnittelun puute, verolainsäädäntö sekä yritysten sijoittautumispäätökset (ostos- ja elinkeinoalueet kaupunkien ulkopuolella), ovat kaiken kaikkiaan lisänneet liikennettä sekä pidentäneet työ- ja opiskelupaikan, palvelujen ja harrastusten välisiä matkoja.

2.3 Edellä kuvatulla kehityskululla on monenlaisia taloudellisia, sosiaalisia, terveydellisiä ja ekologisia seurauksia: työpaikat vähenevät, niiden, jotka eivät voi tai halua hankkia omaa ajoneuvoa, on entistä hankalampi liikkua, monissa Euroopan kaupungeissa vammaiset eivät vielääkään voi käyttää kattavasti julkisen liikenteen palveluita ja ympäristötuhot aina maailman ilmaston taloudellisesti ja ekologisesti uhkaavaa muutosta myöten alkavat olla kestävämpiä.

2.4 Tilanne on nähtävissä ja havaittavissa erittäin hyvin monissa suurkaupungeissa ja asutuskeskuksissa, joissa autoliikenteen jatkuva kasvu on huonontanut elinoloja. Asukkaat kärsivät meluhaitoista ja ilmansaasteista, ja autoliikenteen ja siihen liittyvän infrastruktuurin tarpeisiin käytetään suuria maa-alueita asumisen ja kaupunkien laadun kustannuksella. ETSK muistuttaa, että eurooppalaisista noin 80 prosenttia asuu kaupunkialueilla, joten asia koskee hyvin monia. Kuitenkin myös autoilijat ovat tyytymättömiä. Esimerkkeinä mainittakoon vain kaksi tavanomaista ongelmaa: autot juuttuvat päivittäin pitkiin ruuhkiin ja pysäköintipaikkoja on vaikea löytää.

2.5 Euroopan kaupunkien osuus kaikista liikenteen aiheuttamista kasvihuonekaasupäästöistä on 40 prosenttia<sup>(2)</sup>, ja päästöt ovat pääosin peräisin autoliikenteestä. Vilkkaimpina aikoina, jolloin kaupunkien liikenneongelmat ovat yleensä pahimmillaan, julkinen liikenne on kymmenen kertaa energiatehokkaampaa (ja aiheuttaa vastaavasti vähemmän päästöjä) kuin yksityisautoilu.<sup>(3)</sup> Näin ollen siirtyminen yksityisautoilusta julkisten liikennepalvelujen käyttöön, polkupyöräilyyn tai kävelyyn voisi

vähentää ympäristön kuormitusta huomattavasti. Vain välttämällä liikennettä ja edistämällä siirtymistä yksityisautoilusta julkisten liikennepalvelujen käyttöön, voivat jäsenvaltiot ja EU toteuttaa Kioton pöytäkirjan mukaisen sitoumuksensa vähentää päästöjä sekä toteuttaa sitä pidemmälle meneviä tavoitteita.

2.6 Viime vuosina on laadittu lukemattomia virallisia asiakirjoja ja tieteellisiä tutkimuksia, joiden pääsanoma on useimmiten sama: kaupunkien on jatkossakin oltava asumiskelpoisia, ja siksi ne eivät voi eivätkä saa toimia autoliikenteen ehdoilla, vaikka auton merkitys nyky-yhteiskunnassa on täysin selvä. Nykyaikaisen kaupunkisuunnittelun tulisi autoliikenteen sijaan perustua paljon nykyistä enemmän julkisiin liikennevälineisiin ja ympäristöä saastuttamattomaan henkilöliikenteeseen (kuten polkupyörä- ja jalankululiikenteeseen).

2.7 ”Toimiakseen hyvin Euroopan liikennejärjestelmä tarvitsee hyvää kestävä kehityksen mukaista paikallista ja alueellista henkilöliikennettä. Se edistää taloudellista kehitystä ja työllisyyttä sekä vähentää ruuhkia. Lisäksi se auttaa pitämään ympäristön puhtaana, koska se käyttää vähemmän energiaa ja tuottaa vähemmän melua ja saasteita. Lisäksi se vähentää yhteiskunnallista syrjäytymistä, sillä sen avulla autottomat pääsevät työhön, kouluun, kauppoihin, lääkäriin ja harrastusten pariin, kun otetaan huomioon, että naiset, nuoret, vanhukset, työttömät ja vammaiset ovat erittäin riippuvaisia julkisesta liikenteestä. Hyvä kestävä kehityksen mukainen henkilöliikenne on elintärkeä kaupungeissa (–).” Tähän Euroopan komission lähes kymmenen vuotta sitten antamassa tiedonannossa ”Kansalaisten verkon kehittäminen”<sup>(4)</sup> esitettyyn toteamukseen kiteytyy oikeastaan kaikki se, mitä tästä asiasta on poliittisesti sanottavaa. ETSK antoi tiedonannolle tuolloin tukensa, ja komitea kannattaa edelleen tiedonannossa esitettyjä näkemyksiä ja tiedostaa selkeästi julkisen liikenteen ja päästöttömien liikennevälineiden tärkeän merkityksen.

2.8 Juuri mikään ei nimittäin ole muuttunut. Päinvastoin vuosikymmeniä kestänyt keskittyminen teiden rakentamiseen ja autoliikenteeseen on sekä kaupungeissa että alueilla johtanut sellaisten alueellisten ja taloudellisten rakenteiden syntymiseen, jotka ovat pitkälti mukautuneet autoliikenteen tarpeisiin tai ovat autoliikenteestä riippuvaisia ja joita on vaikea muuttaa. Jo yksistään tällaisten vakiintuneiden rakenteiden vuoksi, joita on nyt syntymässä myös uusiin jäsenvaltioihin, sekä siksi, ettei ole todellista poliittista tahtoa ryhtyä rakenteellisiin muutoksiin liikennepoliitikassa<sup>(5)</sup>, liikenteen kielteisen kehityksen pysäyttäminen, saati kehityssuunnan kääntäminen, on edelleen suuri ja pitkälti ratkaisematon haaste. Muutamissa harvoissa kaupungeissa (esimerkiksi Freiburgissa ja Münsterissä Saksassa ja Delftissä Alankomaissa) kehityssuunta on selkeän keppi- ja porkkanataktiikkaan perustuvan liikennepoliittikan ansiosta kuitenkin onnistuttu kääntämään, mikä osoittaa, että kehitykseen voidaan vaikuttaa poliittisin keinoin.

2.9 Komissio ilmoitti kansalaisten verkkoa käsittelevässä tiedonannossaan<sup>(6)</sup>, että se aikoo priorisoida julkisten liikenteen ja rautateiden henkilöliikenteen kehittämisen ja että se pitää jopa

<sup>(2)</sup> Energian ja liikenteen pääosasto, Roadmap 2006/TREN/029.

<sup>(3)</sup> Ks. Kansainvälisen joukkoliikenneliiton UITP:n lausunto *The Role of Public Transport to Reduce GHG Emissions and Improve Energy Efficiency*, maaliskuuta 2006.

<sup>(4)</sup> KOM(1998) 431 lopull., 10.7.1998.

<sup>(5)</sup> Perusteena on muun muassa autoteollisuuden merkitys EU:n kokonais-taloudelle.

<sup>(6)</sup> Ks. KOM(1998) 431 lopull.

keppi ja porkkana -taktiikan soveltamista aiheellisena, jotta voidaan vähentää henkilöauton käyttöä taajamissa määrätietoisesti ja edistää voimakkaasti julkista liikennettä. Yhä edelleen jatkuvan kehityksen perusteella on kuitenkin todettava, ettei komissio ole onnistunut täyttämään asettamaansa vaatimusta kovin hyvin. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, ettei politiikassa päästä suunnitelmia, tutkimushankkeita ja mallihankkeita pidemmälle. ETSK pahoittelee tätä syvästi.

### 3. Yleistä

#### 3.1 Julkisen liikenteen nykytilanne EU:n uusissa jäsenvaltioissa

3.1.1 Länsi-Eurooppaan verrattuna monissa Keski- ja Itä-Euroopan valtioissa liikennejärjestelyt on vielä nykyään hoidettu yhteiskunnallisesti hyväksyttävämällä ja ympäristöä säästävämällä tavalla. KIE-maissa liikenneala on historiallisista ja poliittisista syistä kehittynyt eri tavoin kuin Länsi-Euroopan maissa, ja julkisen liikenteen matkustajamäärät olivat pitkän aikaa huomattavasti yksityisautoilijoiden määriä suuremmat. Näin oli kauko- ja seutu- ja kaupunkiliikenteessä.

3.1.2 Vaikka KIE-maissa on rautasiripun murtumisen jälkeen havaittavissa erittäin voimakas suuntaus kohti länsieurooppalaista kehitysmallia, monet maankäyttöön ja liikenteeseen liittyvät ympäristöindikaattorit osoittavat, että KIE-maiden tilanne on edelleen Länsi-Euroopan tilannetta parempi.

3.1.3 Keski- ja Itä-Euroopan maiden liikenteen kehityssuunta on kuitenkin nykyisin erityisen huolestuttava: henkilöautoja on yhä useammalla, ja esikaupungistuminen ja taajamien hallitsematon leviäminen, jotka vaikuttavat kielteisesti myös julkiseen liikenteeseen ja kaupunkien nykyisten keskustojen säilyttämiseen, lisääntyvät uhkaavasti. ETSK:n mielestä alueyhteisöillä, jäsenvaltioilla, komissiolla ja Euroopan parlamentilla on tässä yhteydessä paljon tehtävää, jotta kyseinen ongelmallinen kehityssuunta voitaisiin myös KIE-maissa kääntää.

3.1.4 Keski- ja Itä-Euroopan maiden hallitukset keskittyvät liikennepolitiikassaan lähinnä uusien pikateiden ja moottoriteiden rakentamiseen. Kaupunkiliikenteen osalta on todettava, että useimmat keskushallitukset ovat sanoutuneet täysin irti julkisesta liikennejärjestelmästä, joka aikaisemmin oli keskitetysti järjestetty ja jonka toiminnasta vastasi valtio, eivätkä katso olevansa siitä vastuussa enää lainkaan. Monissa KIE-maissa ei ole lainkaan sentyyppisiä investointitukia, joita esimerkiksi Saksassa myönnetään kuntien liikennejärjestelyjen rahoitusta koskevan lain nojalla. Lain nojalla liittotasavallan budjettivaroin tuetaan alueviranomaisia julkisten liikennepalvelujen tarjonnan kehittämisessä ja houkuttavuuden lisäämisessä. ETSK:n mielestä tällaisten tukijärjestelmien kehittäminen on järkevää. Useimmissa KIE-maissa on EU:n 15 vanhaan jäsenvaltioon verrattuna vielä huomattavasti parantamisen varaa julkisen liikenteen asiakaspalvelussa, mukavuudessa, palveluista tiedottamisessa ja palvelujen markkinoinnissa, ja tähän ongelmaan on löydettävä ratkaisu.

3.1.5 Esimerkiksi Euroopan aluekehitysrahastosta myönnettävien EU:n vähäisten määrärahojen jakaminen julkiseen liikenteeseen tehtäviä investointeja varten on myös ongelmallista. Ensinnäkin keskushallitukset asettavat usein "omat" ensisijaiset tavoitteensa ja esittävät ne Brysselissä toimintaohjelmiansa yhteydessä. Näiden tavoitteiden ei välttämättä tarvitse vastata kuntien asettamia tavoitteita. Lisäksi valmisteluryhmälle vakuutettiin, että julkista liikennettä tai rautateiden henkilöliikennettä koskevien hankkeiden hakumenettelyt ovat huomattavasti hankalampia ja monimutkaisempia kuin tienrakennusinvestointien yhteydessä sovellettavat menettelyt. Lisäksi verrattain harvat julkisen liikenteen hankkeet joutuvat osittain kilpailemaan keskenään, esimerkiksi metrojärjestelmän rakentamisen kaltainen suurhanke ja huomattavasti edullisemmän raitiotie- ja linja-autojärjestelmän kehittäminen.

3.1.6 ETSK katsoo, että julkisten varojen niukentumisen vuoksi myös julkisessa liikenteessä on otettava huomioon kustannustehokkuus ja tarjottava käytettävillä varoilla mahdollisimman paljon mahdollisimman houkuttavia julkisen liikenteen palveluja. Niihin on sisällyttävä tiheä pysäkkiväli ja linjaverkko, josta on hyvät yhteydet kaupunki- ja seutuliikenteen verkkoihin. Raitiotiejärjestelmän investointikustannukset ovat vain noin kymmenen prosenttia metrojärjestelmän edellyttämistä, ja sen käyttökustannukset ovat alhaisemmat. Lisäksi raitiotie on usein yhtä tehokas. Useat keskieuropallaiset kaupungit, kuten Nantes Ranskassa, ovat poistaneet erinomaisen raitiotie- ja johdinautojärjestelmän ja investoivat nyt jälleen miljoonia euroja raitiotiejärjestelmään virheen korjaamiseksi ja liikenneongelmiensa ratkaisemiseksi. KIE-maiden ei tulisi toistaa samaa virhettä.

3.1.7 Edellä kuvattu Keski- ja Itä-Euroopan maiden kehitys muistuttaa siis yhä enemmän kehitystä, jota on 15 jäsenvaltion EU:ssa pidetty jo vuosia kestävämmänä ja vastuuttomana.

#### 3.2 Kaupunkiliikenteen kehitys viime vuosikymmeninä

3.2.1 Viime vuosikymmeninä on tapahtunut valtava muutos, joka on kiristänyt julkisen liikenteen kilpailutilannetta kaupungeissa:

- Auto ei enää ole luksustuote, vaan siitä on tullut yleisesti saatavilla oleva ja yhä paremmin varusteltu käyttöesine. ETSK huomauttaa kuitenkin, että 40 prosentilla EU:n kotitalouksista ei ole tai ne eivät halua autoa.
- Autoalasta ja kaikista siihen liittyvistä elinkeinoaloista on muodostunut erittäin vaikutusvaltainen eturyhmä.
- Autolla liikkuminen on erittäin vaivatonta: auto on lähes aina käytettävissä, kohteeseen pääsee suoraan ilman vaihtoja ja ilmasto-oloista on tuskin lainkaan haittaa autoissa, joissa on yhä useammin ilmastointi. Auto tarjoaa julkiseen liikenteeseen verrattuna monia etuja ja mukavuuksia.

- Havaittavaan liikenteen lisääntymiseen on epäilemättä vaikuttanut kaupunkialueiden toiminnallinen eriytyminen: asunto on yhdessä kaupunginosassa (tai jopa kaupungin naapurikunnassa), työpaikka on toisaalla, ostokset tehdään jossain muualla ja vapaa-aikaa vietetään neljännessä paikassa. Tätä kehitystä kuvannee parhaiten ostoskeskusten rakentaminen kaupunkien laitamille.
- Kaupungeissa investoitiin pitkään autoliikenteen lisääntyvien vaatimusten täyttämiseksi: katuja levennettiin, pysäköintialoja rakennettiin ja teknisiä järjestelmiä perustettiin, jotta jatkuvasti lisääntyvän liikenteen tarpeisiin voitaisiin ylipäättään vastata.
- Monissa suurkaupungeissa (kuten Hampurissa, Länsi-Berlinissä tai Nantesissa) poistettiin esimerkiksi raitiotiejärjestelmät ja laiminlyötiin julkisen liikenteen järjestelmiä sekä jätettiin pyöräilijöiden tai jalankulkijoiden tarpeet vähemmälle huomiolle.
- Useimmissa kaupungeissa investointiin julkiseen liikenteeseen ja myös pyöräilijöille ja jalankulkijoille tarkoitettuun infrastruktuuriin liian vähän, jotta autoliikenteelle olisi voinut kehittyä houkuttava vaihtoehto.
- Monin paikoin kaupunkien julkisia liikennejärjestelmiä ja seutuliikennejärjestelmiä ei ole yhdistetty eikä koordinoitu riittävästi. Monissa suurkaupungeissa ei myöskään ole reuna-alueiden välisiä yhteyksiä, joten esikaupunkien ja kaupunginosien välinen matka on kuljettava keskustan kautta, mikä vie henkilöauton käyttöön verrattuna huomattavasti enemmän aikaa.

3.2.2 ETSK on luonnollisesti tietoinen siitä, ettei ole olemassa yleistä kehityskulkua, joka olisi edennyt samalla tavoin kaikissa Euroopan kaupungeissa. Kehitys on ollut kaupungeittain ja alueittain erilaista. Niinpä on ollut ja on edelleen kaupungeja, jotka ovat viime vuosina ja osittain vuosikymmeninä kiinnittäneet suurta huomiota julkisten liikennejärjestelmien sekä polkupyörä- ja jalankulkuliikenteen edistämiseen. Esimerkiksi Brysselissä polkupyöräilijöitä varten rakennettu infrastruktuuri on toisenlainen kuin vaikkapa Amsterdamissa tai Münsterissä, ja tämä kuvastuu myös polkupyörien osuuteen kokonaisliikenteestä. Freiburgissa, Mulhouseessa tai äskettäin Pariisissa on — muiden kaupunkien ohella — perustettu uusia raitiotielinjoja ja näin saatu monet autoilijat siirtymään julkisen liikenteen käyttäjiksi.

3.2.3 Myös uusissa jäsenvaltioissa on kuitenkin muutamia myönteisiä esimerkkejä siitä, miten kunnat ovat onnistuneet "siirtymässä" ja kehittäneet myönteisesti julkista liikennettä. Krakovan kaupunki Puolassa on niistä epäilemättä yksi esimerkki (?). Tämä kävi vaikuttavasti ilmi käsillä olevan lausunnon laatimisesta vastaavan valmisteluryhmän Krakovaan tekemän vierailun aikana. Krakovassa riippumattomat liikennesuunnittelijat ja ympäristöryhmät onnistuivat vakuuttamaan kaupungin hallinnon siitä, että julkista liikennettä on ajanmukaistettava ja parannettava — taloudellisesti hyvin rajallisten —

(?) Toimenpiteiden toteuttamista tuettiin Caravelle-ohjelmasta Euroopan komission Civitas-hankkeen yhteydessä.

mahdollisuuksien mukaan. Kaupungissa on saatu myönteisiä tuloksia siitä, että erittäin tiheä raitiotieverkko on säilytetty, ajanmukaistettu ja sitä on osittain jopa laajennettu, uusia raitiovaunuja on ostettu, linja-autokalustoa ja pysäkkejä on uusittu, raitiovaunut ja linja-autot käyttävät omia erillisiä kaistojaan ja niille annetaan liikenteenohjauksessa etuajo-oikeus ja että julkisen liikenteen hallinto ja toiminta on johdonmukaisesti järjestetty ja osittain suunnattu uudelleen. Tulot kattavat kustannuksista lähes 90 prosenttia, mikä ylittää huomattavasti tavallisen suhdeluvun. Kustannusten ja tulojen suhdetta voitaisiin vielä jopa parantaa, ellei kunnallinen liikennelaitos menettäisi huomattavasti tuloja sen vuoksi, että keskushallitus on päättänyt myöntää tietyille käyttäjäryhmille (kuten koululaisille, opiskelijoille, eläkeläisille ja vammaisille) alennuksia, joita ei kompensoida.

3.2.4 ETSK ei luonnollisestikaan vastusta kyseisille käyttäjäryhmille myönnettyjä alennuksia mutta katsoo kuitenkin, ettei niistä aiheutuneita kustannuksia tulisi sälyttää liikenneyrityksille.

3.2.5 Krakovan myönteisen tapausesimerkin tarkastelu tuo kuitenkin esiin myös ongelmia, joiden parissa kuntien ja julkisen liikenteen harjoittajien on kamppailtava: usein puuttuva poliittinen tietoisuus asiasta (valitettavasti hierarkian kaikilla tasoilla), liikennevälineiden erilainen sosiaalinen asema (autoa pidetään ajanmukaisena ja julkista liikennettä vanhanaikaisena ja vähävaraisten käyttämänä välineenä, koska heillä ei ole varaa autoon), kaupunkikehityksen liikenteen teknisiin järjestelyihin kohdistuvien vaikutusten huomiotta jättäminen sekä kaupunkiliikenteen ja kaupungeja ympäröivien alueiden liikenteen puutteellinen yhteensovittaminen.

3.2.6 Eräissä kaupungeissa asenteet ovat siis ainakin osittain selvästi muuttuneet, ja niissä investoidaan ympäristömyönteisiin liikennemuotoihin. ETSK on tähän tyytyväinen. Komitean mielestä on tärkeää tuoda selkeästi esiin, että niukkojen julkisten varojen ja autoliikenteestä kaupunkien keskustoihin aiheutuvien huomattavien haittavaikutusten vuoksi kaikkien liikennemuotojen samanaikainen edistäminen on lopetettava. Autoliikenteen merkitystä kaupungeissa tulisi lähes kymmenen vuotta vanhan "kansalaisten verkko" -ajatuksen mukaisesti vähentää. Tätä varten on sekä parannettava huomattavasti julkisen liikenteen ja jalankulkijoille ja pyöräilijöille tarkoitetun infrastruktuurin houkuttavuutta että tietoisesti rajoitettava autoliikennettä. Sekä autoliikenteen että julkisen liikenteen infrastruktuurin samanlaiseen kehittämiseen ei nimittäin ole varaa eikä tilaa.

3.2.7 Asumisen, elämisen ja ympäristön laatua voidaan suurkaupunkialueilla parantaa ainoastaan priorisoimalla tavoitteet selkeästi ja asettamalla julkinen liikenne sekä polkupyörä- ja jalankulkuliikenne autoliikenteen infrastruktuurin edelle. Julkisen

liikenteen tarpeet on näin ollen otettava huomioon suunnittelu- ja poliittisissa prosessissa sekä rahoituksessa ennen kuin tehdään päätöksiä maankäytön suunnittelusta ja muista liikenneyhteyksistä.

3.2.8 Toimenpiteet, joihin kuntien olisi ryhdyttävä, ovat niin moninaisia, ettei niitä kaikkia ole järkevää luetella ETSK:n lausunnossa. Julkisen liikenteen houkuttavuuden parantamiseksi ei riitä, että tarjotaan määrällisesti ja laadullisesti korkeatasoisia palveluja, joille ovat ominaisia tiheät vuorovälit, nopeus, puhtaus, turvallisuus, tiedotus jne. Liikennevälineen valintaan vaikuttavat merkittävästi myös käytettävyys ja saavutettavuus (etenkin vammaisten sekä lasten kanssa liikkuvien äitien kannalta), ja nämä tekijät on ehdottomasti otettava huomioon suunnittelussa. Käytettävyyttä pohdittaessa on kiinnitettävä huomiota liikennevälineestä toiseen vaihdon houkuttelevuuteen, jotta varmistetaan, että kohteiden välinen kuljetustarjonta on kaikkien käyttäjien näkökulmasta yhtenäistä. Myös matkojen kohtuuhintaisuus on tärkeä tekijä liikennevälinettä valittaessa. Poliittisille päättäjille tulisi esittää tähänastista paremmin konkreettisia ja käytännöllisiä ajatuksia siitä, miten laatua voidaan tarvittavalla tavalla parantaa. Muita keinoja julkisten liikennepalvelujen käytön edistämiseksi ovat pysäköintimahdollisuuksien vähentäminen (ja hinnan korottaminen) keskustoissa, edullisten pysäköintimahdollisuuksien lisääminen vastaavasti lähiraideliikenteen päätepysäkeillä sekä raitiovaunujen ja linja-autojen erilliset kaistat, jotka luonnollisesti vievät osittain tilaa autoliikenteeltä. (Pysäköintimahdollisuuksien vähentämistä suunniteltaessa on huolehdittava, että henkilöillä, jotka erittäin huonon liikuntakykynsä vuoksi pystyvät liikkumaan vain omalla erikoisvarustellulla autollaan, on jatkossakin käytössään erityiset pysäköintipaikat.) Lontoossa ja Tukholmassa on (kansanäänestyksen jälkeen!) alettu kerätä keskustaan ajavilta (tai tiettyjä katuja käytäviltä) autoilijoilta tiemaksuja, ja tulokset ovat olleet hyviä. Madridissa ja muissa Euroopan suurkaupungeissa asiaa tutkitaan parhaillaan.

3.2.9 Esimerkiksi Lontoossa keskustan tiemaksuista saadut tulot investoidaan pääasiassa kaupungin linja-autojärjestelmään. Pelkästään tämän ansiosta julkista liikennettä on parannettu huomattavasti ja samalla vähennetty selkeästi kasvihuonekaasupäästöjä (10 prosentilla), energiankulutusta (20 prosentilla) sekä typen oksidien ja hiukkasten päästöjä (16 prosentilla) <sup>(8)</sup>.

3.2.10 Huolimatta edellä mainituista hyvistä esimerkeistä ja tarjolla olevista hyviä käytänteitä kuvaavista esimerkeistä — joita on edistetty ja koottu yhteen muun muassa EU:n Civitas-hankkeessa — suuntauksena ei vielä ole todellinen "uusi" kaupunkien liikennepoliittikka. Juuri KIE-maissa toistetaan parhaillaan "virheitä", joiden vakavat seuraukset ovat päivittäin havaittavissa Länsi-Euroopan kaupungeissa.

<sup>(8)</sup> Ks. UITP (FN2).

3.2.11 Kaiken kaupunkien suunnittelu- ja liikennepoliittikan tulisi ETSK:n mielestä ensinnäkin lähteä siitä, että estetään liikenteen "syntyminen" tai sallitaan sitä vain vähän. Toiseksi liikennetarpeista tulisi mahdollisuuksien mukaan huolehtia tai voida huolehtia ympäristömyönteisillä liikennemuodoilla eli julkisella liikenteellä sekä edistämällä pyöräilyä ja kävelyä.

3.2.12 Tätä varten on koottava yhteen suunnittelu- ja organisoitintoimien laaja yhdistelmä ja tehtävä asianmukaiset investointipäätökset. Useat eurooppalaisten kaupunkien yksittäiset esimerkit osoittavat, että kaupunkien kestävä liikennesuunnittelu voi toimia ja että se parantaa elinoloja kaupungeissa talouden voimaa heikentämättä. On myös selvää, ettei kyseisiä toimia ole monin paikoin toteutettu, mikä johtuu puutteellisesta taitotiedosta tai muista poliittisista painopisteistä.

3.2.13 ETSK kehottaa komissiota, neuvostoa ja erityisesti alueiden komiteaa selvittämään, minkälaisen tekijöiden ansiosta eräät kaupungit ovat onnistuneet ympäristöystävällisen kaupunkiliikenteen kehittämisessä, ja mistä taas johtuu, että monissa muissa kaupungeissa kehitys on edelleen kielteistä. ETSK on varma siitä, että kyse ei ole yksistään rahasta vaan poliittisesta tietoisuudesta ja päättäjien tekemistä liikenne- ja asumispoliittisista päätöksistä. Näihin näkökohtiin puuttuminen onkin vähintään yhtä tärkeää kuin onnistuneiden esimerkkien kokoaminen ja levittäminen.

### 3.3 Puheenjohtajamaa Saksan kysymykset

3.3.1 Liikenne- ja asutusrakenteen suunnittelun koordinointi (miten asutuksen ja julkisen liikenteen kehitys voidaan sovittaa yhteen?)

3.3.1.1 On selvää, että useimmissa tapauksissa suunnittelua on koordinoitava nykyistä paremmin. Liikenne- ja asutusrakenne ovat selvästi vastavuoroisesti riippuvaisia toisistaan, mikä on tiedetty jo pitkään. Maankäytön suunnittelu ja kaavoitus, joista kunnat ovat pääasiassa vastuussa, määrittävät näin ollen ratkaisevasti, millaista liikennettä tulevaisuudessa on ja kuinka paljon. Alue- ja maankäytön suunnittelun nykyistä paremmalla yhteensovittamisella olisi tulevaisuudessa edistettävä liikenteen vähentämiseen tähtäävää asutuskehitystä ja estettävä taajamien leviäminen sekä ostos- ja elinkeinoalueiden syntyminen kaupunkien reuna-alueille kaupunkien keskustojen kustannuksella.

3.3.1.2 Esimerkiksi tehokkailla julkisen liikenteen järjestelmillä toteutetut nykyisten ja uusien asuin- ja elinkeinoalueiden liikenneyhteydet parantavat selkeästi kyseisten alueiden houkuttavuutta. Tämä voidaan todistaa suhteellisen helposti tarkastelemalla maan hinnanmuutoksia. Liikenneyhteyksien ansiosta estetään myös huomattavien uusien ympäristöarasteiden syntyminen.

3.3.1.3 ETSK:n mielestä on selvää, että niin suurkaupunkialueiden kuin kaikkien muidenkin kaupunkien olisi tulevaisuudessa kiinnitettävä tähänastista paljon enemmän huomiota ns. "sisäiseen kehitykseen" eli käytettävä ensisijaisesti kaupunkikeskustojen maa-alueita ennen kaupunkien reuna-alueiden tai ulkopuolisten alueiden hyödyntämistä. Tämä ajatus on EU:n maaperän suojelustrategian tavoitteiden mukainen.

3.3.1.4 Kaupunkien asuinalueiden elvyttämiseksi on myös tärkeä kehittää vähäliikenteisiä, tiiviitä ja monitoiminnallisia asutusrakenteita asianmukaisine ostos- ja elinkeinoalueineen sekä hyväksyä autoliikenteen huomattava hidastaminen ja sovitaminen muiden tienkäyttäjien mukaiseksi, sekä edistää sitä. Tätä varten on rauhoitettava laajoja aloja liikenteeltä sekä luotava pihakatuja, joissa jalankulkijoilla ja pyöräilijöillä on etuoikeus moottoriajoneuvoihin nähden, ja kävelykatuja. Erityisesti kaupunkikorttelien sosiaalinen ja kulttuurinen elvyttäminen ja hajautetut ostos- ja vapaa-ajanviettomahdollisuudet vähentävät liikennettä.

3.3.2 Tehokkaiden ja houkuttavien julkisten liikennepalvelujen varmistaminen yksityisautoilun vähentämiseksi taajamissa (markkinoiden sääntely, rahoituskysymykset, asiakastyytyväisyys)

3.3.2.1 Yksityisautoilua voidaan vähentää taajamissa vain, jos tarjolla on tehokkaita ja houkuttavia julkisia liikennepalveluja. "Houkuttavien" ja "tehokkaiden" palvelujen on määränsä ja laatunsa ansiosta oltava mahdollisimman helppokäyttöisiä ja vaivattomia.

3.3.2.2 ETSK ei voi käsillä olevassa lausunnossa luetella kaikkia markkinoiden sääntelyyn, rahoituskysymyksiin ja asiakastyytyväisyyteen liittyviä tarvittavia toimia. On kuitenkin selvää, ettei liikennemuodon houkuttavuus riipu vain tarjottujen palvelujen määrästä ja laadusta vaan myös hinnasta. Poliitikkojen usein esittämä aikomus sisällyttää liikenteen ulkoiset kustannukset hintoihin auttaisi huomattavasti parantamaan julkisen liikenteen kilpailuasemaa.

3.3.2.3 Asiakkaat siirtyvät käyttämään julkista liikennettä yhä enemmän henkilöauton sijasta vain, jos laadukasta palvelua on tarjolla kohtuuhintaan. Tähän päästään vain tehostamalla jatkuvasti julkista liikennettä. Tehostamisen ansiosta voidaan myös kustannuksista entistä suurempi osa kattaa tuloilla. Julkisen liikenteen investointi- ja käyttökustannusten täydellinen kattaminen lippituloilla ei kuitenkaan voi olla poliittinen tavoite. Näin yksipuolisessa kustannuslaskennassa ei nimittäin oteta huomioon liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämistä hintoihin kaupungeissa. ETSK:n mielestä onkin hyvin tärkeää, että poliittiset päättäjät luovat viimein edellytykset liikenteen todellisten kustannusten eli väistämättä myös liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin. Poliitikkojen

usein esittämä aikomus sisällyttää liikenteen ulkoiset kustannukset hintoihin auttaisi huomattavasti parantamaan julkisen liikenteen kilpailuasemaa.

3.3.2.4 Valtiolliset tai kansalliset infrastruktuuripäätökset (esimerkiksi valtatiet, joita käytetään julkisen liikenteen kanssa kilpailevassa lähi- ja seutuliikenteessä), verotukselliset perusedellytykset (kilometrikorvaukset, polttoaineverotus, ympäristöverotus julkisen liikenteen rahoittamiseksi jne.) ja EU:n tukipolitiikka (esimerkiksi Euroopan laajuisten verkkojen yhteydessä) ovat tärkeitä tekijöitä, jotka vaikuttavat liikennemuodon valintaan ja siten mahdollisuuteen kehittää rahoitettavat ja asiakaslähtöiset julkiset liikennepalvelut, joille on ominaista tiivis verkko ja tiheät vuorovälit.

3.3.2.5 Tehokkaiden ja houkuttavien julkisten liikennepalvelujen varmistamiseksi sekä yksityisautoilun ja maanteiden tavaraliikenteen (ei siis lisättäväksi kaavaillun pyöräilyn ja jalankulun) vähentämiseksi taajamissa tarvitaan integroitua alue- ja liikennesuunnittelua. Suunnittelun piiriin kuuluvat yksittäiset liikennemuodot ja liikenteen tavoitteet, ja siinä arvioidaan niiden alueellista koordinoitua reuna-alueiden kanssa. Kun tavoitteet on priorisoitu koordinoitusti ja strategiat laadittu asianmukaisesti, on poliittisen päätöksenteko- ja viestintäprosessin avulla toteutettava hyvinkin erilaisia toimia. Tässä yhteydessä on tärkeää yhdistää suunnittelu- ja rahoitusvaltuudet. Kaupunkien asuinalueiden elvyttämiseksi on myös tärkeä kehittää vähäliikenteisiä, tiiviitä ja monitoiminnallisia asutusrakenteita asianmukaisine ostos- ja elinkeinoalueineen sekä hyväksyä hidas liikenne ja edistää sitä.

3.3.2.6 Jotta ympäröivältä maaseudulta tai kauempaa tuleva yksityisliikenne nivottaisiin houkuttelevasti ja tarkoituksenmukaisesti kaupunkien julkisen liikenteen verkkoihin, tulisi kaupunkien reuna-alueille luoda soveltuviin solmukohtiin riittävästi varusteltuja, edullisia ja vaivattomia pysäköintimahdollisuuksia (*Park and Ride*) (ks. myös kohta 3.2.8).

3.3.2.7 Ohjaustoimenpiteenä liikenteen vähentämiseksi ja julkisen liikenteen käyttöön siirtymisen edistämiseksi ETSK kehottaa yhdenmukaistamaan polttoaineveron asteittain EU:ssa korkealle tasolle, jotta varmistetaan yhtenäiset kilpailuolosuhteet ja luodaan rahoituslähteitä julkisia liikennepalveluja varten.

3.3.3 Polkupyörä- ja jalankulkuliikenteen edistäminen

3.3.3.1 Matkojen lukumäärällä (ei pituudella) mitattuna joka kolmas matka taitetaan kokonaan jalan tai polkupyörällä, mikä kuvastaa selkeästi polkupyörä- ja jalankulkuliikenteen merkitystä Euroopan kaupungeissa. Kuitenkin yli puolet kaikista alle viiden kilometrin matkoista tehdään edelleen autolla, vaikka tällaisella

etäisyydellä polkupyörä olisi usein nopeampi vaihtoehto. Parantamalla julkisen liikenteen pysäkkien sijaintia sekä pysäköinti- ja yhteiskäyttämömahdollisuuksia voidaan kaupunkiliikenteessäkin taittaa pitkiä matkoja ympäristöystävällisten liikennevälineiden yhdistelmällä ja muuttaa näin liikennevälinejakaamaa (*modal split*). (Kysymystä siitä, miten rajaseuduilla voidaan edistää polkupyöräliikennettä unionitason toimin, käsitellään valmisteleavassa lausunnossa aiheesta ”Rajatyöllisen polkupyöräliikenteen edistäminen”, TEN/277, R/CESE 148/2007.)

3.3.3.2 Julkisista liikennevälineistä kaupunkipyörä (Citybike) tarjoaa mahdollisuuden liikkua polkupyörällä koko kaupungin alueella. Kaupunkipyörän voi lainata kaupunkialueella sijaitsevalta julkiselta pyöräasemalta ja palauttaa mille tahansa tällaiselle asemalle. Pyörän lainaamiseksi on ainoastaan rekisteröidyttävä esittämällä esimerkiksi luottokortti. Käyttömaksun on oltava hyvin edullinen.

3.3.3.3 Pyöräily ja jalankulku ovat paitsi erittäin ympäristöystävällisiä myös terveellisiä liikkumistapoja. Koska liikunnan puute aiheuttaa yhteiskunnassamme korkeita terveydenhoitokustannuksia, tulisi myös terveystaloudellista syistä edistää polkupyörä- ja jalankulkuliikennettä.

3.3.3.4 On selvää, että tätä varten on oltava tarjolla asianmukainen ja laadukas infrastruktuuri. Polkupyöräliikenteen infrastruktuuriin kuuluvat sekä pyörätiet kaupungeissa että turvalliset polkupyöräparkit ja muu palvelutarjonta (esimerkiksi kuljetusmahdollisuus julkisissa liikennevälineissä tai rautateillä). Euroopassa Alankomaat lienee paras esimerkki siitä, miten polkupyöräliikenteen infrastruktuuria voidaan kehittää. Näin ollen ei ole niinkään kysyttävä, mitä kunnat voivat tehdä, vaan miksi ne eivät tähän mennessä ole hyödyntäneet ja toteuttaneet verrattain edullisia mahdollisuuksia edistää polkupyörä- ja jalankulkuliikenteen houkuttavuutta.

3.3.3.5 Juuri taajamissa, joissa on parannettava asumisen ja oleskelun laatua sekä toteutettava ilmanlaatua ja ympäristömelua koskevat EU:n direktiivit, polkupyörä- ja jalankulkuliikenteen edistäminen on erityisen tärkeää. Verrattaessa liikennevälinejakaamaa Euroopan suurkaupungeissa ja taajamissa ilmenee, että polkupyörä- ja jalankulkuliikenteen huomattava osuus päivittäisessä matkanteossa riippuu ratkaisevasti tarjotun infrastruktuurin houkuttavuudesta sekä tukitoimista ja kyseisten liikenne- muotojen luomaa mielikuvaa parantavista toimista. Tällaisia seikkoja ovat autoliikenteelle vain rajoitetusti sallitut ja autottomat alueet, tiheä verkosto, jalankulkijoiden ja pyöräilijöiden etuoikeus risteyksissä ja liikennevaloissa, leveät jalkakäytävät, viitoitus, oleskelu- ja levähdysmahdollisuudet, polkupyöräparkit ja -asemat, julkisuuskampanjat (”kävellen kouluun” -teemapäivät, ”pyörällä töihin” -kilpailu, autottomat päivät ja polkupyörän kuljetusmahdollisuus julkisissa liikennevälineissä). On myös järkevää nimittää pyörä- ja jalankulkuteistä vastaava viranomaisen.

### 3.3.4 Nykyaikaisen tieto-, viestintä- ja ohjaustekniikan soveltaminen

3.3.4.1 Liikenteen telematiikalla voidaan osaltaan edistää siirtymistä julkisten liikennepalvelujen käyttöön sekä varmistaa nykyisen kapasiteetin entistä parempi hyödyntäminen. Näin voidaan parantaa liikenneturvallisuutta ja vähentää ympäristön kuormitusta. Liikenteen telematiikan kehittämisessä ja hyödyntämisessä ei kuitenkaan ole tähän mennessä keskitytty ympäristöasioihin eikä julkisten liikennevälineiden käyttöön siirtymiseen. ETSK panee huolestuneena merkille, että alalla on käytetty miljoonia euroja tutkimus- ja kehittämisvaroja ja muuta rahoitusta pikemminkin moottoriajoneuvoliikenteen sujuvoittamiseen kuin ympäristörasitteiden keventämiseen. Myöskään kapasiteetin lisääminen entistä tasaisemmalla maantiliikenteellä ei ole estänyt uusien teiden rakentamista tai olemassa olevan tieverkon kehittämistä. Yksityisautoilijoiden ohjaaminen käyttämään ruuhkatilanteissa julkisia liikennepalveluja ei edistä julkisten liikennejärjestelmien tasapainoisempaa käyttöä, ja se on näin ollen — julkisen liikenteen näkökulmasta — pikemminkin haitallista.

3.3.4.2 ETSK suosittelee, että liikenteen telematiikkaa käytetään ensisijaisesti julkisen liikenteen kattavassa liikenne- ja matkustajatieodotuksessa. Lisäksi sitä voitaisiin hyödyntää kalustohallinnassa ja kaupunkilogistiikassa (tyhjääajojen välttäminen, ajojen yhdistäminen). Telemaattisia järjestelmiä voitaisiin integroida liikennesuunnittelussa käyttäen myös tehostamisen ja välttää näin nykyisen infrastruktuurin laajentaminen ja uuden rakentaminen. Telematiikan käyttö liikennealalla on kaiken kaikkiaan järkevää vain, jos sen avulla todella vähennetään moottoriajoneuvoliikennettä.

### 3.3.5 Kaupunkien ympäristökuormituksen vähentäminen

3.3.5.1 Vain jos ympäristöystävälliset liikennemuodot — pyöräily, jalankulku ja julkinen liikenne — asetetaan ehdotettujen toimien avulla selkeästi etusijalle, voidaan kaupunkien ympäristökuormitusta, kuten liikkuvan ja seisatuneen autoliikenteen pienhiukkas- ja melukuormitusta ja ahtautta, vähentää sekä toteuttaa terveydensuojelusta ja kaupunkien houkuttavuuden lisäämisestä annetut EU:n direktiivit. Vaikka tekniset toimet, kuten nokisuodattimet, ovat usein tärkeitä ja järkeviä, pelkästään niillä ei voida vähentää kaupunkien ympäristökuormitusta. Kunnat eivät voi välttyä tekemästä rakenteellisia liikennepoliittisia muutoksia.

## 4. Ehdotukset

Julkista liikennettä voidaan kehittää järkevästi vain, jos Euroopan komissio, jäsenvaltiot ja paikallisyksiköt kehittävät koordinoitusti julkisia liikennevälineitä koskevaa aktiivista politiikkaa, jossa kyseenalaistetaan autoliikenteen valta-asema.

*Ehdotukset EU-tason toimiksi*

4.1 Komitea kehottaa komissiota jakamaan aluekehitystoimiin tarkoitettua varaa uudella tavalla. ETSK ehdottaa, että koheesiorahastovarojen myöntämisperusteiden tapaan myös EAKR:stä myönnettyistä varoista tietty huomattava osa liikennehankkeisiin suunnatuista investoinneista olisi käytettävä julkisten liikennehankkeiden investointeihin.

4.2 Niin kauan kuin yksityisautoilusta aiheutuvia kustannuksia ei kateta tiemaksujen ja muiden maksujen avulla, ei ole perusteltua kattaa kaikkia rautatieliikennekustannuksia rautateiden käyttömaksuin.

4.3 Liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin ja liikennevälinevalintojen ohjaileminen hinnoittelun keinoin (ajoneuvovero, bensinivero, pysäköintimaksut ja tiemaksut) ovat välttämättömiä perusedellytyksiä julkisen liikenteen kielteisen kehityksen pysäyttämiseksi ja suunnanmuutoksen aikaansaamiseksi, jotta voidaan laajentaa julkisten liikennepalvelujen tarjontaa, lisätä verkottumista ja palvelujen kysyntää sekä kattaa julkisen liikenteen kustannukset nykyistä paremmin. ETSK on useaan otteeseen kannattanut ulkoisten kustannusten sisällyttämistä hintoihin, ja komissio on useaan otteeseen ilmoittanut ryhtyvänsä tarvittaviin toimiin. Mitään ei kuitenkaan ole tapahtunut. Komitea kehottaa komissiota muun muassa kaupunkiliikenteestä annettavaksi suunnitellun vihreän kirjan yhteydessä lopultakin esittämään tällaisia ajatuksia ja panemaan ne välittömästi täytäntöön.

4.4 ETSK kehottaa komissiota laatimaan Marco Polo -ohjelman kaltaisen konkreettisen yhteisöohjelman, jolla tuetaan siirtymistä yksityisestä moottoriajoneuvoliikenteestä julkisten liikennepalvelujen käyttöön ja josta voidaan rahoittaa myös julkisen liikenteen ja seutuliikenteen uudentamiseen tähtäviä kokeiluhankkeita erityisesti Keski- ja Itä-Euroopan valtioissa. Kokeiluhankkeita tulisi toteuttaa sellaisilla reiteillä, joiden suurta matkustajapotentiaalia ei vielä ole hyödynnetty, ja tarkoituksena tulisi olla infrastruktuurin ajanmukaistaminen (myös uuden infrastruktuurin tarkoituksenmukainen rakentaminen), liikennevälineiden ajanmukaistaminen, houkuttavan aikataulun käyttöönotto sekä mahdollisimman hyvä verkottaminen muun julkisen liikenteen ja seutuliikenteen kanssa. Myös kaupungeissa toteutettavia mallikelpoisia aloitteita tulisi tukea.

4.5 Niin ikään olisi tarkoituksenmukaista laatia konkreettinen yhteisöohjelma liikkuvuuden, kaupunkien kehittämisen ja alue-suunnittelun tukemiseksi. Ohjelmasta voitaisiin tukea mallihankkeita, jotka eivät johda taajamien suunnittelemattomaan leviämiseen vaan vahvistavat taajamien nykyisiä keskuksia ja edistävät porrastetun asutuskeskusjärjestelmän kehittymistä ja sellaisten asutusvyöhykkeiden muodostumista, joihin todella voidaan luoda houkuttavat rautateiden henkilöliikenneyhteydet tai muut julkiset liikenneyhteydet.

4.6 Lisäksi ETSK suosittaa, että nykyistä paremman tilastotietopohjan luomiseksi jäsenvaltiot veloitetaan raportoimaan julkisesta liikenteestään valittujen muuttujien pohjalta ja että julkisen liikenteen parhaista käytänteistä levitetään tietoa järjestelmällisesti. Komission käynnistämä Euroopan paikallisliikenteen tietopalvelu ja sen Internet-portaali Eltis ([www.eltis.org](http://www.eltis.org)) tarjoavat tähän hyvän lähtökohdan. Sivustolla esitettyjä esimerkkejä yksittäisistä toimista tulisi täydentää järjestelmällisesti ennen kaikkea uusista jäsenvaltioista ja ehdokasvaltioista saatavilla esimerkeillä.

4.7 Komission ja neuvoston tulisi harkita mahdollisuutta velvoittaa alueyhteisöt laatimaan kestävän kaupunkiliikenteen suunnitelmat, joiden sitovana tavoitteena olisi siirtyminen ympäristöyönteisiin liikennemuotoihin (julkinen liikenne, polkupyöräily ja jalankulku). Suunnitelmien tulisi täyttää yhteisötasolla vielä asetettavat vähimmäisvaatimukset. Jos suunnitelmaa ei laadita, kyseiseltä kunnalta tulisi evätä mahdollisuus yhteisön rahastoista myönnettäviin tukiin.

*Ehdotukset jäsenvaltiotason toimiksi*

4.8 ETSK pyytää uusia jäsenvaltioita täyttämään rautateiden henkilöliikennettä ja julkista liikennettä koskevat velvollisuutensa ja tukemaan mainittuja liikennemuotoja esimerkiksi kuntien liikennejärjestelyjen rahoitusta koskevalla lailla. Uusien jäsenvaltioiden on tuettava kuntia julkisen liikenteen rahoituksessa ja organisoimisessa.

4.9 Ei ole hyväksyttävää, että yritysten on kannettava taloudellinen raskaus, joka johtuu täysin hyväksyttävistä sosiaalipoliittisista päätöksistä (kuten sosiaalisesti heikommassa asemassa olevien väestöryhmien matkalippujen hinnan alentaminen). ETSK:n mielestä tämä on osoitus hallitusten vastuuttomasta suhtautumisesta julkisiin liikennepalveluihin.

4.10 Jäsenvaltioiden tulisi pitää velvollisuutanaan rahoittaa sosiaaliset etuudet, joita ne vaativat liikennöitsijöiltä (esimerkiksi koululaisten, eläkeläisten ja vammaisten alennusliput).

4.11 Jäsenvaltioiden tulisi edistää yksityisen moottoriajoneuvoliikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämistä hintoihin, jotta näin saaduin varoin voitaisiin laajentaa huomattavasti julkisten liikennepalvelujen tarjontaa ja edistää siirtymistä julkisten liikennepalvelujen käyttöön.

4.12 Jäsenvaltioiden tulisi tarvittaessa yhdessä Euroopan komission kanssa pyrkiä levittämään mahdollisimman laajalle esimerkkejä hyvistä käytänteistä julkisen liikenteen myönteistä kehittämistä varten. Julkinen liikenne ei kärsi vain rahoituksen puutteesta: ilman tietoisuutta, ideoita ja vertailuanalyysejä ei suu-rillakaan varoilla saada usein mitään aikaan.

*Ehdotukset kuntatason toimiksi*

4.13 Tehokkaiden ja houkuttavien julkisten liikennepalvelujen varmistamiseksi sekä yksityisautoilun ja maanteiden tavara-liikenteen vähentämiseksi taajamissa tarvitaan integroitua alue- ja liikennesuunnittelua, jolla pyritään vähentämään liikennettä sekä edistämään ympäristöystävällisiä liikennemuotoja. Kyseisessä suunnittelussa on otettava huomioon yksittäiset liikenne- muodot ja liikenteen tavoitteet, ja siinä on arvioitava niiden alueellista koordinoitua reuna-alueiden kanssa.

4.14 Kun tavoitteet on priorisoitu koordinoitusti ja strategiat laadittu asianmukaisesti, kuntien on poliittisen päätöksenteko- ja viestintäprosessin avulla toteutettava hyvinkin erilaisia toimia.

4.15 Alueyhteisöjen tulisi asettaa itselleen selkeitä tavoitteita sen suhteen, millä tavalla ja kuinka paljon ne aikovat lisätä jul-

kisten liikennepalvelujen osuutta ja ympäristöystävällisiä liikennemuotoja eli pyöräilyä ja jalankulkua ja vähentää näin yksityisen moottoriajoneuvoliikenteen absoluuttista osuutta. Tässä yhteydessä on tärkeää yhdistää suunnittelu- ja rahoitusvaltuudet.

4.16 Julkinen liikenne kuuluu kunnallisiin peruspalveluihin, joten sen ennakkosuunnittelu on otettava huomioon myös maavarantopoliitikassa esimerkiksi suunniteltaessa julkisen liikenteen väyliä ja asemia.

4.17 Kansalaisten ja käyttäjäjärjestöjen osallistuminen suunnitteluprosessiin on hyvin tärkeää julkisten liikennejärjestelmien onnistumisen kannalta. ETSK suositteleekin alueyhteisöille, että ne kutsuvat kansalaiset laajamittaisesti mukaan kehittämään julkisen liikenteen järjestelmiä.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Rajatyöttävien polkupyöräliikenteen edistäminen”**

(2007/C 168/18)

Osana Saksan EU-puheenjohtajakaudella toteutettavia toimia Saksan liikenneministeriö pyysi 7. marraskuuta 2006 päivätyllä kirjeellä Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan perusteella lausunnon aiheesta *Rajatyöttävien polkupyöräliikenteen edistäminen*.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 21. marraskuuta 2006 antaa asian valmistelun ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 25.–26. huhtikuuta 2007 pitämässään 435. täysistunnossa (huhtikuun 25. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Jan **Simonsin** ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 128 ääntä puolesta ja 2 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät

1.1 Vaikka eurooppalaista pyöräilypolitiikkaa ei (vielä) olekaan olemassa, Euroopan komissio tukee kuitenkin taloudellisesti tutkimusta, kehittämistä ja toteuttamista hankkeissa, jotka liittyvät kestävyysperiaatteita noudattavaan liikkuvuuteen ja energiankäyttöpolitiikkaan.

1.2 ETSK suosittelee pyöräilyn sisällyttämistä liikenne- ja infrastruktuuripolitiikkaan yleisesti ja sen kattavaa huomioonotamista tulevassa kaupunkiliikennettä koskevassa vihreässä kirjassa erityisesti.

1.3 Kaikki junat — myös kansainväliset suurnopeusjunat — on Euroopassa varustettava polkupyörien kuljetustiloilla.

1.4 EU:n taloudellisella tuella rakennettavalle pyöräilyinfrastruktuurille on asetettava laadun *vähimmäis*vaatimukset.

1.5 ETSK suosittelee, että myös EU:n määrärahoja varataan pyöräilyinfrastruktuurin rakentamiseen ja ylläpitoon. Kyseinen laadukas infrastruktuuri on jo osoittanut käytännössä toimivuutensa eräissä EU:n kaupungeissa ja unionin maissa.



1.6 Euroopan komission on jatkettava ja laajennettava pyöräilyä koskevan tiedonvaihdon, hyvien käytänteiden levittämisen ja tiedotuksen taloudellista tukemista sekä luotava sitova sääntö, jonka mukaan pyöräliikenteen suunnittelu on sisällytettävä kaikkiin komission tukemiin liikennealan hankkeisiin (esimerkkinä pyöräilyn ja julkisen liikenteen intermodaalisuus).

1.7 Pyöräilijöitä, polkupyöriä, pyöräilyinfrastruktuuria ja muuta liikennettä koskevien asianmukaisten turvallisuussääntöjen laatimista ja toimeenpanoa on edistettävä — myös eurooppalaisella tasolla.

1.8 Pyöräilypolitiikka tulisi ottaa myös huomioon, kun kehitetään EU-tason toimintalinjoja aluesuunnittelun (myös kaupunkirakentamisen), ympäristön, talouden, terveyden, kasvatuksen ja koulutuksen alalla.

1.9 Euroopan komission tulisi järjestää huolellisesti pyöräilyä Euroopassa koskevien tietojen keruun seuranta sekä kannustaa tutkimusmenetelmien yhdenmukaistamiseen.

1.10 Euroopan komission on jatkettava EuroVelo-reittien rakentamisen tukemista, jotta saadaan luotua täydellinen eurooppalainen pyörätieverkko, pyöräily-TEN (Euroopan laajuinen verkko).

1.11 EuroVelo-reitistön hallinto ja sihteeristö tulisi siirtää Euroopan komission taloudellisesti tukemalle eurooppalaiselle järjestölle, joka hankkeiden päätyttyä valvoisi keskitetysti, että yksittäisten EuroVelo-reittien infrastruktuurin kunnossapito ja pyöräilijöiden tiedonsaanti jatkuu.

## 2. Johdanto

2.1 Saksan liikenneministeriö pyysi osana Saksan EU-puheenjohtajakaudella toteutettavia toimia Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon rajatylittävästä polkupyöräliikenteestä. Saksan liikenneministeriö asetti kolme kysymystä.

2.2 Käsillä olevassa valmistelevalle lausunnossa esitellään aluksi EU:n pyöräilypolitiikan nykytilanne (ministeriön kolmas kysymys), ja painopiste asetetaan pyörälle päivittäisenä kulkuvälineenä. Tämä jälkeen käsitellään mahdollisuuksia parantaa rajatylittävää pyöräilyinfrastruktuuria (ministeriön toinen kysymys) sekä tehdä Euroopan tason yhteistyötä reittiverkkoa rakennettaessa (ministeriön ensimmäinen kysymys). Kahden viimeksi mainitun kysymyksen käsittelyn keskipisteeksi on asetettu polkupyörämatkailu.

## 3. EU:n pyöräilypolitiikan nykytilanne

3.1 Pyöräilypolitiikkaa on tähän asti EU:ssa käsitelty harvoin omalla aiheenaan. Pyöräily on noussut aiemmin EU:n tasolla esiin etenkin ympäristökysymysten yhteydessä, kun ensisijaisesti

ympäristöliikkeiden edustajat kehottivat lisääntyvän autoliikenteen haittojen vuoksi pyöräilypolitiikan parantamiseen. Ympäristöasioista vastaava komission jäsen Ritt Bjerregaard kehottikin Euroopan paikallisviranomaisia 12-kohtaisessa ohjelmassa (1) suosimaan pyöräilyä.

3.2 Vuonna 2001 julkaistussa, liikennepolitiikkaa koskevassa valkoisessa kirjassa ja asiasta vuonna 2006 laaditussa väliarvioinnissa päähuomio kohdistuu muihin liikennemuotoihin. Euroopan parlamentti on kuitenkin reaktiossaan (2) valkoiseen kirjaan kehottanut komissiota investoimaan enemmän pyöränsäilytysmahdollisuuksiin julkisessa liikenteessä.

3.3 Liikenneasioista nykyisin vastaava komission jäsen Jacques Barrot korosti vuonna 2005 Dublinissa järjestetyssä EuroVelo-City-konferenssissa pitämässään puheessa, että EU:lla on toissijaisuusperiaatteesta huolimatta oltava rooli pyöräilyn edistämiseksi. Pyrittäessä eri liikennemuotojen väliseen uuteen tasapainoon pyöräilylle voidaan antaa entistä suurempi rooli. Euroopan komission tehtävänä on Barrot'n mielestä tukiohjelmien toteuttaminen, liikenneturvallisuuden parantaminen, päätöksentekijöiden tiedonsaannin varmistaminen sekä yhteistyön organisoiminen.

3.4 Osana tutkimus- ja kehittämistoimintaa Euroopan komissio tukee CIVITAS-aloitetta (*City VITALity Sustainability*). Tähän mennessä 36 kaupungissa, 17 eri maan alueella on toteutettu entistä kestäväpohjaisempaa kaupunkiliikennettä edistäviä toimia. Yksi kahdeksasta yhdennettyjen ratkaisujen kategorioista koskee sellaisen elämäntavan edistämistä, jossa moottoriajoneuvojen käyttöä vähennetään mm. lisäämällä pyöräilyä (3). Komissio tukee "Euroopan älykäs energiahuolto" -ohjelman puitteissa STEER-hankkeita, joilla pyritään kestäväan energiankäyttöön liikenteessä. Näistä kahden hankkeen tavoitteena on tiedonvaihto pyöräilypolitiikan alalla (4).

3.5 Euroopan komissio kehottaa aiheesta "Terveellisen ruokavalion ja liikunnan edistäminen: eurooppalainen ulottuvuus ylipainoisuuden, lihavuuden ja kroonisten sairauksien ehkäisemisessä" laatimassaan vihreässä kirjassa (5) etsimään vastauksia seuraaviin kysymyksiin: Millä tavoin voidaan poliittisin toimin saavuttaa, että liikunta muuttuu osaksi tavallista päiväjärjestystä ja mihin toimiin on esimerkiksi asuinalueiden suunnittelussa ryhdyttävä, jotta voidaan luoda liikuntaa edistäviä ympäristöjä.

3.6 Pyöräilypiireissä näihin kysymyksiin on jo löydetty lukuisia vastauksia. Asiantuntijat yhdistävät pyöräilyn yhä enemmän terveyteen, eikä ainoastaan siksi, että terveellisenä pidettävästä päivittäisestä liikuntamäärästä osa voi olla pyöräilyä.

(1) Euroopan komissio, PO XI: "Cycling: the way ahead for towns and cities", Luxemburg, 1999.

(2) Päätöslauselma, 12, helmikuuta 2003 — Euroopan parlamentin aluepolitiikka-, liikenne- ja matkailuvaliokunta, esittelijä: Juan de Dios Izquierdo Collado, 9. joulukuuta 2002, mietintö komission valkoisesta kirjasta "Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika", FINAL A5-0444/2002, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2002-0444+0+DOC+XML+V0//FI>.

(3) Ks. [www.civitas-initiative.org](http://www.civitas-initiative.org).

(4) Ks. [http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/steer\\_en.htm#policy](http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/steer_en.htm#policy).

(5) KOM(2005) 637 lopullinen.

Ollaan myös sitä mieltä, että pyöräily voi yhtäältä ympäristöpolitiikan puitteissa osaltaan auttaa vähentämään ilman pienhiukkaspitoisuutta kaupunkialueilla, ja että toisaalta pyöräilyä haittaa kaupunkialueiden ilmanlaadun huono maine.

3.7 Kun liikkuvuuden hallintaa on yhdennetty, myös pyöräilyn merkitys ruuhkaongelman mahdollisena ratkaisuna on kasvanut. Päivittäisen työmatkaliikenteen ohella myös vapaa- ja lomaliikenne lisää merkittävästi ruuhkia. Ruuhkia aiheuttaa myös mittakaavaetujen hyödyntäminen (esimerkiksi sairaaloiden yhdistäminen, suuret ostoskeskukset kaupungin reunamilla) ja siitä seuraava välimatkojen pidentyminen. Pyöräilyn valitseminen saattaa siis tuntua vähemmän houkuttelevalta.

3.8 Toistuvana ongelmana on, että infrastruktuurin rakentaminen sisämaan kuljetuksille tai sen laajentaminen katkaisee olemassa olevia tai suunniteltujen pyöräteitä, jolloin pyöräilylle syntyy vaikeita tai ylittämättömiä esteitä. Tämä koskee myös vapaa-ajan pyöräilijöitä, jotka ovat tavallaan jääneet kaupunginosissaan tai kaupungeissaan suurten liikenneinfrastruktuurien muodostamiin loukkoihin. Asia on otettava huomioon ja auto- ja junainfrastruktuurihankkeiden yhteydessä on löydettävä asianmukaiset ratkaisut. Tällaisia infrastruktuureita rakennettaessa on aina rakennettava myös pyörätie, mikäli se on teknisesti mahdollista.

3.9 Tässä yhteydessä muistutettakoon myös asianmukaisten välineiden tarpeesta, jollaisia ovat esimerkiksi EU:n tuella rakennettua pyörätieinfrastruktuuria koskevat vähimmäislaustandardit. Kaupungit hyödyntävät hyviä, mukavia ja turvallisia pyöräilyinfrastruktuureja, kuten pyöräilyteitä ja pyöräparkkeja, miellyttävän ilmapiirin luovina keskustan vetovoimatekijöinä.

3.10 Euroopassa eturivin pyöräilyvaltiona ja alan esimerkkinä pidetään Alankomaita. Syynä ei ole pelkästään eurooppalaisittain suurin pyöräilyn osuus, vaan myös pyöräilynedistämisohjelma ”*Masterplan Fiets (1990–1997)*”. Muutamat muut EU-maat ovat seuranneet Alankomaiden esimerkkiä ja tulleet vakuuttuneiksi hyvän pyöräilypolitiikan keräämästä kiinnostuksesta ja (myös taloudellisesta) sitoutumisvalmiudesta.

3.11 Koska Alankomaiden pyöräilynedistämisohjelma koski pyöräteitä (pyöräilyreittejä), se osoitti selkeästi, että hyvässä pyöräilypolitiikassa ei ole huolehdittava pelkästään hyvistä (mukavista, nopeista ja turvallisista) pyöräteistä vaan myös siitä, että pyörille on olemassa turvalliset ja helppokäyttöiset säilytyspaikat asuintalojen, rautatieasemien, julkisen liikenteen solmukohtien ja linja-autopysäkkien yhteydessä sekä matkan päämäärässä.

3.12 Euroopan liikenneministerikonferenssi (ECMT) tilasi muutama vuosi sitten katsauksen<sup>(6)</sup> jäsenvaltioittensa liikennepolitiikkaan. Kyseisestä katsauksesta ilmenee, että vain

muutamalla maalla ei ole kansallista pyöräilypolitiikkaa<sup>(7)</sup>. Eri maiden kansallisten politiikkojen laajuus, asema ja vaikutukset eroavat tietysti toisistaan. ECMT:n mukaan pyöräilyn keskimääräinen osuus Euroopassa tehdyistä matkoista on 5 prosenttia. Tanskan (18 prosenttia) ja Alankomaiden (27 prosenttia) tapaiset maat osoittavat kuitenkin, että osuutta voitaisiin lisätä merkittävästi<sup>(8)</sup>.

3.13 Maiden väliset erot, joihin on lisättävä vielä paikalliset erot, osoittavat, että polkupyörän käyttöön voidaan vaikuttaa viranomaisten toimenpiteillä. Suurin potentiaali siirtymiselle auton käytöstä pyöräilyyn on olemassa 5–8 kilometrin pituisilla matkoilla. Auton käytön osuus Euroopassa näillä lyhyillä matkoilla on yli 50 prosenttia. Jopa alle kahden kilometrin matkoilla auton käytön osuus on vielä 30 prosenttia<sup>(9)</sup>.

3.14 Pyöräilypolitiikan tavoitteena on ennen kaikkea pyöräilyyn siirtymisen edistäminen näillä lyhyillä matkoilla. Tähtäimeen on kuitenkin otettu jo pitempiäkin matkoja: parhailaan pohditaan nopeiden ja yhtenäisten pitkän matkan pyöräilyreittien luomista suurkaupunkialueille.

3.15 Hyvän pyöräilypolitiikan mahdollinen osuus ilmastonmuutoksen torjumiseen voidaan laskea lyhyitä matkoja koskevan pyöräilyn kasvupotentiaalin perusteella. Tuoreiden laskelmien mukaan esimerkiksi Alankomaissa autolla ajettavien lyhyiden matkojen (< 7,5 km) osuus on noin 6 prosenttia autoliikenteen kokonaispäästöistä<sup>(10)</sup>.

3.16 Oma, lainattu tai vuokrattu polkupyörä voi edistää julkisten liikennevälineiden käyttöä. Polkupyörä laajentaa aluetta, jonka sisältä käyttäjä voi päästä rautatieasemalle tai linja-autopysäkille muutamassa minuutissa ilman autoa.

3.17 Erot, joita Euroopan maiden välillä esiintyy polkupyöräilyn osuudessa kaikista tehdyistä matkoista, eivät selity pelkästään yhteiskunnallisista, maantieteellisistä, ilmastollisista ja kulttuurisista olosuhteista käsin, vaikka myös niillä on luonnollisesti oma vaikutuksensa asiaan<sup>(11)</sup>. Näyttää siltä, että perinteikkäissä pyöräilymaissa merkittävänä tekijänä on asianmukainen pyöräilypolitiikan hyväksi toimivien järjestöjen suuri painoarvo. Monissa tapauksissa niitä on kiittäminen valtakunnallisen yleisuunnitelman kehkeytymisestä.

<sup>(7)</sup> ECMT, *National Policies to Promote Cycling*, s. 43.

<sup>(8)</sup> ECMT, *National Policies to Promote Cycling*, s. 20.

<sup>(9)</sup> ECMT, *National Policies to Promote Cycling*, s. 24.

<sup>(10)</sup> Ks. <http://www.fietsersbond.nl/urlsearchresults.asp?itemnumber=1>.

<sup>(11)</sup> Alankomaissa on viime vuosina ryhdytty tutkimaan syitä siihen, että esimerkiksi Marokosta Alankomaihin siirtynyt maahanmuuttajaväestö (myös toisen sukupolven siirtolaiset) käyttää polkupyörää keskimäärin tuntuvasti vähemmän kuin alkuperäinen alankomaalaisväestö. Ks. *Het fietsgebruik van allochtonen nader belicht*, Fietsberaad-julkaisu nro 11a, marraskuu 2006. Vrt. <http://www.fietsberaad.nl>.

<sup>(6)</sup> ECMT, *National Policies to Promote Cycling, (Implementing sustainable urban travel policies: moving ahead)*, OECD Publications Service, 2004.

3.18 Käyttökelpoisen ja helposti saatavilla olevan tilastoaineiston puute haittaa valitettavasti pyöräilypolitiikan seurantaan ja arviointia yhteisön tasolla. Niin pyöräilyjärjestöt kuin Euroopan liikenneministerikonferenssi kehottavat kohentamaan pyöräilypolitiikkaa ja polkupyöränkäyttöä koskevien tietojen keräämistä<sup>(12)</sup>. Suurta kummastusta on herättänyt se, ettei tärkeitä polkupyöränkäyttöä koskevia tilastotietoja enää ole sisällytetty tilastolliseen taskukirjaan *EU Energy and transport in Figures*.

3.19 GPS-perustaiset autojen navigaatiojärjestelmät soveltuvat nykyisin melko hyvin tarkoitukseensa, mutta kaikki pyöräilyväylät kattavien navigaatiojärjestelmien tarjonnassa on parempia alkuvaikeuksia, koska digitaalinen peruskarttamateriaali ei useimmissa tapauksissa sisällä pyöräilyväyliä tai niitä ei siinä esitetä, vaan ne pitää ensin inventoida ja digitalisoida. Perinteikkäissä pyöräilymaissa tapahtuu kuitenkin paljon kyseisellä rintamalla. Esimerkkinä mainittakoon Internetissä tarjolla olevat, matkapyöräilyn suunnitteluun soveltuvat ohjelmat<sup>(13)</sup>.

3.20 Eurooppalaisen polkupyörä- ja osavalmistusteollisuuden liikevaihto on arviolta 8 500 000 000 euroa, ja niiden piirissä työskentelee (suoraan ja välillisesti) noin 130 000 ihmistä. Tähän on vielä lisättävä yli 25 000 polkupyöräilyyn erikoistunutta myymälää ja polkupyörämerkkien edustajaa sekä niiden henkilökuntaa<sup>(14)</sup>. Tällöin jää vielä huomiotta pitkälle kehittynyt teknologinen tutkimus. Polkupyörämatkailun taloudellinen merkitys on kasvussa, varsinkin nimenomaan taloudellisesti epäsuotuisammassa asemassa olevilla alueilla, jossa pitkänmatkan pyöräilyreittien varrella sijaitsevat pienyritykset saavat asiakkaita polkupyörämatkailijoiden parista<sup>(15)</sup>.

3.21 Euroopan unionilla ei toistaiseksi ole ollut polkupyöräilyä koskevaa toimintalinjaa. Euroopan komissio on ilmoittanut, että sen parhaillaan valmistelemissa kaupunkiliikennettä koskevassa vihreässä kirjassa käsitellään myös polkupyöräilyä. Tämä on otollinen tilaisuus kompensoida EU:n polkupyöräilypolitiikan puuttumista ja integroitumattomuutta muihin politiikanaloihin mainitsemalla kyseisessä julkaisussa ensi askeleena polkupyöräilyä tärkeänä kaupunkiliikenteen muotona.

3.22 Valmistelemissa lausunnossa ”Kaupunki- ja suurkaupunkialueiden liikenne” (asiakokonaisuus TEN/276, CESE 273/2007) käsitellään paitsi pyöräilyn ja jalkaisin liikkumisen edistämistä (kohta 3.3.3) myös liikennesuunnittelun ja rakentamispolitiikan yhteensovittamista (kohta 3.3). Polkupyöräilypolitiikka on syytä kytkeä tiiviisti rakentamispolitiikkaan.

#### 4. Rajatylittävän liikenneinfrastruktuurin kehittäminen pyöräilyn tarpeita ajatellen

4.1 Rajatylittävän pyöräilyliikenteen ongelmat Euroopassa konkretisoituvat ennen muuta silloin, kun pyöräilijä haluaa ottaa

polkupyöränsä mukaan ulkomaanmatkalle liikkeessään kansainvälisillä suurnopeusjunilla, jotka muodostavat polkupyörämatkailijoille tärkeän liikenneinfrastruktuurin. Nykyisin ei Euroopassa useimmiten kuitenkaan ole mahdollista kuljettaa polkupyörää mukana mainitun kaltaisissa junissa.

4.2 Polkupyörämatkailu kasvaa, ja yhteisön, jäsenvaltioiden ja alueiden viranomaiset edistävät sitä määrätietoisesti kestävyysperiaatteiden mukaisena sekä eritoten epäsuotuisammassa asemassa olevien alueiden taloudelle tärkeänä matkailumuotona. Samanaikaisesti kuitenkin polkupyörämatkailijoiden matkanketko hankaloitetaan melkoisesti, kun nämä haluavat valita junan kuljetusvälineekseen matkatessaan lomanviettoseudulle tai kansainvälisen pyöräilylomansa lähtöalueelle. Lentoyhtiöille ei matkailijan polkupyörän kuljettaminen vaikuta tuottavan ongelmia, ja yhteysaluksiin saa polkupyörän hyvin mukaan (vaikka satamiin johtavat pyöräilyreitit ja niiden viitoitus joskus jättävätkin toivomisen varaa), mutta rautatieyhtiöt suhtautuvat torjuvasti matkustajille kuuluvien polkupyörän kuljettamiseen kansainvälisissä suurnopeusjunissa.

4.3 Euroopan parlamentti asettui tammikuussa 2007 suurella äänen enemmistöllä<sup>(16)</sup> kannattamaan velvoitetta varata jokaisesta EU:ssa liikennöivästä junasta monikäyttöinen osasto esimerkiksi rullatuolien, suksien ja polkupyöräien kuljettamiseen. Näin ollen ratkaisu tähän rajatylittävää polkupyöräliikennettä haittaavaan ongelmaan on näköpiirissä. On suotavaa, että matkustajien polkupyöräien kuljettamiseen soveltuva rahtitila määrätään EU:ssa pakolliseksi kaikkiin juniin, siis myös kansainvälisiin suurnopeusjuniin.

4.4 Pyöräilijöiden liikenneturvallisudessa on hyvin suuria eroja Euroopan maiden välillä. Tämä on ennen kaikkea seurausta siitä, että varta vasten pyöräilijöitä varten tarkoitettu infrastruktuuri puuttuu maista, joissa pyöräilijät joutuvat käyttämään autoliikenteen ajoratoja, joilla henkilöautot ja tavarankuljetusajoneuvot etenevät 50:n tai 80:n kilometrin tai jopa sitäkin suuremmalla nopeudella. Tämä saa kyseisten maiden väestön karttamaan pyöräilyä. On syytä kiirehtiä — myös EU:n tasolla — niin pyöräilijää kuin tämän kulkuneuvoa ja paitsi pyöräilyinfrastruktuuria myös muuta liikennettä koskevien turvallisuussääntöjen laatimista ja täytäntöönpanoa.

4.5 Mutta myös olemassa oleva pyöräilyinfrastruktuuri on laadultaan kirjavaa. Polkupyörämatkailija on vähemmän halukas suuntaamaan turvatomiksi kokemuinsa maihin, jos hän on tottunut turvallisempaan infrastruktuuriin kotimaassaan. On suositeltavaa laatia laadun vähimmäisvaatimukset (esimerkiksi pyörätien leveydestä myös erikoismallisia polkupyöräiä ajatellen<sup>(17)</sup> ja viitoituksesta) koskemaan EU:n taloudellisella tuella rakennettavaa pyöräilyinfrastruktuuria ja varata tukimäärärahoja sentyypin pyöräilyinfrastruktuurin rakentamiseen, joka on osoittautunut käytännössä ominaisuuksiltaan riittävän hyväksi eurooppalaisissa maissa ja kaupungeissa.

4.6 Vaikka suuret erot, joita Euroopan maiden ja kaupunkien välillä esiintyy polkupyöräilyn osuudessa kaikista tehdyistä matkoista, selittyvät osaksi yhteiskunnallisista, maantieteellisistä, ilmastollisista ja kulttuurisista eroavuuksista, on poikkeava liikennepolitiikka ensisijainen syy polkupyöränkäytössä havaittaviin eroihin. Niinpä tiedonvaihto mm. hyvistä käytänteistä ja

<sup>(12)</sup> Ks. Euroopan liikenneministerikonferenssin julkaisu *National Policies to Promote Cycling*, s. 24.

<sup>(13)</sup> Ks. esimerkiksi [www.radrouenplaner.nrw.de](http://www.radrouenplaner.nrw.de) ja <http://www.fietsersbond.nl/fietsrouteplanner>.

<sup>(14)</sup> Kyseisen, vuotta 2003 koskeva arvion ovat esittäneet COLIBI (Euroopan polkupyöräteollisuuden järjestö) ja COLIPED (polkupyöränosia ja lisävarusteita valmistavan eurooppalaisen teollisuuden järjestö).

<sup>(15)</sup> Lähde: Les Lumsdonin North Sea Cycle Routen päätös konferenssissa 9. marraskuuta 2006 pitämä esitelmä matkailusta, talouskehityksestä ja Euroopan unionin myöntämästä tuesta; ks. <http://www.northseacycle.com> ja [http://www.uclan.ac.uk/facs/lbs/research/institutes\\_and\\_centres/transport/docs/Northseacycleconf.doc](http://www.uclan.ac.uk/facs/lbs/research/institutes_and_centres/transport/docs/Northseacycleconf.doc).

<sup>(16)</sup> Ks. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0005+0+DOC+XML+V0//EN>.

<sup>(17)</sup> Esimerkiksi tandempyörät, pakettipyörät, aerodynaamiset makuupyörät ja kolmipyöräiset katetut polkupyörät.

pyöräilykampanjoinnista on erittäin tärkeää. Olisi suotavaa, että Euroopan komissio jatkaa mm. hyviä käytänteitä ja pyöräilykampanjointia koskevan tiedonvaihdon taloudellista tukemista — tai ryhtyy siihen — sekä määrää pyöräilypolitiikan sisällyttämisen (esimerkkinä pyöräilyn ja julkisen liikenteen intermodaalisuus) kaikkiin Euroopan komission rahallisesti tukemiin liikennealan hankkeisiin pakolliseksi.

4.7 Ihmiset tuntevat pyöräilyn itselleen läheiseksi. Koska se on osa terveellistä ja kestävyysperiaatteiden mukaista elämäntapaa, on sille hyödyksi, jos pyöräilypolitiikka sisällytetään muihinkin politiikan lohkoihin kuin pelkästään liikenneasioihin. On suositeltavaa, että yhteisön politiikkaa kehitettäessä pyöräilypolitiikka kytetään kiinteästi kuljetus- ja infrastruktuuripolitiikan ohella myös sellaisiin politiikanaloihin kuin aluesuunnittelu kaupunkirakentaminen mukaan luettuna, ympäristö, talous, terveys, kasvatusta ja koulutus. Myös tästä syystä olisi suotavaa, että Euroopan komissio järjestää pyöräilyä Euroopassa koskevien tietojen keruun seurannan huolellisesti ja kannustaa tutkimusmenetelmien yhdenmukaistamiseen.

## 5. Eurooppalainen yhteistyö EuroVelo-reitistöä rakennettaessa

5.1 EuroVelo on hanke, jonka Euroopan pyöräilyliitto (ECF) pani alulle vuonna 1995 <sup>(18)</sup>. Tavoitteena on kehittää 12 matkapyöräilyyn tarkoitettua kansainvälistä reittiä koko Euroopan alueella, niin EU:n jäsenvaltioihin kuin niiden ulkopuolelle. Kaavailtujen reittien kokonaispituus on 66 000 kilometriä. Reitit perustuvat suurelta osin jo olemassa oleviin paikallisiin ja alueellisiin reitteihin. Hankkeen mantereenlaajuus, näkemys yleiseurooppalaisesta pyöräilyreitistöstä on heti alusta pitäen tuonut sille runsain mitoin puoleensavetävyyttä.

5.2 Hanke on innoittanut paikallisia, alueellisia ja valtakunnallisia viranomaisia yhteistyöhön kansainvälisten matkapyöräilyreittien luomiseksi. Vuonna 2006 avattiin EuroVelo-reitti numero 6, ”Atlantic Ocean — Black Sea”. INTERREG-määrärahoilla on ollut suuri merkitys näiden reittien syntymisessä. Tämä pätee myös ”North Sea Cycle Route” -reittiin, josta tuli vuoden 2006 lopussa päättynyt INTERREG-hanke ja jota Euroopan pyöräilyliitto pitää EuroVelo-reittinä numero 12.

5.3 EuroVelo-hankkeen kantavana ajatuksena on luoda tunnustettu *Trans European Cycle Route Network* -reitiverkosto ja ylläpitää sitä. Se on verrattavissa Euroopan laajuiseen rauta- ja maanteiden verkkoon (*Trans European Network*, TEN). On ilmeistä, ettei viitekehystenä niinkään ole eurooppalainen liikennepolitiikka vaan pontimena ovat matkailun tarpeet ja alueiden kehittäminen. Kestävyysperiaatteita noudattava hallinnointi sekä reitistöön koordinointi ja reittitietojen jakaminen mutta myös verkoston viimeistelemineen ovat eittämättä mittava tehtävä.

Vuonna 2002 julkistetut, kaikkia EuroVelo-reitistön perustamisen merkittäviä näkökohtia käsittelevät suuntaviivat ovat osoittautuneet tärkeiksi välineeksi pyrittäessä välttämään hukkainvestointeja. On suositeltavaa, että Euroopan komissio jatkaa taloudellista tukeaan EuroVelo-reittien perustamiseen, jotta syntyy täydellinen eurooppalaisten pyöräilyreittien verkosto, pyöräilyliikenteen Euroopan laajuinen verkko.

5.4 North Sea Cycle Group -ryhmän kumppanit ovat käyneet keskusteluita siitä, miten voidaan tulevaisuudessa taata reitin jatkuvuus ja markkinointi sekä yhteistyö hankkeen lukuisten osapuolten kesken (noin 70 aluetta kahdeksassa maassa). Vastausta näihin kysymyksiin ei ole vielä löytynyt. Nämä kysymykset esiintyvät myös sellaisten muiden kansainvälisten matkapyöräilyreittien yhteydessä, jotka on perustettu hankerahoituksen turvin (EU-määrärahojen osuus on usein 50 %) ja joilta puuttuu ratkaisu yhteistyön hallinnointiin ja yhteiseen markkinointiin.

5.5 Paljon keskustelua on herättänyt ratkaisumalli, jossa reitin infrastruktuuritöiden ja viitoituksen valmistuttua sen hallinnointi, reittikoordinaatio ja sihteeristötehtävät uskotaan valtakunnallisten organisaatioiden mallin mukaisesti Euroopan tason organisaatiolle, esimerkiksi Euroopan pyöräilyliitto (*European Cyclists Federation*, ECF). Euroopan pyöräilyliiton mukaan tärkeä kysymys on reittien laadun ylläpitäminen kestävällä pohjalla perustamisvaiheen jälkeen. Ratkaisu tähän kysymykseen pitää löytää kansainvälisellä — eurooppalaisella — tasolla. On suotavaa, että jokin eurooppalainen organisaatio ottaa vastatakseen EuroVelo-reitistön ja sen yksittäisten EuroVelo-reittien projektivaiheen päätyttyä myös niiden hallinnointi- ja sihteeristötehtävistä. Sen tulee huolehtia infrastruktuurin kunnossapidon jatkumisesta (viitoitus mukaan luettuna) ja edistää keskitettyä tiedottamista pyöräilyn harrastajille (mihin kuuluu onnettomuus- ja hätätilanteissa välttämättömien tietolähteiden osoittaminen). Tähän tarvitaan EU:n taloudellista tukea, kuten on asian laita monien eurooppalaisten aloitteiden ja yhteistyöhankkeiden yhteydessä.

5.6 Vaikka Euroopan pyöräilyliiton resurssit ovat rajalliset, se on voimistanut panostustaan EuroVelo-hankkeeseen löytääkseen ja toteuttaakseen ratkaisun edellä kuvattuun ongelmaan. Osan ratkaisusta muodostaa osallistuminen selväpiirteisen, mutta kaikissa maissa hyvin soveltamis- ja mukauttamiskelpoisen viitoituksen kehittämiseen edelleen EuroVelo-hankkeen numero 6 puitteissa sekä toimiminen sen hyväksi, että Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomissio (UNECE) <sup>(19)</sup> antaa tälle viitoitusjärjestelmälle hyväksyntänsä. On suositeltavaa, että Euroopan pyöräilyliiton sovellus EuroVelo-hankkeen numero 6 osapuolten piirissä kehitetystä viitoitusjärjestelmästä hyväksytään virallisesti ja sen käyttöönottamista edistetään.

Bryssel 25. huhtikuuta 2007

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(18)</sup> Ks. [http://www.ecf.com/14\\_1](http://www.ecf.com/14_1).

<sup>(19)</sup> Ks. <http://www.unece.org/trans/main/welcwp1.html>.