

# Euroopan unionin virallinen lehti

# C 100



Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

 52. vuosikerta  
30. huhtikuuta 2009

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö	Sivu
	I Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot	
	LAUSUNNOT	
	<b>Euroopan talous- ja sosiaalikomitea</b>	
	<b>21.–23. lokakuuta 2008 pidetty 448. täysistunto</b>	
2009/C 100/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Pienet ja keskiuuret yritykset avainasemassa kasvun ja työllisyyden edistämässä – nykyaikaisen pk-yrityspolitiikan puolivälitarkastelu KOM(2007) 592 lopullinen .....	1
2009/C 100/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Esikaupalliset hankinnat: innovoinnin edistäminen kestävien ja korkealaatuisten julkisten palvelujen varmistamiseksi Euroopassa KOM(2007) 799 lopullinen .....	6
2009/C 100/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Esteet pois pääomasijoitusrahastojen rajatylittäviltä sijoituksilta KOM(2007) 853 lopullinen .....	15
2009/C 100/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean Lausunto Aiheesta: Käteiselle vaihtoehtoisin maksuvälineisiin kohdistuvien petosten ja väärennösten torjunta .....	22
2009/C 100/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Kuuleminen Euroopan komission vaikutustenarviointiohjeiden luonnoksesta .....	28

# FI

 Hinta:  
26 EUR

(jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö (jatkuu)	Sivu
2009/C 100/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Yleishyödylliset palvelut ja globalisaatio – Suuntaviivat .....	33
2009/C 100/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Matkustajien lentoturvallisuus .....	39
2009/C 100/08	”Maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaoston Lausunto aiheesta: EU ja ruokaturvan maailmanlaajuiset haasteet .....	44
2009/C 100/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta BKT:tä enemmän – kestävän kehityksen mittaaminen .....	53
2009/C 100/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Tuotujen maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden terveysturva .....	60
2009/C 100/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta rakenteellinen ja käsitteellinen muutos edellytyksenä tietoon ja tutkimukseen perustuvan Euroopan teollisuusjärjestelmän maailmanlaajuiselle kilpailukyvyille (Kurooko Eurooppa eron umpeen, vai pyrkiikö se ottamaan johtoaseman?) .....	65
2009/C 100/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Euroopan kotitalouskoneteollisuuden rakenneuutos ja kehitys sekä sen vaikutus työllisyyteen, ilmastonmuutokseen ja kuluttajiin .....	72
2009/C 100/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta aktiiviseen osallistamiseen tähtäävien politiikkojen laadintaa palveleva eurooppalainen sosiaalipoliittinen kokeilu .....	77
2009/C 100/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Eurooppalaisten rahoituslaitosten eettinen ja sosiaalinen ulottuvuus .....	84
2009/C 100/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: EU:n ja Brasilian suhteet .....	93
2009/C 100/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: EU:n rooli Pohjois-Irlannin rauhanprosessissa (oma-aloitteinen lausunto) .....	100

### III Valmistelevat säädökset

#### **Euroopan talous- ja sosiaalikomitea**

#### **21.–23. lokakuuta 2008 pidetty 448. täysistunto**

2009/C 100/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön sisällä tapahtuvia puolustukseen liittyvien tuotteiden siirtoja koskevien ehtojen yksinkertaistamisesta KOM(2007) 765 lopullinen – 2007/0279 COD .....	109
---------------	--	-----



## I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

## LAUSUNNOT

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

21.–23. LOKAKUUTA 2008 PIDETTY 448. TÄYSISTUNTO

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Pienet ja keskisuuret yritykset avainasemassa kasvun ja työllisyyden edistämässä – nykyaikaisen pk-yrityspolitiikan puolivälitarkastelu**

KOM(2007) 592 lopullinen

(2009/C 100/01)

Komissio päätti 4. lokakuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Pienet ja keskisuuret yritykset avainasemassa kasvun ja työllisyyden edistämässä – nykyaikaisen pk-yrityspolitiikan puolivälitarkastelu*

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 1. lokakuuta 2008. Esittelijä oli BRENDAN BURNS.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 85 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Oppilaiden yrittäjähengen kehittäminen on aloitettava erittäin varhaisessa vaiheessa. Oppilaita on kannustettava oivaltamaan, että oman yrityksen perustaminen on tavallinen uravaihtoehto muiden joukossa eikä vain varakkaiden tai korkeakoulututkinnon suorittaneiden tapa työllistyä.

1.2 Komission on kannustettava jäsenvaltioiden hallituksia tekemään yhteistyötä Cedefopin kaltaisten organisaatioiden, erilaisten pk-yrityksiä edustavien järjestöjen ja ETSK:n kanssa, jotta saadaan kehitettyä tunnustettu, työnantajalähtöinen ja liiketoimintasuuntautunut Euroopan laajuinen ammattitutkintojärjestelmä, joka vastaa erityisesti pk-yritysten tarpeita.

1.3 Komission ja jäsenvaltioiden hallitusten tulisi tehdä yhteistyötä vankan, Euroopan laajuisen teollis- ja tekijänoikeuksien, keksintöjen ja innovaatioiden suojaamisjärjestelmän kehittämiseksi ja toteuttamiseksi.

1.4 Viranomaisten järjestämissä kuulemisissa olisi yksilöitävä tarkasti kaikki muutokset, jotka on hyväksytty kuulemisprosessien jälkeen ja ennen direktiivien, lakien tai muiden säädösten täytäntöönpanoa.

1.5 Komission on syytä tarkistaa pk-yrityksiä edustaviin järjestöihin ja toimialajärjestöihin soveltamiaan kuulemismenettelyjä. On otettava huomioon, että pk-yrityksille aiheutuu kustannuksia, jos ne osallistuvat viranomaisten järjestämiin kuulemisiin, ja tulisi harkita mahdollisuutta korvata kustannukset pk-yritysten omistajille silloin, kun heitä pyydetään osallistumaan kuulemisiin aktiivisesti.

1.6 Jäsenvaltioiden keskus- ja aluehallinnon on osallistuttava entistä tiiviimmin pk-yrityksiä koskeviin prosesseihin ja menettelyihin, kuten puolivälitarkastelussa esitetään. Euroopan komission edistämät myönteiset toimet eivät tuota odotuksenmukaista tulosta, koska muutamien jäsenvaltioiden keskus- ja aluehallinnossa suhtaudutaan välinpitämättömästi tai torjuvasti pk-yrityksille suotuisiin ehdotuksiin.

1.7 Valtiontuet ja epäreilut kilpailu häiritsevät markkinoiden toimintaa. Komission on kiinnitettävä huomiota siihen, miten avointa kilpailua häiritsevät valtiontuet vaikuttavat sekä tuotantoketjun alku- että loppupäässä toimiviin pk-yrityksiin. Valtiontukea tulisi myöntää vain sosiaalisiin, ympäristökysymyksiä koskeviin tai muihin vastaaviin tarkoituksiin, mutta ei tuotannon tukemiseen. Tulevia tukia tai valtiontukia myönnettäessä tulisi aina ottaa huomioon periaate, jonka mukaan yhden tahon tukeminen merkitsee epäreilua kilpailua muiden kannalta.

1.8 Yrityksiin vaikuttava lainsäädäntö on laadittava selkeällä ja ymmärrettävällä kielellä. Siinä ei saisi käyttää epämääräisiä, epäselviä tai sivullisten tulkinnoille avoimia ilmauksia.

1.9 Pk-yritysten määritelmää on tarkistettava. On myös esitettävä näyttöä siitä, mikä vaikutus olisi sillä, jos mikro- ja pk-yrityksiä määriteltäessä sovellettaisiin toisenlaisia vuosiliikevaihdon ja taseen loppusumman raja-arvoja (ks. kohta 4.5.2).

1.10 Olisi otettava käyttöön erityismenettelyjä, jotka koskevat mikro- ja pk-yritysten mahdollisuutta saada EU:n tarjoamaa tukea ja hankerahoitusta. Menettelyissä olisi otettava huomioon pienten yritysten erityiset aikarajoitteet.

1.11 Myös yritysten sukupolvenvaihdokset ovat ongelma, joka on tiedostettava ja johon on puututtava.

## 2. Johdanto (taustaa)

2.1 Useimmat poliitikot ja talousasiantuntijat katsovat pk- ja mikroyritysten kehityksen olevan avainasemassa EU:n talous- ja sosiaalipolitiikkaa kehitettäessä.

2.2 Euroopan komissio hyväksyi vuonna 2005 kasvuun ja työllisyyteen tähtäävän nykyaikaisen pk-yrityspolitiikkansa. Sillä on tarkoitus varmistaa, että EU:n toimet pk-yritysten tukemiseksi sovitetaan kaikkialta osin yhteen ja että pk-yritysten tarpeet arvioidaan tukitoimia suunniteltaessa aiempaa kattavammin. Pk-yrityspolitiikka sisältää seuraavat viisi toiminta-alaa:

1. yrittäjyyden ja yrittäjätaitojen edistäminen
2. pk-yritysten markkinoillepääsyn edistäminen
3. byrokratian karsiminen

4. pk-yritysten sidosryhmien kanssa käytävän keskustelun ja niiden kuulemisen vahvistaminen

5. pk-yritysten kasvupotentiaalin parantaminen.

2.3 Pk-yrityspolitiikan perustavoiteeksi asetettiin pk-yrityksille suotuisan liiketoimintaympäristön luominen Eurooppaan. Komissio tiedosti, että tavoitteen saavuttaminen edellyttää kaikkien asianomaisten (unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden) viranomaisien yhteisiä ponnisteluja, jotta voidaan varmistaa, että eri tahoilla kehitetyt politiikat täydentävät toisiaan eivätkä estä pk-yritysten kehitystä.

2.4 Komissio julkaisi 4. lokakuuta 2007 tiedonannon ”**Pienet ja keskisuuret yritykset avainasemassa kasvun ja työllisyyden edistämiseksi – nykyaikaisen pk-yrityspolitiikan puolivälitarkastelu**”<sup>(1)</sup>. Tiedonannossa komissio raportoi poliitikoille ja muille viranomaisille siitä, miten hyvin unioni on (tiedonannon julkaisupäivään mennessä) onnistunut saavuttamaan vuonna 2005 hyväksytyyn politiikan mukaiset tavoitteet.

## 3. Huomiota puolivälitarkastelusta

3.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea panee merkille, että Euroopan komissio on asettanut pk-yrityskysymyksen aiempaa tärkeämmälle sijalle taloudellisella ja sosiaalisella asialistalla. Komitea panee niin ikään merkille, että erilaisista jäsenvaltioiden hallintoon liittyvistä rajoituksista huolimatta komissio on pyrkinyt parantamaan pk-yritysten taloudellista toimintaympäristöä kaikkialla unionissa. Lisäksi komitea on yhtä mieltä komission kanssa siitä, että paljon on vielä tehtävä ennen kuin Euroopan unionia voidaan todella pitää pk-yrityksille suotuisana ympäristönä.

3.2 ETSK tukee ajatusta, että poliitikkojen ja lainsäätäjien tulisi noudattaa pienet ensin -periaatetta. Vaikka komissio kannattanee tätä periaatetta, komitea on huolissaan ja epäilee, etteivät kaikki jäsenvaltioiden keskus- ja aluehallinnon viranomaiset erilaisine virastoineen ja organisaatioineen ole yhtä kaukonäköisiä tai pyri samaan tavoitteeseen.

3.3 ETSK myöntää, että pk-yritykset mainitaan nykyään tiettytyypisiin yrityksiin viittaavana tai niitä kuvaavana nimityksenä useimmissa yritystoimintaa käsittelevissä komission asiakirjoissa. Komitea katsoo kuitenkin, ettei termin ”pk-yritykset” käyttö asiakirjassa välttämättä takaa sitä, että yritykset otetaan prosessissa tai suositeltavissa toimintalinjoissa huomioon. Komitea on myös huolissaan siitä, että vapaiden ammattien harjoittajien, itsenäisten ammatinharjoittajien ja mikroyritysten edustajien näkemykset jäävät huomiotta. Näin ollen komitea ei yhdy komission käsitykseen, jonka mukaan ”pk-yritykset on nyt täysimittaisesti otettu huomioon yhteisön eri poliittikanaloilla”.

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 592 lopullinen.

3.4 Kaikki lainsäädäntö vaikuttaa pieniin yrityksiin. Monien säädösten yhteisvaikutukset ovat pk-yrityksille vakava ongelma, mutta poliitikot ja virkamiehet tiedostavat asian harvoin. Pienten yritysten on omistettava vähäinen aikansa ja niukat resurssinsa asiakkailleen. Mitä enemmän hallinnolliseen lomakkeiden täyttämiseen ja byrokraatiaan kuluu aikaa, sitä vähemmän sitä on käytettävissä tavaroiden ja palveluiden tarjoamiseen ja siten hyvinvoinnin ja työllisyyden luomiseen.

3.5 Monien pk-yritysten mielestä unionin ja jäsenvaltioiden hallinnolliset menettelyt ovat edelleen liian byrokraattisia, tukeutuvat liiaksi ulkopuolisten tahojen suorittamiin akkreditointiin ja ovat liian kalliita. Virkamiehet eivät myöskään ymmärrä, että useimmat pk-yritykset pitävät riskien, aikapanoksen, kustannusten ja hyötyjen suhdetta ensisijaisena tärkeänä arvioidessaan, osallistuvatko ne tiettyihin hankkeisiin, kehitystoimiin tai kulemisiin, mitä ehtoja yritystuen saamiseksi on täytettävä ja kannattaako tukea hakea.

3.6 Pk- ja mikroyritykset ovat toistuvasti todenneet haluavansa tasavertaiset toimintaedellytykset kaikkialla unionissa. Komitea katsoo, että tavoitteen saavuttamiseen on vielä erittäin pitkä matka. Pk-yritysten moitteet epärealistisesta kilpailusta tulkitaan liian usein vaatimuksiksi saada tukea tai erityiskohtelua, vaikka ne eivät pyydä muuta kuin oikeutta käydä reilua kilpailua tasavertaisin edellytyksin.

3.7 Pk-yritykset moittivat lainsäädäntöä epäselväksi ja vaikeaselkoiseksi. Suurilla yrityksillä on lainsäädännön tulkintaa varten lakimiehiä, mutta monilla pienillä yrityksillä ei ole siihen varaa. Näin ollen on ratkaisevan tärkeää, että lainsäädäntö on laadittu selkeällä kielellä ja että se ei ole epämääräistä, epäselvää eikä tulkinnanvaraista.

3.8 ETSK katsoo, että komissio ja jäsenvaltioiden hallitukset eivät ole ymmärtäneet tätä ongelmaa ja siksi samasta lainsäädännöstä on liian monia erilaisia tulkintoja eri puolilla unionia. Lisäksi komitea uskoo, että jäsenvaltiot liittävät yhteisön lainsäädäntöön aivan liian usein omia lisävaatimuksiaan (*gold plating*). Tämän vuoksi pk-yritysten on vaikea ymmärtää ja noudattaa kansallista lainsäädäntöä ja myös rajatylittävän liiketoiminnan kehitys estyy.

## 4. Erityiskysymykset

### 4.1 Yrittäjyyden ja yrittäjätaitojen edistäminen

#### Yrittäjyys ja koulutus

4.1.1 Entistä suotuisamman yhteiskunnallisen ja taloudellisen ympäristön luominen yritystoiminnalle edellyttää yhdenmuettyä

politiikkaa, jolla pyritään paitsi muuttamaan asenteita myös parantamaan kansalaisten osaamista. Koulutuspolitiikan päätöksentekijät eivät kuitenkaan ole itse kasvaneet kouluympäristössä, joka kannustaa yrittäjyyteen, joten heillä ei juurikaan ole käytännön tietoa siitä, mikä tekee jostakusta yrittäjähenkisen tai kannustaa työllistämään itsensä ja perustamaan yrityksen.

4.1.2 Vaikka yrittäjämuynteisemmän ajattelutavan edistämiseen koulutuksessa on investoitu valtavasti, tukirakenteet ovat olleet pitkälti tehottomia eikä niiden avulla ole onnistuttu edistämään yrittäjäkoulutusta tai luomaan yksityisyrittäjyyttä suosivaa kulttuuria. Oppilaat olisi saatava ymmärtämään, että yrityksen perustaminen on yhtä kiinnostava vaihtoehto kuin palkkatyön hankkiminen tai opintojen jatkaminen yliopistossa.

4.1.3 Suuri osa investoinneista on suunnattu 16-vuotiaita ja sitä vanhempi oppilaita ja opiskelijoita koskeviin toimiin. Komitea katsoo, että ajankohta on henkilökohtaista kehitystä ajatellen liian myöhäinen ja että kannustustoimet on toteutettava paljon varhaisemmassa vaiheessa.

4.1.4 Yrittäjyyteen ja koulutukseen olisi pitänyt kiinnittää huomiota erityisesti niiden päätoimisten opiskelijoiden osalta, jotka saattavat tai joiden on tarkoitus ryhtyä hoitamaan perheyrittystä (yrittäjänvaihdokset). Tietyissä osissa unionia tästä on tullut vakava ongelma, ja siihen on puututtava pikaisesti.

4.1.5 Työmarkkinaosapuolilla on merkittävä rooli yrittäjyyden ja koulutuksen edistämisessä. Yritysten ja työmarkkinaosapuolten yhteistyötä onkin tärkeää lisätä, jotta yrittäjyyden ja koulutuksen merkitys ymmärretään entistä paremmin ja yrittäjyyttä ja koulutusta voidaan edistää myönteisessä hengessä.

4.1.6 Oppilaita ja opiskelijoita on kannustettava näkemään työmahdollisuutena hallita omaa elämäänsä, tarttua tilaisuuksiin, toimia yrittäjähenkisesti, ottaa riskejä ja perustaa halutessaan oma yritys.

#### Koulutus ja pätevyuden tunnustaminen

4.1.7 Kaikki pienet yritykset kouluttavat henkilöstöään, mutta työntekijät saavat harvoin muodollisen pätevyuden. Tämä on ongelma erityisesti terveys-, turvallisuus- ja ympäristöalalla sekä aloilla, joihin liittyy oikeudellisia näkökohtia. Komission ja ammatillisesta koulutuksesta vastaavien kansallisten virastojen olisi pitänyt ponnistella enemmän varmistaakseen, että tutkinnot vastaavat yritysmaailman todellisia tehtäviä. Vapaissa ammatteissa tämä on aiheuttanut erityisen ongelman tarpeita vastaavan koulutuksen suhteen.

4.1.8 ETSK katsoo, että yrittäjien ja eurooppalaisten yritysten, erityisesti pk-yritysten henkilöstön, kehityksen keskeinen este on se, ettei ole luotu työpainotteista ammatillista tutkinto- ja koulutusjärjestelmää. Koska ongelmaa ei ole tiedostettu eikä siihen ole puututtu, komitea pitää erittäin kyseenalaisena komission esittämää oletusta, jonka mukaan komissio olisi onnistunut yrittäjyyden ja yrittäjätaitojen edistämässä.

#### 4.2 Pk-yritysten markkinoillepääsyn edistäminen

4.2.1 ETSK myöntää, että komissio on pyrkinyt poistamaan markkinoille pääsyä vaikeuttavia turhia esteitä. Komitea on kuitenkin huolissaan siitä, että jäsenvaltioiden hallitukset eivät ole toteuttaneet komission mitä parhaimpia aikeita. Pyrkimyksiä parantaa pk-yritysten pääsyä uusille markkinoille hankaloittaa erityisesti se, ettei ole onnistuttu kehittämään ja toteuttamaan vankkaa Euroopan laajuista järjestelmää teollis- ja tekijänoikeuksien, keksintöjen ja innovaatioiden suojaamiseksi. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että EU:ssa toimiva yrittäjä voi perustaa pääomainvestointien tai toimilupasopimusten avulla unionin ulkopuoliseen maahan EU:n kansalaisia työllistävän pk-yrityksen. Tällaisten pk-yritysten olisi saatava samanlaisia helpotuksia, eikä niiden valmistamien tuotteiden saattamista EU:n markkinoille tulisi vaikeuttaa ainakaan toiminnan alussa.

4.2.2 Komitean mielestä myös julkisten hankintojen markkinoiden avoimuutta ja hahmotettavuutta olisi voitu parantaa ja siten helpottaa pk-yritysten pääsyä niille. Julkisten hankintojen osuus EU:n bruttokansantuotteesta on noin 16 prosenttia. Vaikka pk-yritysten osallistuminen hankintamarkkinoille on hie-man lisääntynyt, muutamat peruskysymykset ovat ratkaisematta ja ne olisi pitänyt tuoda puolivälitarkastelussa esiin:

— Pk-yritysnäkökohta on liian helppo jättää huomiotta julkisten hankintojen yhteydessä.

— Jäsenvaltioiden keskus- ja paikallishallinnon virkamiesten epäluuloinen suhtautuminen pk-yrityksiin johtaa usein siihen, että pk-yrityksille asetetaan kohtuuttomia vaatimuksia. Erityisesti tarjoajilta edellytettävä ulkopuolisen tahon myöntämä akkreditointi on erittäin kallis ja monesti turha este, joka hankaloittaa useimpien pk-yritysten osallistumista julkisia hankintasopimuksia koskeviin tarjouskilpailuihin.

— Julkisiin tarjouskilpailuihin osallistuneet pk-yritykset, jotka katsovat kohtelunsa olleen epäoikeudenmukaista, kritisoiivat sitä, etteivät menettelyt asiaa koskevien valitusten tutkimiseksi ole avoimia.

#### 4.3 Byrokratian karsiminen

4.3.1 Byrokratiaa ja tarpeetonta lainsäädäntöä on niin paljon, että on vaikea arvioida, mitä näiden rasitteiden vähentämiseksi on tehty. Turhien sääntöjen, säädösten sekä (virastojen, julkisten toimielinten ja lupaviranomaisten täytäntöön panemien) valtiollisten toimien suuri määrä on valtava este pk-yrityksille ja pienyrityksille. ETSK on erittäin huolissaan siitä, ettei tätä ongelmaa, erityisesti hallintovirastojen, julkisten toimielinten ja lupaviranomaisten aiheuttamaa byrokratiaa, tuoda puolivälitarkastelussa esiin. Näissä elimissä ei monesti ole käytössä vakiintunutta valitusmenettelyä, koska ne määritellään usein itsenäiseksi ja valtiovallasta riippumattomiksi eivätkä ne siis ole valtiovallan valvonnan alaisia.

#### 4.4 Pk-yritysten sidosryhmien kanssa käytävän keskustelun ja niiden kuulemisen vahvistaminen

4.4.1 Pk-yrityksiä edustavien järjestöjen kuulemiseen liittyy vakava ongelma, joka on jätetty puolivälitarkastelussa huomiotta. Muutamia toimiala- ja yritysjärjestöjä kuullaan Euroopan tasolla (?), mutta kuultavia yritysjärjestöjä on hyvin vähän ja pienten yritysten toimialakohtainen edustus näyttää olevan erittäin pieni.

4.4.2 Jäsenvaltiotasolla pk-yritysten luottamus kuulemisiin on vähäistä ja yritykset uskovat poliittisten päättäjien sivuuttavan niiden esittämät moitteet. Kaikkein pienimmät yritykset pitävät kuulemisia prosesseina, joiden tarkoituksena ei juurikaan ole alkuperäisten suositusten muuttaminen.

4.4.3 Mikro- ja pk-yritysten sanotaan usein olevan "liian moninaisia", "liian järjestäytymättömiä", ja siksi niiden näkemyksiä on liian vaikea ottaa huomioon lopullisissa suosituksissa. Näin saattaa käydä jopa silloin, kun kuulemisen aiheena ovat pk-yritykset ja pienten yritysten kehittäminen. Tällaisissa tilanteissa suurempien yritysten näkemyksille annetaan aivan liian usein enemmän arvoa kuin mikro- ja pk-yritysten kannanotoille.

#### 4.5 Pk-yritysten määritelmä

4.5.1 ETSK panee pettyneenä merkille, ettei puolivälitarkastelussa ole tuotu esiin ongelmia, jotka liittyvät pk-yritysten määrittelyyn<sup>(3)</sup>. Komitea pitää määrittelyä vanhentuneena, sillä työskentelytapojen muutokset ja tuottavuuden paraneminen koneellistamisen ansiosta ovat mullistaneet yritysten toimintatavan.

— Yli 98 prosenttia eurooppalaisista yrityksistä kuuluu nykyiseen pk-yritysten luokkaan.

— Tehtävät, jotka aiemmin tehtiin 50 työntekijän voimin, hoidetaan nyt 10 työntekijän voimin.

(2) Esimerkiksi UEAPME, joka on pk-yritysten virallisesti tunnustettu edustaja Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa.

(3) [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/sme\\_definition/sme\\_user\\_guide\\_fi.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide_fi.pdf)

— Jos tarkoituksena on auttaa mikroyrityksiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä, nämä yritystyytit on syytä määritellä realistisesti. Realistisen määritelmän puute on keskeisiä syitä siihen, miksi nykyisellä pk-yrityslainsäädännöllä ei yleensä saavuteta asetettuja tavoitteita.

4.5.2 Nykyiset määritelmät ovat seuraavat:

Yritysluokka	Henkilöstömäärä	Vuosiliikevaihto	tai	Taseen loppusumma
Keskisuuri yritys	< 250	50 miljoonaa €	tai	43 miljoonaa €
Pieni yritys	< 50	10 miljoonaa €	tai	10 miljoonaa €
Mikroyritys	< 10	2 miljoonaa €	tai	2 miljoonaa €

4.6 *Pienten yritysten, itsenäisten ammatinharjoittajien ja vapaiden ammattien harjoittajien status*

4.6.1 ETSK panee pettynäänä merkille, ettei puolivälitarkastelussa tuoda esiin itsenäiseen ammatinharjoittamiseen liittyviä ongelmia. Liian monissa jäsenvaltioissa on luotu keinotekoisia esteitä niiden kansalaisten tielle, jotka haluavat kehittää yrittäjätaitojaan ja perustaa pienen yrityksen. Käsitteelle ”itsenäinen ammatinharjoittaminen” ei ole unioninlaajuisia oikeudellisia määritelmiä, ja siksi sitä käytetään väärin ja tilanne aiheuttaa hämmennystä yritysten ja virkamiesten keskuudessa.

4.6.2 Tämä hallinnollinen väärinkäyttö on este niiden virallisesti itsenäisten ammatinharjoittajien kehitykselle, joilla on pieni yritys ja jotka maksavat veronsa ja noudattavat kaikkea asiaan liittyvää lainsäädäntöä.

4.6.3 Kysymyksen ongelmallisuus olisi pitänyt tuoda esiin. ”Itsenäisen ammatinharjoittamisen” määritelmän olisi pitänyt

olla tärkeällä sijalla komission asialistalla, mutta tähän mennessä ongelmaa ei ole joko havaittu tai otettu huomioon.

4.7 *Pienten yritysten edustus*

4.7.1 Puolivälitarkastelussa ei kiinnitetä huomiota siihen, että tavalla, jolla pk-yrityksiä kuullaan ja niiden näkökantoja edustetaan jäsenvaltio- ja unionitasolla, on tärkeä merkitys. Viranomaisten järjestämiin konferensseihin osallistuvat toimialajärjestöjen edustajat ovat liian harvoin yrittäjiä, jotka ymmärtävät ongelmat ja joilla on käytännön asiantuntemusta aiheesta.

4.7.2 Ongelma tiedostetaan monissa komission yksiköissä, mutta sen ratkaisemiseksi ei nähtävästi ole tehty mitään.

4.7.3 Kuulemiset on toteutettava sekä verkossa että paperimuodossa kaikilla EU:n virallisilla kielillä. Tällä tavoin voidaan varmistaa, että saavutetaan monia erilaisia yrityksiä.

4.8 *Mahdollisuudet saada EU:n tarjoamaa rahoitusta*

4.8.1 Hankkeisiin ja tukiin on käytettävissä aiempaa enemmän varoja, mutta mikro- ja pk-yrityksillä on ongelmia saada niitä:

- Menettelyt ovat liian byrokraattisia.
- Menettelyt kestävät liian kauan.
- Rahoituksen saantia ja hakemista koskevat apuvälineet eivät ole käyttäjäystävällisiä.
- Kirjanpitoimenettelyt muuttuvat jatkuvasti, ja monissa tapauksissa vaaditaan kallista, ulkopuolisen tahon suorittamaa tilintarkastusta, mikä lisää byrokratiaa ja kustannuksia.

4.8.2 Jotta mikro- ja pk-yrityksillä olisi mahdollisuus saada EU:n tarjoamaa rahoitusta, on otettava käyttöön erityismenettelyt, joissa huomioidaan mikro- ja pk-yritysten aikaresursseihin liittyvät rajoitteet.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Esikaupalliset hankinnat: innovoinnin edistäminen kestävien ja korkealaatuisten julkisten palvelujen varmistamiseksi Euroopassa**

KOM(2007) 799 lopullinen

(2009/C 100/02)

Komissio päätti 14 päivänä joulukuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Esikaupalliset hankinnat: innovoinnin edistäminen kestävien ja korkealaatuisten julkisten palvelujen varmistamiseksi Euroopassa*

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 1 päivänä lokakuuta 2008. Esittelijä oli Joost VAN IERSEL.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21. ja 23. päivän lokakuuta 2008 välisenä aikana pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 70 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa täysin komission tavoitetta edistää julkisten hankintojen innovoinnin kannustimia kaikkialla Euroopassa. Unionin täytyy käyttää julkisissa palveluissaan innovaatioita ja teknologian kehittymistä mahdollisimman hyvin, mikäli se aikoo säilyttää edelläkävijän asemansa toimittamalla kansalaisilleen korkealaatuisia julkisia palveluja, jotka hyödyttävät talouselämää, yhteiskuntaa ja ympäristöä.

1.2 Komitea yhtyy komission suositukseen ”valveutuneesta asiakkaasta”, joka on keskeinen edellytys omaksuttaessa nykyistä aloitteellisempi asenne moderneihin julkisiin hankintoihin nähden. Julkisen ostajan ”valveutuneen” osallistumisen lisääntyminen parantaa yleensä yksityisten toimittajien kanssa tehtävien sopimusten laatua.

1.3 ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että edistämällä innovaatiomahdollisuuksia ja soveltavaa tekniikkaa julkisissa hankinnoissa EU hyötyy kahdella tapaa: Ensinnäkin voidaan parantaa julkisten palvelujen laatua ja saada siten rahalle enemmän vastinetta, mikä hyödyttää veronmaksajia. Toiseksi elinkeinoelämälle avataan näin uusia innovointimahdollisuuksia, mikä puolestaan on omiaan kasvattamaan EU:n innovoinnin kokonaistulosta ja kilpailukykyä.

1.4 ETSK korostaa, että vuoden 2004 direktiivien <sup>(1)</sup> asianmukainen voimaansaattaminen ja täytäntöönpano ovat edelleen etusijalla uusien tai erilaisten julkisten hankintojen toimintata-

pojen mahdollisista hyödyistä riippumatta. Perinteiset ja kulttuurisidonnaiset asenteet istuvat usein syvässä. Käytännön kokemukset osoittavat, että asianmukainen täytäntöönpano jäsenvaltioissa edellyttää jatkuvaa tiivistä seurantaa sekä kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa.

1.4.1 Nykyään julkiset hankinnat kattavat hyvin erilaisia aloja ja uusia toimintamalleja. ETSK painottaa, että erityisesti innovaatioita edistettäessä on erotettava selkeästi yhtäältä viranomaisten ja toisaalta julkisia palveluja tuottavien yritysten tekemät hankinnat. Julkisten palvelujen tuotannossa, jonka osapuolista useimmat olleet mukana innovatiivisissa hankkeissa jo yli vuosisadan ajan, on enemmän ammattitaitoa ja -kokemusta pitkälle kehitettyä teknologiaa soveltavista hankkeista, minkä ansiosta kyseiset tahot kykenevät hyödyntämään uusia innovaatioita. Sama koskee puolustusala, vaikka Euroopan haittana Yhdysvaltoihin verrattuna on se, ettei sillä ole käytössään suurta talousarviota eikä vastaavaa koko maanosan laajuisia tarjontaa. Näin ollen käsillä olevassa lausunnossa keskitytään viranomaiskysymyksiin, koska julkisia palveluja tuottavilla yrityksillä on jo nykyisellään valmiudet hallinnoida tutkimus- ja kehittämistoimintaa (t&k).

1.5 Komissio näyttää suhtautuvan hyvin luottavaisesti ajatuksen tekniikan, innovaatioiden ja julkisten hankintojen yhdistämisestä Yhdysvalloissa saatujen hyödyllisten kokemusten siirtämiseen Eurooppaan. ETSK pelkää, että vastaavien mahdollisuuksien luominen ei tule olemaan niinkään helppoa. Toistaiseksi julkisten palvelujen tuotannon ja puolustusalan markkinat, niiden hankinnat ja niihin liittyvät innovaatiot kehittyvät Euroopassa pääasiassa maakohtaisten olosuhteiden ja asiantuntemuksen pohjalta.

<sup>(1)</sup> Vuoden 2004 direktiiveillä tarkoitetaan julkisia palveluja tuottavien yritysten tekemiä hankintoja koskevaa direktiiviä 2004/17/EY ja viranomaisten tekemiä hankintoja koskevaa direktiiviä 2004/18/EY.



1.6 Yleisesti ottaen erot Yhdysvaltojen julkisiin hankintoihin piilevät siinä, että Euroopalta puuttuu

— yhtenäiset suuret markkinat ja huipputeknologian pk-yritysten yhtäläiset toimintaehdot koko Euroopassa

— yhteinen kieli

— Pentagonin ja teknologiayritysten väliset erityissuhteet

— sotilasteknologian heijastusvaikutukset siviilialan tuotteisiin ja sovelluksiin.

1.7 ETSK vakuuttaa jakavansa komission näkemyksen, että meidän on kaikin keinoin kannustettava innovointia parantaaksemme julkisten palvelujen laatua ja lisäarvoa. Sitä varten komission tulisi rohkaista viranomaisia oppimaan toistensa hyvistä käytännöistä.

1.8 Julkisia ostajia pitäisi kannustaa suhtautumaan avoimesti innovatiivisiin ja vaihtoehtoisin ratkaisuihin eikä välttämättä vain ostamaan samaa kuin ennenkin. Niiden pitäisi etsiä vastinetta rahoilleen eikä vain halvinta hintaa. Eräissä jäsenvaltioissa toimivien tämän alan osaamiskeskusten välisen vaihdannan avulla voitaisiin luoda hyviä esimerkkejä koko unionille. Tällä tavoin ostajia voidaan kannustaa kehittämään ”valveutuneena asiakkaana” toimimiseen tarvittavia taitoja ja hankkimaan sitten vähitellen kokemusta. Nämä taidot ja kokemus ovat menestymisen ehdoton edellytys.

1.9 Innovaatioiden osalta julkisten ostajien on aloitettava avoin tekninen vuoropuhelu jo kauan ennen tarjouskilpailujen käynnistämistä, jotta ne saavat käsityksen markkinoiden uusimmasta kehityksestä ja jotta markkinat voivat saada asianmukaisemman käsityksen ratkaistavana olevasta ongelmasta ja siten tarjota siihen parhaiten sopivia ratkaisuja.

1.10 ETSK kehottaa useimpia viranomaisia varovaisuuteen, kun ne osallistuvat innovointiprosesseihin tai toimivat varhaisina käyttöönottajina. Viranomaisilla ei useinkaan ole ollut mahdollisuutta hankkia tarvittavia taitoja ja kokemusta osallistukseen johonkin todella innovatiiviseen hankkeeseen; riskit ovat huomattavat, ja ne edellyttävät erittäin korkealuokkaista johtamista, sillä epäonnistumisen mahdollisuus on hyvin merkittävä.

1.11 Pitäisi perustaa jäsenvaltioissa toimivien kokeneiden ja ammattitaitoisten henkilöiden ja organisaatioiden verkosto, joka voitaisiin kutsua ostajan omien resurssien tueksi kehittyneissä innovatiivisissa hankkeissa.

1.12 Vaikka tiedonannon liitteessä esitetään yleispiirteittäin menettelyt sovellettavaksi esikaupallisiin hankintoihin – jotka on rajattu vuoden 2004 direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle<sup>(2)</sup> –, kyseiset hankinnat kuuluvat kuitenkin voimassa olevan lainsäädännön piiriin, joten sääntörikkomuksen (myös tahattoman) mahdollisuus on kaikesta huolimatta olemassa. ETSK suosittaa, että ostajat perehtyvät liitteeseen tarkasti ja noudattavat siinä esitettyjä suosituksia huolellisesti. ETSK suosittaa painokkaasti, että mikäli asiasta syntyy vähäisintäkin epävarmuutta joko hankintoja tekevän viranomaisen piirissä tai kyseen tulevien toimittajatahojen joukossa, viranomainen pyytää ennen esikaupallisen hankinnan käynnistämistä komissiolta varmistuksen siitä, että hanke ei riko valtioneuvoston sääntöjä eikä mainittuja direktiivien poissulkemislausekkeita, ja esittää sen kaikille potentiaalisille toimittajilleen.

1.13 Komissio painottaa perustellusti teollis- ja tekijänoikeuksien merkitystä. ETSK huomauttaa lisäksi, että niiden toteutamisessa, myöntämisessä ja hallinnoinnissa on oltava hyvin huolellinen. Tämä ei ole yksinkertainen toiminta-ala.

## 2. Tausta ja viittekehys

2.1 Neuvosto hyväksyi vuonna 2004 nykyiset direktiivit julkisia palveluja tuottavien yritysten<sup>(3)</sup> ja viranomaisten<sup>(4)</sup> julkisista hankinnoista, joiden yhteenlaskettu arvo EU:ssa on noin 16 prosenttia BKT:stä.

<sup>(2)</sup> Poissulkemislausekkeet kuuluvat seuraavasti:

- julkisia palveluja tuottavia yrityksiä koskevan direktiivin 24 artiklan e alakohta: ”Tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääviä tiettyjä palveluja koskevat hankintasopimukset – Tätä direktiiviä ei sovelleta palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, jotka ovat: – e) muita tutkimus- ja kehittämisspalveluja koskevia sopimuksia kuin niitä, joista saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle käytettäväksi tämän toiminnassa ja edellyttäen, että hankintayksikkö korvaa suoritettua palvelun kokonaan.”
- viranomaisten tekemiä julkisia hankintoja koskevan direktiivin 16 artiklan f alakohta: ”Erityiset poikkeukset – Tätä direktiiviä ei sovelleta julkisia palveluhankintoja koskeviin sopimuksiin, jotka koskevat: – f) muita tutkimus- ja kehittämisspalveluja koskevia sopimuksia kuin niitä, joista saatava hyöty koituu yksinomaan hankintaviranomaiselle käytettäväksi tämän omassa toiminnassa, jos hankintaviranomainen korvaa suoritettua palvelun kokonaan.”

<sup>(3)</sup> 2004/17/EY.

<sup>(4)</sup> 2004/18/EY.

2.2 Direktiiveillä oli tarkoitus määrittää yhtenäiset, syrjimättömät ja selkeät säännöt, joilla taataan tähän asti täysin tai osittain suljettujen markkinoiden avaaminen, kilpailun lisääminen toimittajien välillä sekä parempi hinta-laatusuhde julkiselle vallalle ja kansalaisille.

2.3 Lopullisia direktiiviehdotuksia laadittaessa käytiin pitkiä ja laajoja keskusteluja, joilla pyrittiin varmistamaan, että direktiivit toimivat käytännössä ja että ne ovat asianmukaiset tavoitteen saavuttamiseksi.

2.4 Nyt direktiivejä siirretään osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä. Käytännön täytäntöönpano jäsenvaltio- ja aluetasolla on kuitenkin osoittautunut varsin hankalaksi. Menetelyt edellyttävät sellaista osaamista, ammattitaitoa ja kokemusta, jota hankintaviranomaisilta toistaiseksi usein puuttuu. Monissa tapauksissa oppimisprosessi on pitkä.

2.5 Koska innovointi on yksi Lissabonin strategian keskeisistä teemoista, jäsenvaltiot ja komissio ovat käynnistäneet useita aloitteita tutkiakseen ja selvittääkseen, miten innovaatioita voidaan edistää julkisissa hankintamenettelyissä direktiivien pohjalta.

2.6 Komission viime aikoina tekemiä aloitteita ovat mm. seuraavat:

— On annettu kymmenen suositusta hyvistä käytännöistä onnistuneita julkisia hankintoja varten <sup>(5)</sup> ("kymmenen kohdan opas").

— Komission virkamiesten ja jäsenvaltioiden tieto- ja viestintätekniikan (TVT) <sup>(6)</sup> tutkimusjohtajien käymien keskustelujen perusteella on tehty konkreettisia ehdotuksia esikaupallisista hankinnoista <sup>(7)</sup>; näitä käsitellään lähemmin tämän lausunnon tekstijaksossa 4.

<sup>(5)</sup> "Kymmenen kohdan opas": *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice*, SEC(2007) 280.

<sup>(6)</sup> Tunnetaan myös lyhenteellä ICT: *Information ja Communication Technology*.

<sup>(7)</sup> "Esikaupalliset hankinnat: innovoinnin edistäminen kestävien ja korkealaatuisten julkisten palvelujen varmistamiseksi Euroopassa", KOM(2007) 799 lopullinen ja sen liitteet. SEK(2007) 1668.

— Ympäristöteknologiaa koskevan toimintasuunnitelman (*Environmental Technologies Action Plan, ETAP*) <sup>(8)</sup> puitteissa on käynnistetty teknologian todentamista ja vastaavia todistuksia koskeva ympäristöasioiden pääosaston aloite.

— Tutkimuksen pääosaston asettama julkisiin hankintoihin liittyvää riskinhallintaa käsittelevä asiantuntijaryhmä on vastikään aloittanut työnsä.

2.7 Komission aloitteiden pohjana ja innoittajina on sellaisia urauurtavia selvityksiä kuin Esko Ahon johtaman työryhmän raportti *Creating an Innovative Europe* <sup>(9)</sup> sekä tiedonanto "Aloite edelläkävijämarkkinoiden luomiseksi Eurooppaan" <sup>(10)</sup>. Molemmista asiakirjoista todetaan selkeästi, että julkiset hankinnat voivat ja niiden pitäisi olla arvokas innovatiivisten rakennusurakoiden, tuotteiden ja palvelujen lähde <sup>(11)</sup>. Viidellä niistä kuudesta alasta <sup>(12)</sup>, jotka edelläkävijämarkkina-aloitteessa määritettiin erityisen soveltuviksi innovatiivisiin hankkeisiin, on suuria mahdollisuuksia julkissektorin innovaatioihin.

2.8 Sidosryhmien kuulemisissa yksilöitiin joukko edelläkävijämarkkinoiden perusteita, joihin kuuluvat mm. "kysyntävetoisuus teknologian työntövoiman sijaan" ja "strateginen etu yhteiskunnan ja talouden kannalta", jotka molemmat ovat julkisten ostajien kannalta erityisen merkittäviä. Kaikissa kuulemisissa korostettiin, että julkisilla hankinnoilla pitäisi tähänastista enemmän tukea innovatiivisia rakennusurakoita, tuotteita ja palveluja Euroopassa.

2.9 Maaliskuussa 2007 julkaistu kymmenen kohdan opas perustuu Ahon raporttiin, ja siinä määritellään julkisten hankintojen innovatiivisia ratkaisuja koskevat hyvät käytännöt ja esitetään kymmenen tärkeää kohtaa, joiden avulla on mahdollista kehittyä menestykselliseksi "valveutuneeksi asiakkaaksi" <sup>(13)</sup>. Käsitettä tarkastellaan enemmän kohdassa 3.14.

<sup>(8)</sup> ETAP:n ensisijaisia toimia ovat tutkimuksen ja kehityksen edistäminen, varojen keruu, kysynnän lisääminen ja markkinaehtojen parantaminen.

<sup>(9)</sup> "*Creating an Innovative Europe*", Hampton Courtin huippukokouksen jälkeen asetetun, t&k-toimintaa ja innovointia käsitelleen riippumattoman asiantuntijaryhmän raportti, tammikuu 2006.

<sup>(10)</sup> "Aloite edelläkävijämarkkinoiden luomiseksi Eurooppaan", KOM(2007) 860 lopullinen.

<sup>(11)</sup> Muista komission asiakirjoista mainitsemisen arvoinen on esim. tiedonanto "Lisää tutkimusta ja innovaatiota – Investointi kasvuun ja työllisyyteen: Yhteinen lähestymistapa". Se on julkaistu vuonna 2005, ISBN 92-894-9417-4.

<sup>(12)</sup> Sähköiset terveydenhuoltopalvelut, suojaavat tekstiilit, kestävä rakentaminen, kierrätys, biotuotteet ja uusiutuvat energiavarat.

<sup>(13)</sup> *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice*, SEC(2007) 280.

2.10 Tiedonannossaan esikaupallisista hankinnoista <sup>(14)</sup> komissio esittelee uuden välineen innovaatioiden lisäämiseksi julkisissa hankinnoissa. Komissio haluaa edistää vuoden 2004 direktiiveillä asetettuja sääntöjä noudattaen julkisten ostajien ja mahdollisten toimittajien välisiä t&k-palvelusopimuksia, jotka kattavat kaupallistamisvaihetta edeltävät t&k-vaiheet, eli suunnittelun, prototypoinnin, testauksen ja tuotantoa edeltävän vaiheen, mutta eivät kaupallista tuotantoa ja myyntiä.

2.11 ETSK pitää kaikkia pyrkimyksiä edistää innovaatioita julkisissa hankinnoissa hyvin positiivisina. Tässä mielessä ETSK suhtautuu myönteisesti kaikkiin asiakirjoihin sekä niitä seuraaviin kuulemisiin ja poliittisten päättäjien ja ostajien välisiin keskusteluihin, joiden avulla helpotetaan EU:n elinkeinoelämän innovaatiopotentiaalin lisäämistä yhteiskunnan hyödyksi.

2.12 Käsillä olevassa lausunnossa on kuitenkin tarkoitus tarkastella

— komission tiedonannossa ja sen liitteessä käyttöön otettua esikaupallisten hankintojen käsitettä

— miten ”esikaupallisilla hankinnoilla” ja muilla aloitteilla voidaan parantaa ilmapiiriä toivottujen innovatiivisten rakennusrakoiden, tuotteiden ja palvelujen kehittämiseksi

— missä määrin ja millä tavoin julkisella hankintatoimella on käytössään oikeat välineet innovaatioiden vaalimiseksi julkisten palvelujen alalla

— huolellisesti millaisia rajoituksia ja riskejä asiaan liittyy.

### 3. Huomioita

3.1 Kymmenen kohdan oppaassa <sup>(15)</sup> määritellään selkeästi kymmenen hyvää käytäntöä, jotka voivat olla viranomaisille avuksi näiden pyrkiessä hyödyntämään innovatiivisia ratkaisuja julkisissa hankinnoissa. Opas muodostaa vankan perustan, jolle rakentaa. Sen ohjeiden tekeminen todeksi edellyttää kuitenkin yhä suurempia ponnistuksia. Erällä aloilla tarvitaan päättäväisempiä toimia; toisilla taas on edettävä varovasti.

<sup>(14)</sup> ”Esikaupalliset hankinnat: innovoinnin edistäminen kestävien ja korkealaatuisten julkisten palvelujen varmistamiseksi Euroopassa”, KOM(2007) 799 lopullinen, ja sen liite SEK(2007) 1668.

<sup>(15)</sup> *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice*, SEC(2007) 280.

3.2 Menestykselliset julkiset hankinnat ovat riippuvaisia edellä mainittujen vuoden 2004 direktiivien mukaisista hyvistä käytännöistä. Direktiiveillä edistetään yhtenäismarkkinoiden toteutumista ja autetaan siten Eurooppaa kilpailemaan muiden sellaisten kauppa-alueiden kanssa, joilla on suuret kotimarkkinat. Hyvät käytännöt ja nämä direktiivit ovat erottamattomassa yhteydessä toisiinsa.

3.3 Eräissä jäsenvaltioissa vuoden 2004 direktiivien voimaansaattaminen on yhä kesken (ks. kohta 2.4), ja toisissa esiintyy ristiriitaisuuksia kansallisen lainsäädännön kanssa. Tällaiset puutteet vaikeuttavat direktiivien täysimittaista hyödyntämistä.

3.4 Koska julkiset hankintasopimukset muuttuvat yleisesti ottaen yhä monimutkaisemmiksi, käytännön tasolla on selvä tarve parantaa kaikkien niihin osallistuvien taitoja ja kokemusta. Erityisesti julkisen ostajan koko organisaatioon olisi vakiinnutettava toimintatavat, joiden avulla monitahoisia hankkeita voidaan toteuttaa menestyksekkäästi.

3.5 Innovoinnin kukoistaminen edellyttää suuria ja helposti saavutettavia markkinoita. Vain siten voidaan innovoinnin kustannukset – raha, aika, työ – saada takaisin. Innovointi on talouden kasvun ja vahvistumisen keskeinen edellytys.

3.6 Vuoden 2000 Lissabonin strategian seurauksena tehtiin päätös, jonka mukaan myös julkisen hankintatoimen on osallistuttava kannustettava ja tuettava innovointia.

3.7 Vaikka tekstijaksossa 2 mainitut tärkeimmät innovaatiota koskevat komission asiakirjat käsittelevät erottelematta sekä viranomaisia että julkisia palveluja tuottavia yrityksiä, ETSK painottaa, että näiden kahden sektorin organisaatiot ovat luonteeltaan erilaisia.

3.8 Julkisia palveluja tuottavat yritykset – kuten myös sotilasala ja tietyt terveyspalveluiden osat – ovat jo kauan olleet innovatiivisten hankkeiden tukijoita, käyttäjiä, ostajia ja kehittäjiä ja antaneet niille tarvittavia taitoja ja kokemusta. Niiden kokemusta innovointitoiminnan riskien ja monitahoisuuden hallinnasta ei pidä sivuuttaa kevyesti.

3.9 Viranomaiset voivat oppia julkisten palvelujen tuottajatahoilta, sotilasalalta ja muilta kokeneilta aloilta, miten innovatiivinen hanke toteutetaan onnistuneesti. Tärkeää on myös, että ne voivat saada paremman käsityksen siitä, mitä resursseja koko organisaatiosta hankkeeseen on osoitettava. Äskettäin eläkkeelle siirtyneiden mutta vielä muutamaa aktiivista työvuotta haluavien työntekijöiden rekrytointi kyseisten organisaatioiden asianomaisilta osastoilta saattaisi lyhyellä aikavälillä tarjota arvokkaan kokemuksen lähteen.

3.10 Innovointi on uusien toimintatapojen soveltamista. Sitä voidaan soveltaa rakennusurakoihin, tavarantoimituksiin tai palveluihin. Tutkimus ja kehittäminen ovat innovatiivisen hankkeen keskeisiä esivaiheita. Perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen välinen ero on pidettävä tarkkaan mielessä: perustutkimusta tehdään pääasiassa yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa; se antaa teoreettisen ja käytännöllisen perustan, johon soveltava tutkimus ja kehittäminen voi pohjautua. Soveltava tutkimus on teoreettista ja käytännöllistä työtä, jolla pyritään luomaan perusta yhden tai useamman hankkeen toteuttamiseksi. Tässä lausunnossa ei tarkastella perustutkimusta paitsi siinä määrin kuin tekstijaksossa 4 käsiteltäviä esikaupallisia hankintoja voidaan pitää perustutkimuksena.

3.11 Siinä, miten innovatiivisia hankkeita pitäisi käsitellä yhteiseltä julkissektorilla ja toisaalta kaupallisella sektorilla, ei ole periaatteessa mitään suurempia eroja. Pieniä eroja luonnollisesti on: julkiseen sektoriin kohdistuu tiettyä valvontaa, jolta kaupallinen sektori on suurimmaksi osaksi suojassa. Kaikessa uraaurtavassa kehitystoiminnassa tapahtuu epäonnistumisia; se on edistyksen hinta. Asianmukaisen kurinalaisuuden avulla pitäisi pyrkiä karsimaan virheet mahdollisimman vähiin ja oppimaan niistä, mutta virheiden liiallinen tuskittelu haittaa kehittymistä eteenpäin.

3.12 Jo direktiivien vuoden 2004 sanamuodossa puhutaan sopimuksista, joihin liittyy innovointia. Uutta lainsäädäntöä ei tarvita, vaan ainoastaan ymmärrystä siitä, miten innovatiivinen hanke toteutetaan nykyisessä oikeuskehityksessä.

3.13 Kaikissa innovointia sisältävissä hankkeissa – ja monissa muissakin hankkeissa – ostajalla on oltava ”valveutuneen asiakkaan” ominaisuudet. Näitä ominaisuuksia käsitellään seikkaperäisesti kymmenen kohdan oppaassa, ja tässä lausunnossa korostetaan niiden keskeistä merkitystä.

3.14 Lyhyesti sanottuna ”valveutunut asiakas” suhtautuu avoimesti uusiin ideoihin mutta on samalla riittävän kurinalainen pitääkseen ne hallinnassa. Se tarvitsee kokeneita ja tarvittavat taidot hankkineita henkilöitä innovatiivisten hankkeiden hallinnointiin. Tärkeintä on kuitenkin, että koko organisaatio aivan huippua myöten on sopusoinnussa innovatiivisten hankkeiden vaatimusten kanssa. Ilman tällaista kulttuuria hankkeen suoritustason henkilöstö ei voi onnistua.

3.15 Innovatiiviset hankkeet on hyödyllistä jakaa kolmeen luokkaan, joista kullakin on omat tunnuspiirteensä, minkä lisäksi niillä on eräitä yhteisiä ominaisuuksia. Tässä lausunnossa ”tuotteella” tarkoitetaan mm. rakennusurakoita, tavarantoimituksia ja palveluja, ellei toisin mainita.

3.16 Kyseiset kolme luokkaa ovat seuraavat:

- a) Sellaisen innovatiivisen tuotteen vastaanotto, joka täyttää todetun tarpeen mutta jolla on vain vähän tai ei lainkaan vaikutuksia ostajan toimintatapoihin. Se tarjoaa hyötyjä vähäisin riskein ja häiriöin.
- b) Sellaisen innovatiivisen tuotteen käyttöönotto, joka edellyttää ostajan toimintatavan mukauttamista. Tuote tarjoaa merkittäviä mahdollisia hyötyjä, mutta siihen liittyy jonkinasteinen riski ja se edellyttää uusien menettelyjen kehittämistä ja henkilöstön kouluttamista.
- c) Osallistuminen innovatiiviseen hankkeeseen. Ostajan osallistumisen taso voi vaihdella hankkeen määrittelystä alkavasta todellisesta yhteishankkeesta aina siihen, että ostaja toimii beta-vaiheen<sup>(16)</sup> testaukseen osallistuvana ja tuotantoa edeltävän vaiheen testituotteita ostavana ensiaallon käyttöönottajana.

3.17 Julkisten ostajien innovointiin osallistumisen kannalta välittömästi tärkein – ja innovaatioiden edistämisen kannalta tehokkain – hankeluokka on luokka a). Lisäksi nämä hankkeet ovat helpoimpia toteuttaa. Ne edellyttävät, että ostaja on avoin erilaisille vaihtoehdoille<sup>(17)</sup> – vaihtoehdoille ratkaisuille – ja että sillä on palveluksessaan henkilöitä, jotka kykenevät arvioimaan erilaisia tarjouksia sen perusteella, mikä niistä on ”taloudellisesti edullisin”.

<sup>(16)</sup> Alfa- ja beta-vaiheen testaus on peräisin ohjelmistoalalta.

— Alfa-testaus tarkoittaa mahdollisen käyttäjän tai riippumattoman testiryhmän suorittamaa tuotteen simuloitua tai todellista toimintatestausta yleensä tuotteen kehittäjän tiloissa.

— Beta-testaus tulee alfa-testauksen jälkeen. Beta-versioiksi kutsutut ohjelmaversiot julkaistaan rajalliselle ohjelmointiryhmän ulkopuoliselle käyttäjäjoukkoille. Tämän riippumattoman lisätestauksen avulla voidaan varmistaa, että tuotteeseen jää mahdollisimman vähän vikoja.

<sup>(17)</sup> Viranomaisten tekemiä julkisia hankintoja koskevan direktiivin 2004/18/EY 24 artikla: ”Vaihtoehdot

1. Jos hankintasopimuksen tekemisen perusteena on kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous, hankintaviranomaiset voivat sallia tarjoajien esittävän vaihtoehdot.
2. Hankintaviranomaisten on ilmoitettava hankintailmoituksessa, hyväksyvätkö ne vaihtoehdot. Jos ilmoitusta ei tehdä, vaihtoehdot ei hyväksytä.
3. Vaihtoehdot hyväksyvien hankintaviranomaisten on ilmoitettava tarjouspyyntöasiakirjoissa vähimmäisvaatimukset, jotka vaihtoehtojen on täytettävä, sekä niiden esittämiselle asetetut vaatimukset.
4. Hankintaviranomaiset ottavat huomioon ainoastaan vaaditut vähimmäisvaatimukset täyttävät vaihtoehdot. Julkisia tavara- tai palveluhankintoja koskevissa menettelyissä vaihtoehdot hyväksyvät hankintaviranomaiset eivät saa hylätä vaihtoehtoa yksinomaan sillä perusteella, että se johtaisi valituksi tultuaan joko julkista tavarahankintaa koskevan sopimuksen asemesta palveluhankintaa koskevan sopimuksen tekemiseen tai julkista palveluhankintaa koskevan sopimuksen asemesta tavarahankintaa koskevan sopimuksen tekemiseen.”

3.18 Luokka b) on arvokas sellaisten ostajien kannalta, jotka pyrkivät kehittämään toimintojaan käyttämällä uutta tuotetta, mikä saattaa useasti vaatia jonkin verran kehittämistyötä uuden tuotteen nivomiseksi olemassa oleviin toimintoihin. Tämän luokan hankkeet edellyttävät taitoa laatia tuotteelle selkeät mutta ei liian rajoittavat vaatimukset sekä ostajan käyttäjäosaston ja teknisen osaston henkilöstön osallistumista. Resurssit, jotka ostajan täytyy tällaiseen hankkeeseen osoittaa, eivät ole vähäiset, mutta jos hanketta johdetaan hyvin, integroitiriskit ovat hallittavissa, ja hankkeen hyödyt ovat suuremmat kuin siihen käytetyt voimavarat.

3.19 Luokan c) hankkeet ovat vaikeimpia. Kokonaan uusien ratkaisujen määrittelyyn ja kehittelyyn aivan alkutekijöistä liittyvä luonnostaan suurempi teknologinen riski kuin suppeisiin muutoksiin, kun markkinoille tulevia tuotteita mukautetaan tai nivelletään olemassa oleviin prosesseihin (luokka b)). Vain harvoilla organisaatioilla – kohdassa 3.8 mainittuja (sotilasala jne.) lukuun ottamatta – on taidot ja kokemus, joita täysipainoinen osallistuminen aidosti innovatiiviseen (luokan c) hankkeeseen edellyttää. Riskit ovat huomattavat ja edellyttävät erittäin taitavaa johtamista. Saavutettavat hyödyt voivat olla huomattavat – elleivät ne olisi, tällaisten hankkeiden toteuttamisessa ei olisi mieltä – mutta myös epäonnistumisen mahdollisuus on hyvin merkittävä. Komission tiedonannossa tarkoitettujen tyyppiset hankkeet kuuluvat luokkaan c).

3.20 Tiedonannossa oletetaan, että ostaja voisi toteuttaa innovaatiohankkeen t&k-palvelujen hankintana tuotteiden ensikappaleen alkuperäiseen kehittelyyn asti. Kaupallisen joukkotuotannon lopputuotteita koskevien jatkohankintojen osalta on kilpailuttamisvelvoitetta punnittava tapauskohtaisesti, julkisista hankinnoista annettujen direktiivien valossa. Yritykset yleensä valmistaavat suunnittelemansa tuotteet ainakin siihen asti, kunnes niiden lisensoitu valmistus on käyttökelpoinen mahdollisuus. ETSK:n näkemys on, että ennen kulloisenkin hankkeen käynnistämistä pitää harkita sekä käytännöllisestä että kaupallisesta näkökulmasta tarkkaan hankkeen mahdollisesti synnyttämien teollis- ja tekijänoikeuksien omistussuhteita sekä järjestelyjä ko. oikeuksien hallinnoimiseksi.

3.21 On viitteitä siitä, että tiedonannossa kaavaillun menetelyn kaltaista mallia käytetään Yhdysvalloissa. Esimerkkejä sen soveltamisesta löytyy sotilasalalta (laajasti tulkittuna). Yksi niistä on nk. *Air Tanker* -sopimus, joka tullaan mahdollisesti jakamaan Boeing- ja Airbus-yhtiöiden kesken. Mallia sovelletaan kuitenkin yleisimmin elektroniikka-alalla, jolla kaupallinen ja sotilassektori ovat toisiaan lähempänä kuin useimmilla muilla aloilla (lukuun ottamatta sellaisia esimerkkejä kuin mikropiiriin kovettaminen kestämään sähkömagneettisia pulsseja).

3.22 Vertailtaessa Eurooppaa ja Yhdysvaltoja on pidettävä mielessä niiden rakenteelliset erot. Yhdysvallat on pitkään ollut homogeeninen valtio, jonka kasvu on perustunut lähes rajatto-

miin aineellisiin resursseihin – maatalous, kulta, öljy, henkilöresurssit sekä, vuoden 1929 jälkeistä aikaa lukuun ottamatta, pääoma. Tämä on johtanut – pankkialan viime aikoina muodostamaa poikkeusta lukuun ottamatta – hyvin vakiintuneiden yhtenäismarkkinoiden ja niitä palvelevan infrastruktuurin kehittymiseen. Euroopalla on vielä matkaa kuljettavanaan ennen kuin se saavuttaa samat edut. Todettakoon kuitenkin jatkoksi, että vaikka Yhdysvalloilla on ilmeiset vahvuutensa, tietyillä aloilla sen saavutukset eivät ole verrattavissa Euroopan nykyiseen asemaan, mistä huomionarvoisin esimerkki on terveydenhoitopalvelujen lähes täydellinen saatavuus.

3.23 Kaikissa todella innovatiivisissa hankkeissa piilevän teknisen epäonnistumisen riskin lisäksi on kiinnitettävä huomiota myös taloudellisiin riskeihin, jotka johtuvat valtiontuki-, avoimuus- ja syrjimättömyyssääntöjen noudattamatta jättämisestä, sekä asianomaisten direktiivien soveltamiseen. Näitä seikkoja käsitellään jäljempänä tekstijaksossa 4.3 ”Valtiontuki”.

#### 4. Tiedonannon liite SEK(2007) 1668: Esikaupalliset hankinnat (komission yksiköiden valmisteluasiakirja)

##### 4.1 Ehdotettu järjestelmä

4.1.1 Peruseriaate: Kun ostaja soveltaa riskin ja hyötyjen jakamisen periaatetta ja markkinahintaa, t&k-palveluita voidaan hankkia jonkin asianomaisiin direktiiveihin<sup>(18)</sup> sisältyvän pois-sulkemislausekkeen<sup>(19)</sup> mukaisesti, ja niitä voidaan käyttää vaatimuksia koskevien innovatiivisten ratkaisujen etsimiseen (kaupalliseen joukkotuotantoon kuuluvia lopputuotteita koskeva tarjouskilpailun esivaiheena), eli myös innovatiivisten ideoiden edistämiseen yleisesti.

4.1.2 Keskeinen edellytys: Ostajan on perehdyttävä mahdollisten toimittajien toimintaan ja kapasiteettiin sekä määriteltävä tuotantoa koskevat tarpeensa selvästi mutta ei liian rajoittavasti.

4.1.3 Toteutus: Kun vaatimukset on määritelty ja mahdolliset toimittajat yksilöity, ostajan pitäisi ehdotuksen mukaan toteuttaa kolmivaiheinen t&k-hanke, johon osallistuu kohtuullinen määrä toimittajia (ehdotuksen mukaan viisi). Toimittajien määrää vähennetään asteittain kahteen, jotka suorittavat loppuun tuotantoa edeltävän ja beta-testausvaiheen. Tämän jälkeen tuotantovaatimukset tulisi julkaista tarjouskilpailussa asianomaisten direktiivien säännösten mukaisesti.

<sup>(18)</sup> Ks. alaviite 2.

<sup>(19)</sup> ”Kymmenen kohdan opas”: *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice*, SEC(2007) 280.

## 4.2 Huomioita

4.2.1 Kuvattu järjestelmä perustuu pääosin eri maiden puolustusalan hankinnoissa käytettyihin menettelyihin; ne ovat suurin piirtein samanlaisia koko maailmassa ja ne tunnetaan hyvin.

4.2.2 Puolustusteollisuuden erityispiirteenä on, että sen täytyy suuntautua kauas tulevaisuuteen ja perustaa toimintansa poliittisiin ja taktisiin oletuksiin, joita ei voida niiden luonteen vuoksi muotoilla täsmällisesti. Tätä varten tehdään paljon tutkimusta ja rajoitettua kehittämistoimintaa – kuten järjestelmässä kaavaillaan – mutta siitä syntyy vain vähän tuotanto-ohjelmia. Kovin usein t&k-hankkeisiin samoin kuin tuotantosopimuksiin tehdään jatkuvasti muutoksia, kun niiden pitkien toteutusaikojen kuluessa saadaan uutta taktista tai poliittista tietoa; kustannusarvioiden ylitykset ovatkin hyvin yleisiä. Jos asiat hoidetaan hyvin, siviiliviranomaisten harjoittaman kehittämistoiminnan pitäisi voida välttyä mainitun kaltaiselta muutosten runsaudelta.

4.2.3 On kyseenalaista, sopiiko tällainen järjestelmä sellaisiin julkisen sektorin osiin, joilta löytyy niukemmin kokemusta erittäin teknisistä t&k-hankkeista.

4.2.4 Yksi ilmeinen huolenaihe on se, että asianomaisissa direktiiveissä säädettyä poikkeusta sellaisille t&k-palveluille, jotka eivät tule ostajan yksinomaiseen käyttöön, voidaan käyttää kilpailua haittaavasti kansallisten huippuyritysten kehittämiseen. Näin vesitetään direktiivien tavoite edistää yleiseurooppalaisten yhtenäismarkkinoiden kehittymistä.

4.2.5 Koska voi olettaa, että po. järjestelmää käytetään hankkeita toteutettaessa, on eräitä yksittäisiä näkökohtia syytä pohtia tarkemmin.

## 4.3 Valtiontuki

4.3.1 Kuten liitteessä huomautetaan, kaikissa järjestelmää soveltaen toteutetuissa hankinnoissa nousee välttämättä esiin kysymys valtiontuesta. Se, onko tiettyssä hankkeessa valtiontuen elementtejä ja jos on, ovatko ne oikeutettuja, ei kuulu tämän lausunnon aihepiiriin. Kaikenlaisten epävarmuustekijöiden vaikutukset järjestelmän puitteissa toteutettaviin hankkeisiin sitä vastoin eittämättä kuuluvat siihen.

4.3.2 Komission tiedonannossa esikaupalliset hankinnat määritellään lähestymistavaksi t&k-palvelujen hankkimiseen siten, että hankkijat ja toimittajat jakavat riskit ja hyödyt, eikä kyse ole valtiontuesta. ETSK suosittaa, että ostajat analysoivat huolellisesti tiedonannon liitteen, jossa annetaan esimerkki esikaupallisen hankinnan toteuttamisesta voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Mikäli asiasta on epävarmuutta ryhdyttäessä toteuttamaan ensimmäisiä esikaupallisia kokeiluhankkeita, on suositeltavaa pyytää komissiolta ennakolta varmistus siitä, että hanke ei riko valtiontukisääntöjä eikä muita säännöksiä, ja esittää se kaikille potentiaalisille toimittajille. On kaikin tavoin mutkikasta määrittää, onko jossain tapauksessa ollut kyse valtiontuesta.

4.3.3 Jos käy ilmi, että valtiontukea on myönnetty sääntöjen vastaisesti, toimittaja voidaan määrätä maksamaan se takaisin, mutta tämä ei voi vaatia korvausta t&k-sopimuksen tehneeltä ostajalta. Toimittajalle aiheutuu siis todellinen riski, jota vastaan on luultavasti mahdotonta ottaa vakuutusta. Ei tietenkään ole pelkästään t&k-sopimuksille tyypillistä, että sääntöjenvastaisesta valtiontuesta hyötynyt osapuoli (toimittaja) velvoitetaan maksamaan saamansa rahasumman takaisin voimatta vaatia korvausta ostajalta: samat säännöt koskevat kaikkia hankintasopimuksia. Myöskään se, että noudatetaan vahvistettua hankintamenettelyä (toisin sanoen asiaankuuluvien direktiivien mukaista menettelyä), ei takaa ehdottomasti, ettei valtiontukea esiinny, koska toimittajia voidaan suosia monin suoriin ja epäsuoriin tavoin. Poissulkemislausekkeiden käyttökään ei välttämättä kasvata tai supista riskiä, ettei ostaminen tapahdu läpinäkyvästi, syrjimättömästi ja markkinahintaan.

4.3.4 On mitä toivottavinta kasvattaa kaikkien julkissektorin hankintaosastojen kokemuspohjaa, jotta ne kykenevät soveltaamaan moitteettomasti arviointiperusteita, joiden avulla tarkistetaan, ettei valtiontukea esiinny. Arviointiperusteisiin kuuluu mm. se, tapahtuuko ostaminen läpinäkyvästi, syrjimättömästi ja markkinahintaan. Tällaisella kokemuksella on yleistä merkitystä, koska mainitut arviointiperusteet eivät ole ominaisia pelkästään t&k-sopimuksille: samat kriteerit pätevät kaikentyyppisiin hankintasopimuksiin, vaikka esikaupallisiin hankintasopimuksiin liittyvät riskit saattavat olla mittavampia.

4.3.5 Tiedonannon liitteessä esitetään arviointiperusteet, joiden on tarkoitus vakuuttaa asianomaiset siitä, ettei kulloinenkin esikaupallinen hankintahanke ole valtiontukea. Niinpä ETSK suosittaa, että komissio ja jäsenvaltiot harkitsevat koulutuksen sekä tietämyksen jakamisen edistämistä. Niiden aiheena olisi esikaupallisten hankintahankkeiden perustaminen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti, jotta välttyään riskiltä, että viranomaiset – ja niiden toimittajatahot – voisivat jälkikäteen joutua ongelmiin valtiontukikysymyksissä.

4.3.6 Vaikka kyse ei olisikaan valtiontuesta, saattaa se, että direktiiveissä tietyntyyppisille t&k-palveluille säädettyä poissulke-  
mislauseketta osoittautuisikin sovelletun perusteettomasti, ai-  
heuttaa sopimuksen määrittämisen asiaankuuluvien direktiivien  
soveltamisalaan kuuluvaksi. Muutoksenhakuineista annetun  
direktiivin nojalla tämän kaltainen sopimus, josta ei oletettavasti  
ole julkaistu asianmukaista hankintailmoitusta tai johon ei ole  
sovellettu ”keskeytysperiaatetta”, julistettaisiin ”pätemättö-  
mäksi”<sup>(20)</sup>. Tällaisissa tilanteissa syntyisi riski, ettei toimittaja  
saa maksua tekemästään työstä. Tämä riski, jota vastaan on  
todennäköisesti myös mahdollon ottaa vakuutusta, ei liity aino-  
astaan t&k-sopimuksiin, mutta se kasvaa, kun kyseisten direktii-  
vien t&k-palveluja koskevaa poissulkemislauseketta käytetään.  
Tällaisissa tapauksissa olisi noudatettava varovaisuutta ja turvau-  
duttava neuvontaan.

#### 4.4 Riskit

4.4.1 Mihin tahansa t&k-ohjelmaan liittyä riskkejä; kaikissa in-  
novatiivisissa hankkeissa ei saavuteta toivottua tulosta. Kuvata-  
nssa järjestelmässä määrätään aivan perustellusti, että ostajan  
ja toimittajan on jaettava riskit ja hyödyt. Siinä painotetaan  
kuitenkin valtiontukeen ja perustamissopimuksen periaatteisiin  
liittyviä näkökohtia, jotka – vaikka tämä luultavasti on väistä-  
mätöntä – lisäävät entisestään tämän jo valmiiksi monitahaisen  
asian mutkikkautta.

4.4.2 Kuten kaikessa riskinhallinnassa, osapuolten olisi sovit-  
tava, että kukin osapuolista ottaa vastuun niistä riskeistä, joita se  
kykenee parhaiten hallitsemaan, ja pidettävä jatkuvasti yhteyttä  
sen varmistamiseksi, että mikään riski ei pääse syntymään tai  
järjestyään ilman että se havaitaan ja sitä torjutaan.

4.4.3 Tiedonannon liitteessä käsitellään sellaisia kiinteähintai-  
sia sopimuksia, joissa julkinen viranomainen asettaa enimmäis-  
hinnan ja pyytää tarjoajia tekemään sen suuruisia tai sen alitta-  
via tarjouksia. Tarkoituksena on saada toimittaja(t) tukemaan  
hanketta rahallisesti suuremmassa tai vähemmässä määrin vasti-  
neena käyttöoikeuksista. Kuvattu järjestely voi hyvinkin olla  
houkutteleva toimittajille, joilla on ulottuvillaan laajat markkinat  
kehittämistyönsä tuloksille, mutta se mutkistaa asioita tapauk-  
sissa, joissa mahdollisuudet laajamittaiseen hyödyntämiseen ei-  
vät ole ilmeiset mutta joissa ostajan saama hyöty on huomatta-  
va. Sen kaltaisissa tapauksissa ostajan tulisi todennäköisesti  
harkita muunlaista toimintamallia.

#### 4.5 Teollis- ja tekijänoikeudet

4.5.1 Syntyvät teollis- ja tekijänoikeudet ovat merkittävä osa  
po. järjestelmää. Kyse on siitä, kenelle oikeudet kuuluvat ja

miten laajasti se vaikuttaa hankkeen oikeusperustaan sekä t&k-  
toiminnasta käytännössä saatavaan hyötyyn.

4.5.2 Teollis- ja tekijänoikeuksien suojelemiseksi on kolme  
pääasiallista keinoa:

— Patentit – jotka merkitsevät säädösperustaista monopolia.

— Tekijänoikeudet – jotka koskevat kaikkia alkuperäisiä teok-  
sia.

— Salassapito – kun patentti tai tekijänoikeus ei anna tehokasta  
suoja.

4.5.3 Patentit ovat vahvin ja kaupallisesti käyttökelpoisin suo-  
jakeino todella perustavanlaatuisille keksinnöille, joita voidaan  
lisensoida kolmansille osapuolille. Ne ovat myös kallein suoja-  
keino. Jos keksintö ei täytä näitä kriteerejä tai jos hanketta ei  
toteuteta sellaisella teollisuudenalalla, jossa patenteja käytetään  
kilpailuseena, patentointi on luultavasti silkkää rahanhukkaa.  
Patenttien puolustaminen on myös erittäin kallista.

4.5.4 Tekijänoikeudet eivät maksa mitään; ne vain ovat ole-  
massa. Toisin kuin patenteissa, tekijänoikeuden haltijan on kui-  
tenkin osoitettava, että tekijänoikeuden rikkoja todella on tien-  
nyt tekijänoikeuden alaisesta materiaalista ja kopioinut sitä. Te-  
kijänoikeuden alaisen materiaalin sellainen riippumaton jäljentä-  
minen, jossa jäljentäjä ei ole nähnyt kyseistä materiaalia, ei ole  
kopiointia eikä sitä voida riitauttaa.

4.5.5 Salassapitoa käytetään kaupallisella alalla laajasti kilpai-  
luetujen suojelemiseen. Keksinnön salassapito on ratkaisevan  
tärkeää, mikäli se aiotaan patentoida; keksintöjen liian varhainen  
julkaiseminen voi tehdä niistä patentointikelvottomia. Silloin,  
kun patentit ja tekijänoikeudet eivät anna kaupallisesti arvok-  
kaalle keksinnölle riittävää suojaa, salassapito on ainoa keino.  
Esimerkiksi Coca-Cola-yhtiö varjelee tiukasti samannimisen juo-  
mansa valmistuskaavaa.

4.5.6 Vaikka salassapito on tehokas ja joissain tapauksissa  
ehkä ainoa käytettävissä oleva teollis- ja tekijänoikeuksien suo-  
jelukeino, se sopii huonosti avoimuutta korostavaan kontekstiin.

4.5.7 Kun kaupallisten lopputuotteiden jatkohankintoja kos-  
kevissa sopimusasiakirjoissa käytetään toiminnallisia tuotespesi-  
fikaatioita normittamisen sijasta, voidaan sekä täyttää vaatimus  
avoimuudesta kilpailevia tarjoajia kohtaan että olla paljastamatta  
esikaupallisessa vaiheessa kehitettyjen eri ratkaisujen käytäntöön  
soveltamisen teknisiä yksityiskohtia.

<sup>(20)</sup> Direktiivi 2007/66/EY (”Muutoksenhakuineot”), 2 d artikla, Päte-  
mättömyys: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että hankintavirano-  
maisesta riippumaton muutoksenhakuine toteaa sopimuksen päte-  
mättömäksi tai että sen pätemättömyys on tällaisen muutoksenha-  
kuineimen päätöksen tulosta kaikissa seuraavissa tapauksissa: a) jos  
hankintaviranomaisen on tehnyt sopimuksen julkaisematta ennalta  
hankintailmoitusta Euroopan unionin virallisessa lehdessä, vaikkei tämä  
ole sallittua direktiivin 2004/18/EY mukaisesti; [– –].”

4.5.8 Teollis- ja tekijänoikeudet ovat luonnollisesti hyvin tärkeitä po. järjestelmän puitteissa toteutettavissa t&k-hankkeissa. Niiden toteamisessa, myöntämisessä ja hallinnoinnissa on kuitenkin oltava hyvin huolellinen. Tämä ei ole yksinkertainen toiminta-ala.

4.5.9 Esikaupallisissa hankinnoissa ostajat ja toimittajat jakavat teollis- ja tekijänoikeudet seuraavasti: Teollis- ja tekijänoikeudet säilyvät toimittajien omistuksessa; ostajilla puolestaan on vapaa lisenssi tulosten käyttöön sekä oikeus vaatia mukana olevia yrityksiä lisensoimaan teollis- ja tekijänoikeudet kolmansina osapuolina oleville toimittajille oikeudenmukaisilla ja kohtuullisilla markkinaehdoilla. Vapaa lisenssi tulosten käyttöön antaa julkisille ostajille mahdollisuuden käyttää tutkimus- ja kehitystyön tuloksia sisäisesti tarvitsematta suorittaa lisenssimaksuja mukana oleville yrityksille, kun taas oikeus vaatia mukana olevia yrityksiä lisensoimaan teollis- ja tekijänoikeudet kolmansina osapuolina oleville toimittajille markkinahintaan antaa julkisille ostajille mahdollisuuden varmistaa, että niiden käytettävissä on riittävän laaja ja kilpailukykyinen hankintaketju samalla kun mukana olevat yritykset voivat saada tuloja esikaupallisen hankintamenettelyn puitteissa saamistaan teollis- ja tekijänoikeuksista. Eurooppalaisilta julkisilta ostajilta saattaa puuttua kokemusta arvioida teollis- ja tekijänoikeuksien markkina-arvoa. Sen vuoksi suositellaan koulutuksen antamista ja kokemusten hankkimista riskien ja hyötyjen jakamisesta teollis- ja tekijänoikeuksien yhteydessä.

4.5.10 Viranomaisten on tarpeen ottaa oppia yksityissektorilla vallitsevista teollis- ja tekijänoikeuksien ostamisen ja myymisen parhaista käytännöistä sekä julkisen vallan eri puolilla maailmaa hyödyntämistä vakiomuotoisista sopimuslausekkeista, joissa on kyse teollis- ja tekijänoikeuksien jakamisesta toimittajien kanssa julkisissa hankinnoissa.

#### 4.6 Toimittajien ja ostajien pätevyys

4.6.1 Potentiaalisilla toimittajilla on luonnollisesti oltava innovatiivisten hankkeiden hallinnoinnin edellyttämät taidot; ”valveutunut asiakas” voi todeta niiden kokemuksen suhteellisen helposti.

4.6.2 Potentiaalisilla ostajilla on myös oltava tällaisten hankkeiden hallinnoinnin edellyttämät taidot. Tietämyksen hankkiminen kulloistenkin markkinoiden uusimmasta kehityksestä, suoritusvaatimusten määrittelyn valmistelu, toimittajien valinta ja valittujen toimittajien kanssa neuvottelemine sekä hankkeen ja siihen liittyvien riskien hallinta edellyttävät kaikki ostajan organisaatiolta syvällistä osaamista ja kokemusta. Ellei koko organisaatiossa – huipulta suoritustasolle – ole tällaisten hankkeiden hallinnointiin soveltuvia vakiintuneita toimintatapoja, vaarana on kallis epäonnistuminen. Edellä esitetyt seikat ovat luonnollisesti ”valveutuneen asiakkaan” ominaisuuksia.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Esteet pois pääomasijoitusrahastojen rajatylittäviltä sijoituksilta**

KOM(2007) 853 lopullinen

(2009/C 100/03)

Komissio päätti 21. joulukuuta 2007 pyytää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan mukaisesti Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Esteet pois pääomasijoitusrahastojen rajatylittäviltä sijoituksilta*

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 1. lokakuuta 2008. Esittelijä oli Peter MORGAN ja apulaisesittelijä Olivier DERRUINE.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21 ja 23 päivänlokakuuta 2008 välisenä aikana pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komissio tarkastelee tiedonannossaan kahta Lissabonin ohjelman keskeistä periaatetta. Toisaalta komissio korostaa innovatiivisten pienyritysten perustamisen ja kasvun merkitystä. Toisaalta se pitää EU:n pääomamarkkinoiden yhdentymistä tärkeänä työllisyyden ja tuottavuuden kasvun kannalta. Näiden politiikkojen lähentymisen taustalla on tarve kehittää EU:n laajuiset pääomasijoitusmarkkinat.

1.2 Tiedonannossa kuvaillaan käynnissä olevia toimenpiteitä. Jäsenvaltioiden, komission ja pääomasijoitusalan toimijoiden tiivis yhteistyö on tarpeen kohdassa 3.6 mainittujen seuraavien vaiheiden toteuttamiseksi. Komissio antaa raportin edistymisestä työvaiheen päätteeksi vuonna 2009.

1.3 Riskipääoman saatavuus ei tietenkään ratkaise kaikkia ongelmia. Pääomasijoittajia kiinnostavat ennen kaikkea suuret sijoituskohteet, koska pienet kohteet voivat olla ajankäyttöä ajatellen yhtä työläitä. Sen vuoksi pääomaa tarjotaan mieluummin kasvavien yritysten käyttöön kuin siemenrahoitukseksi alkuvaiheen yrityksille. Pääomasijoittaminen on yksi Lissabonin strategian keskeisistä tekijöistä, silloin kun siinä on kyse siemen-, käynnistys- ja kasvuvaiheen rahoituksesta, ja ETSK tukee komission aloitetta. Riskipääoman saatavuutta on kehitettävä niissä jäsenvaltioissa, joissa pääomasijoitusmarkkinat eivät ole kovin kehittyneet.

1.4 Mahdollisuus realisoida sijoitus on pääomasijoittajien kannalta tärkeää. Usein ostaja löytyy yrityksen toimialalta (esim. suurempi yritys), tai yritys myydään sijoittajille listautumalla pörssiin. Pääomasijoittajien haluttomuus sijoittaa pieniin, aloit-

televiin yrityksiin on Euroopan laajuinen ongelma. ETSK suosittelee, että jäsenvaltiot hyödyntävät verojärjestelmää kannustaakseen yksityishenkilöitä sijoittamaan pienyrityksiin. Tämä puolestaan edistää sellaisten osakemarkkinoiden kehitystä, joilla voidaan käydä kauppaa pienten yritysten osakkeilla. Nykyisin kauppaa käydään EU:ssa pienyritysten osakkeilla vain Lontoon pörssiin AIM-listalla (*Alternative Investment Market*) ja Saksan pörssiin (*Deutsche Börs*) *Entry Standard* -listalla. Uuden aloitteen on kuitenkin myös tehnyt esim. Euronext.

1.5 Koska AIM-lista mahdollistaa kätevästi siirtymän noteeraamattomasta yrityksestä noteeratuksi, se houkuttelee pääomasijoittajia sijoittamaan noteeraamattomiin yrityksiin. AIM tarjoaa Yhdistyneen kuningaskunnan pääomasijoitusyhtiöille niiden kaipaamat irtautumismarkkinat. AIM:n tapainen markkinapaikka helpottaisi myös muissa jäsenvaltioissa pk-yritysten pääoman saantia ja mahdollistaisi kaupankäynnin niiden osakkeilla. Ratkaisu voisi edistää merkittävästi pääomasijoitustoiminnan kehitystä toistaiseksi kehittymättömillä EU:n markkinoilla.

1.6 Vaikka julkisen kaupan kautta tapahtuva irtautuminen ilman muuta kiinnostaakin riskipääomaa sijoittaneita, ei pidä olettaa, että pörssiin listautuminen olisi pienyritysten kannalta paras keino irtautua pääomasijoituksesta. Julkiset yhtiöt voivat hyödyntää omaa pääomaa sekä osakkeitaan vaihdon välineenä yrityskaupoissa. Vastapainona ne kuitenkin menettävät markkinoiden asettamien vaatimusten vuoksi etenkin pitkäjänteistä toimintavapauttaan. Riskipääoma ei siten ole jokaisen pienyrityksen kannalta järkevä ratkaisu. Sellaiselle pk-yritykselle, jolla on tukenaan pääomasijoittaja mutta joka ei ole valmis listautumisiin (IPO), voi korvaava pääoma tarjota vaihtoehdon.

1.7 Riskipääoma ei yksin kata alkuvaiheen pääoman tarvetta, koska pääomasijoitusyhtiöt tekevät sijoituksia alkuvaiheen yrityksiin valikoidusti. Julkisrahoitteiset pääomasijoittajat voivat osaltaan vastata tähän rahoitustarpeeseen, mutta tarpeen tyydyttämiseksi tarvitaan silti myös yrittäjän sukulaisia ja ystäviä sekä ”bisnesenkeleitä”. Tarve edistää alkuvaiheen pääoman tarjontaa onkin toinen syy, miksi ETSK suosittelee komissiolle ja jäsenvaltioille verokannustinten luomista edistämään yksityistä sijoittamista alkuvaiheen yrityksiin.

1.8 Kuten jäljempänä kohdasta 2 (Määritelmät) ilmenee, riskipääoma (*venture capital*) on käytännössä eräs yksityisen *private equity* -pääoman muoto. ETSK pitää kiinni siitä, ettei riskipääoman rajatylittävän hankkimisen esteiden poistamisen pitäisi helpottaa muuta *private equity* -pääomaan liittyvää toimintaa, kuten lainarahoituksella tehtäviä yritysostoja, ilman asianmukaisia suojamekanismeja.

1.9 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ilmaisee aiemmassa lausunnossaan huolensa pääomasijoitustoiminnan aiheuttamasta uhasta <sup>(1)</sup> työllisyydelle (mukaan lukien työpaikkojen laatu). Kyseistä toimintaa on ehdottomasti harjoitettava kunkin jäsenvaltion työmarkkinaosapuolten vahvistaman neuvottelukehityksen puitteissa. Näin ollen ETSK pyytää komissiota varmistamaan, että yhteiskunnallista keskustelua asiasta jatketaan ja direktiivisiä työntekijöille tiedottamisesta ja heidän kuulemisestaan noudatetaan tähän riskipääoma-aloitteeseen liittyvissä yhteyksissä. ETSK kehottaa komissiota tekemään ehdotuksen ”saavutettuja oikeuksia” koskevan direktiivin päivittämiseksi siten, että se koskee myös osakkeiden luovutuksen seurauksena tehtäviä yritysten luovutuksia <sup>(2)</sup>.

1.10 Kysymys on keskeinen, koska ”yleisin (39 %) irtautumisen muoto on myynti saman toimialan toiselle yhtiölle. Toiseksi yleisin irtautumisen muoto on toissijainen yritysosto (24 %), joiden määrä on epävirallisten tilastojen mukaan lisääntynyt viimeisen vuosikymmenen aikana tasaisesti”. <sup>(3)</sup>

## 2. Määritelmät

2.1 Komission tiedonantoon liittyy valmisteluasiakirja, joka sisältää laajan sanaston. Seuraavat pääomasijoittamisen keskeiset termit ovat peräisin sanastosta.

2.2 Pääomasijoituslalla on kuusi yleisesti käytössä olevaa investointimuotoa:

<sup>(1)</sup> EUVL C 10, 15.1.2008, s. 96.

<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. EYVL L 82, 22.3.2001, s. 16–20.

<sup>(3)</sup> *Globalization of Alternative Investment: the global economic impact of private equity* (s. viii), WEF:n (*World Economic Forum*) tutkimus, 2008.

— *Siemenrahoitusta* annetaan liiketoimintaidean tutkimiseen, arviointiin ja kehittämiseen.

— *Käynnistysvaiheen rahoitusta* annetaan yrityksille tuotekehitykseen ja alkuvaiheen markkinointiin.

— *Kasvuvaiheen rahoitusta* annetaan yrityksen kasvun rahoittamiseen.

— *Pääoman uudelleenrahoitus* tulee kyseeseen, kun joku muu pääomasijoittaja tai osakkeenomistaja ostaa olemassa olevan yrityksen osakkeita.

— *Yritystoston yhteydessä* yrityksen kaikki osakkeet tai osa niistä ostetaan osakkeenomistajilta. Yritystoston yhteydessä yritys saatetaan vetää pois pörssistä. *Johdon yritystoston* yhteydessä yrityksen johtajat ostavat yrityksen osakkeet, yleensä *private equity*- tai riskipääoman turvin.

2.3 *Pääomasijoittamisella* tarkoitetaan sijoittamista noteeraamattomiin yhtiöihin (eli yhtiöihin, joita ei ole listattu pörssissä). Sijoittajina ovat pääomasijoitusyhtiöt, jotka hallinnoivat yksityisten, yhteisöjen tai yhtiön omia varoja. Pääomasijoitusyhtiöt sijoittavat varoja ensisijassa alkuvaiheessa (sekä siemen- että käynnistysvaiheessa) ja kasvuvaiheessa oleviin yrityksiin. Kyseessä on siis ammattimaisesti sijoitettu (riski)pääoma, jolla rahoitetaan yrittäjän oman rahoituksen lisäksi yrityksen alku- tai kasvuvaiheeseen liittyvää riskiä. Suuren riskin vuoksi sijoittaja odottaa saavansa sijoitukselleen keskimääräistä paremman tuoton.

2.4 Tarkkaan määriteltynä riskipääoma on *private equity* -pääoman alalaji, ja tällaisen pääoman parissa toimivat sijoitusyhtiöt voivat tehdä myös riskipääomasijoituksia, mutta ne eivät rajoitu pelkästään niihin, vaan voivat tarjota myös jälleenhankintapääomaa (pääoman uudelleenrahoitus) tai rahoittaa yritysostoja. ETSK on huolissaan näiden *private equity* -pääomasijoitusten sosiaalisista vaikutuksista.

2.5 *Yksityiset ”bisnesenkeli” -sijoittajat* ovat varakkaita yksityishenkilöitä, jotka sijoittavat suoraan uusiin tai kasvaviin noteeraamattomiin yrityksiin. Yksityishenkilöiden sijoitukset täydentävät pääomasijoitusyhtiöiden toimintaa tarjoamalla yritysten alkuvaiheen rahoitusta.

2.6 *Institutionaaliset sijoittajat* ovat rahoituslaitoksia (esim. vakuutusyhtiöt, eläkerahastot, pankit ja sijoitusyhtiöt), jotka koostuvat (yleensä) yksityisten sijoittajien säästöjä ja sijoittavat ne rahoitusmarkkinoille. Institutionaaliset sijoittajat ovat kokeneita sijoittajia, ja ne hallinnoivat merkittäviä varoja.

2.7 *Suunnattu anti* on sijoitusten myyntimenetelmä, jolla myyjä ja ostaja voivat käydä kauppaa sijoituksilla ilman pörsissä tapahtuvaan kaupankäyntiin sovellettavia monia lakisääteisiä vaatimuksia. Suunnattuihin anteihin sovellettavilla järjestelmillä määritetään vaatimukset yhteisöille, jotka saavat käydä kauppaa asetetuina ehdoin. Järjestelmiä sovelletaan yleensä institutionaalisten (ja määritelmän mukaan asiantuntevien) sijoittajien investointeihin, joita ne tekevät pääomasijoitusyhtiöiden hallinnoimiin rahastoihin.

2.8 *Varovaisuusperiaatteen* mukaan eläkerahastot voivat sijoittaa myös pääomasijoitusrahastoihin sillä edellytyksellä, että asiakkaiden riskiprofiili otetaan huomioon. Toisin sanoen eläkerahaston salkunhoitajan on sijoitettava asiakkaiden varat siten, kuin hän sijoittaisi omat varansa. Mikäli salkku sisältää myös pääomasijoituksia, on varat hajautettava asiantuntevasti.

### 3. Tiedonannon sisältö

3.1 EVCA:n (*European Venture Capital and Private Equity Association*) mukaan riskipääoman saatavuus lisää työpaikkojen määrää huomattavasti. EU:n alueella *private equity* -pääomaa ja riskipääomaa saaneissa yrityksissä luotiin vuosina 2000–2004 miljoonia uutta työpaikkaa. Yli 60 % näistä työpaikoista syntyi riskipääomarahoitteisiin yrityksiin, ja työllisyys näissä yrityksissä kasvoi 30 % vuodessa. Lisäksi riskipääomarahoitteisissa innovatiivisissa ja kasvavissa yrityksissä tutkimuksen ja tuotekehityksen osuus kokonaismenoista on keskimäärin 45 %. (ETSK on huolissaan siitä, ettei komissio ole löytänyt riippumatonta tietolähdettä esitetyn analyysin tueksi, ja kommentoi asiaa jäljempänä kohdissa 4.10 ja 4.11.)

3.2 EU:n pääomasijoitusmarkkinoiden potentiaalia on vielä hyödyntämättä, eivätkä markkinat tarjoa riittävästi pääomaa kasvun alkuvaiheessa oleville innovatiivisille pk-yrityksille. Keskeisimpiä syitä markkinoiden vajaatoiminnalle ovat pääomasijoituskulttuurin puuttuminen, tiedotusongelmat, markkinoiden hajanaisuus, korkeat kustannukset sekä yritysten ja tiedemaailman välisen yhteistyön synergiaetujen puutteellinen hyödyntäminen. Erilaiset kansalliset järjestelyt tekevät markkinoista hajanaiset, mikä haittaa sekä varainhankintaa että investointeja EU:n alueella.

3.3 Innovaatioiden rahoitusta voidaan osittain tukea julkisin varoin, mutta maailmanlaajuisten haasteiden vuoksi kestäväan ratkaisuun päästään vain lisäämällä yksityisiä investointeja. Sen vuoksi komission ja jäsenvaltioiden on kehitettävä pääomasijoittamisen toimintapuitteita ja mm. poistettava rajatylittäviä sijoituksia haittaavat turhat esteet.

3.4 Rajatylittävän sijoitustoiminnan puitteiden parantaminen edellyttää pääomien vapaata liikkuvuutta, varainhankinnan edellytysten ja sääntelyjärjestelmän kehittämistä, verojärjestelmien erojen vähentämistä ja keskinäisen tunnustamisen edistämistä.

3.5 Tiedonannon liitteenä olevassa sanastossa ja asiantuntijaryhmän raportissa tarkastellaan ongelmia ja mahdollisia ratkaisuja (ks. taulukko I).

Taulukko I

Ongelma	Mahdollinen ratkaisu
<b>Varainhankinta ja kohdentaminen (sijoittajien ja pääomasijoitusrahastojen välillä)</b>	
Ammattimaisten <i>private equity</i> - ja riskipääomasijoittajien (institutionaaliset vs. yksityiset sijoittajat) määrittely eri tavalla eri jäsenmaissa	EU:n yhteinen ammattisijoittajan määritelmä (koskee sekä institutionaalisia että yksityisiä sijoittajia)
Institutionaalisten sijoittajien sallittuja sijoituskohteita koskevien kansallisten määräysten erot (maakohtaiset rajoitukset)	Varovaisuusperiaatteen soveltaminen (eläkerahastoja koskevassa direktiivissä 2003/41/EY säädetyin varovaisuusperiaatteen täytäntöönpano)

Ongelma	Mahdollinen ratkaisu
Ongelmat <i>private equity</i> -ja pääomasijoitusrahastojen markkinoinnissa jäsenvaltioissa sovellettavien suunnattuja anteja ja julkisen kaupankäynnin vapautuksia koskevien erilaisten kansallisten käytäntöjen vuoksi	"Suunnattuja anteja" koskeva EU:n yhteinen lähestymistapa

#### Verotuksen tasapuolisuus (pääomasijoitusrahastojen ja sijoitusmaan välillä)

Rahastojen mutkikkaat rakenteet riippuen sijoittajien kotimaasta ja sijoitusten kohteena olevien yritysten sijaintimaasta (pyrkimys välttää kaksoisverotusta)	Pääomatulojen verotus sijoittajien kotimaassa; suoraan sijoittavien ja <i>private equity</i> -sijoittajien tasapuolinen kohtelu; noteerattuihin ja noteeraamattomiin yrityksiin tehtävien sijoitusten tasapuolinen kohtelu
<i>Private equity</i> -rahastojen verotusta koskevia sopimuksia koskevat erilaiset säädökset ja vaatimukset	<u>Verotuksen läpinäkyvyys</u> : keskinäisesti tunnustettujen <i>private equity</i> -rahastojen rakenteiden luettelo (tai jäsenvaltioiden yhteiset perusteet verotuksen läpinäkyvyyden määrittelemiseksi) <u>Tasapuolinen verokohtelu</u> : pääomayhtiön (ei läpinäkyvä) muodossa toimivien <i>private equity</i> -rahastojen olisi saatava hyötyä kaksinkertaista verotusta koskevista sopimuksista; sopimuksista hyötymistä koskevat yhteiset vaatimukset

#### Pääomarahastoja koskevat ammatilliset normit

Toisistaan poikkeavat paikalliset arviointi- ja raportointimääräykset (haittana suuremmat kustannukset ja puutteellinen vertailukelpoisuus)	Alan yrityksiä kannustetaan soveltamaan omaehtoisesti yhteisiä ammatillisia normeja (esim. EVCA:n)
Ongelmat IFRS-standardien (varsinkin konsolidointivaatimuksen) soveltamisessa <i>private equity</i> -rahastoihin	

#### Vastuunalaisen osakkaan tai rahaston salkunhoitajan kiinteä toimipaikka

Riski, joka liittyy vastuunalaisen osakkaan (pääomasijoitusten hallintoyhtiön) kiinteään toimipaikkaan sijoitusten kohteena olevan yrityksen sijaintimaassa (mikä aiheuttaa epäedullista verotusta)	— hallintoyhtiöiden keskinäinen tunnustaminen tai hallintoyhtiöille myönnettävä "passi"; — pitkän aikavälin ratkaisuna hallintoyhtiöille myönnettävä "passi"
---	---

3.6 Komissio suosittelee seuraavia toimenpiteitä:

palainen suunnattujen antien järjestelmä (raportti julkaistun vuoden 2008 kolmannella neljänneksellä).

3.6.1 Rajatylittävän varainhankinnan ja sijoitustoiminnan parantamiseksi komissio

a) analysoi rajatylittäviin suunnattuihin anteihin sovellettavia kansallisia malleja ja antien esteitä. Vuoden 2008 alkupuoliskolla esitetään raportti mahdollisuuksista perustaa euroop-

b) kartoittaa yhdessä jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kanssa tapaukset, joissa rajatylittäviin pääomasijoituksiin sovelletaan kaksinkertaista verotusta ja muita välittömään verotukseen liittyviä esteitä. Asiantuntijaryhmä esittää raporttinsa vuoden 2008 loppuun mennessä.

c) analysoi raporttien perusteella mahdollisuuksia tavoitella yhteisesti määriteltujen piirteiden avulla EU:n laajuisia toimintapuitteita riskipääomalle.

d) selvittää myös keinoja auttaa jäsenvaltioita keskinäisessä tunnustamisessa.

3.6.2 Markkinoiden hajanaisuuden vähentämiseksi ja pääomarahoituksen hankkimisen ja pääomasijoitusten edellytysten parantamiseksi komissio kehottaa jäsenvaltioita

a) ulottamaan varovaisuusperiaate koskemaan myös muuntotyypisiä institutionaalisia sijoittajia, kuten eläkerahastoja, ellei näin ole jo tehty

b) pyrkimään yhteisymmärrykseen pääomasijoitusrahastojen ja ammattisijoittajien keskeisistä piirteistä ja harkitsemaan kansallisten toimintapuitteitten keskinäistä tunnustamista

c) poistamaan sääntelyyn ja verotukseen liittyviä esteitä tarkistamalla voimassa olevaa lainsäädäntöä tai säätämällä uusia lakeja

d) huolehtimaan yhteistyöstä ja keskinäisesti hyväksyttävän taosoisesta valvonnasta ja avoimuudesta

e) edistämään kilpailukykyisten (tiedepuistoja vastaavien) klustereiden kehittämistä

f) edistämään likvidejä irtautumismarkkinoita.

#### 4. Yleiset huomiot

4.1 Pääomasijoitustoimintaa arvioivat ulkopuoliset tarkkailijat näkevät pääomasijoitusyhtiöt ennen kaikkea pääoman tarjoajina. Pääomasijoitusyhtiöille varojen hankinta on yhtä tärkeä huolenaihe kuin niiden sijoittaminen. Pyrittäessä yhdentämään EU:n pääomasijoitus-markkinoita on helpotettava myös sijoittamista pääomasijoitusrahastoihin sen lisäksi että kehitetään niiden asemaa rahoittajina.

4.2 Koska sijoittajat odottavat saavansa pääomasijoitusyhtiöiltä hyvän tuoton sijoituksilleen, yhtiöt hankkivat ensin varat, sijoittavat ne ja realisoivat sijoitukset aikanaan tarjotakseen sijoittajille odotusten mukaisen tuoton. Rahaston elinikä on tavallisesti seitsemän vuotta.

4.3 Pääomasijoittajien on ehdottomasti voitava realisoida sijoituksensa. Usein ostaja löytyy yrityksen toimialalta, esim. suurempi yritys, tai yritys myydään sijoittajille listautumalla pörsssiin. Pääomasijoittajien haluttomuus sijoittaa pieniin, toimintaansa aloitteleviin yrityksiin on Euroopan laajuinen ongelma. ETSK suosittelee, että jäsenvaltiot hyödyntävät verojärjestelmää kannustaakseen yksityishenkilöitä sijoittamaan pienyrityksiin. Tämä puolestaan edistäisi osakemarkkinoita, joilla voitaisiin käydä kauppaa pienten yritysten osakkeilla. Nykyisin kauppaa käydään EU:ssa pienyritysten osakkeilla vain Lontoon pörssin AIM-listalla (*Alternative Investment Market*) ja Saksan pörssin (*Deutsche Börs*) *Entry Standard* -listalla, joskin Euronextin piirissä on tehty uusi aloite.

4.4 Riskipääoman saatavuus ei tietenkään ratkaise kaikkia ongelmia. Pääomasijoittajia kiinnostavat ennen kaikkea suuret sijoituskohteet, koska pienet kohteet voivat olla ajankäytön kannalta yhtä työläitä. Sen vuoksi pääomaa tarjotaan mieluummin kasvavien yritysten käyttöön kuin siemenrahoitukseksi alkuvaiheen yrityksille. Hyvä esimerkki on eräs pitkään Yhdistyneessä kuningaskunnassa toiminut pääomasijoitusyhtiö 3I, joka ilmoitti vuoden 2008 maaliskuun lopulla vetäytyvänsä alkuvaiheen yritystoiminnan rahoitusmarkkinoilta. Vuoden 2000 internetkupan puhkeamisen jälkeen sektorin tuotto on ollut heikoin yrityksen salkussa. Alkuvaiheen sijoitusten osuus oli supistunut jo merkittävästi eli vain kymmenesosaan yhtiön pääomasijoituksista – vuonna 2000 osuus oli 50 %. 3I ilmoitti pitävänsä myöhempien vaiheiden sijoitusten tuottoa parempana ja keskittyvänsä yritysostoihin, kasvuvaiheen pääomasijoituksiin ja infrastruktuuriin.

4.5 Riskipääoma ei täytä kaikkea alkupääoman tarvetta, koska pääomasijoitusyhtiöt tekevät sijoituksia alkuvaiheen yrityksiin valikoidusti. Julkisrahoitteiset pääomasijoittajat voivat osaltaan vastata tähän rahoitustarpeeseen, mutta kysynnän tyydyttämiseksi tarvitaan silti myös yrittäjän sukulaisia ja ystäviä sekä yksityisiä sijoittajia. Koska alkupääoman tarjontaa on tarpeen edistää, ETSK suosittelee komissiolle ja jäsenvaltioille verokannustinten luomista edistämään yksityistä sijoittamista käynnistysvaiheen yrityksiin. Esimerkkinä on Yhdistyneessä kuningaskunnassa käytössä oleva *Enterprise Investment Scheme* -yritys-investointi-järjestelmä. Järjestelmässä investoinnit oikeuttavat vähennyksiin tuloverotuksessa, ja pääomatulo on verovapaata. Verokannustinten ansiosta riski-tuotto-suhde on alkuvaiheen yrityksiin sijoittavien yksityishenkilöiden kannalta kohtuullisen hyvä.

4.6 Yhdistyneen kuningaskunnan järjestelmässä vastaavia kannusteita sovelletaan yksityishenkilöiden sijoituksiin yhteissijoitusrahastoihin, jotka sijoittavat varojaan AIM-listalla oleviin pieniin uusiin yhtiöihin. Rahastoja kutsutaan nimellä *Venture Capital Trust* (riskipääomarahasto). Sijoitukset oikeuttavat vähennyksiin tuloverotuksessa, eikä niistä peritä pääomatulo- eikä perintöveroa.

4.7 Yksityishenkilöt, jotka sijoittavat suoraan mihin tahansa AIM-listalla oleviin yrityksiin, saavat vastaavia verohelpotuksia. AIM-lista ja myönnetyt verohelpotukset ovat Yhdistyneessä kuningaskunnassa lisänneet merkittävästi innokkuutta perustaa uusia yrityksiä.

4.8 AIM-lista on erikoistunut uusien pienyritysten listautumiseen. Lista houkuttelee Yhdistyneessä kuningaskunnassa riskipääomasijoituksia noteeraamattomiin yrityksiin, koska se tarjoaa listautumisanneilla pääomasijoitusyrityksille niille tarpeellisen mahdollisuuden realisoida sijoitukset. AIM-listan tapaisten maakohtaisten tai useiden maiden yhteisten ratkaisujen kehittäminen muissa jäsenvaltioissa loisi markkinoita, joilla pk-yritykset saisivat pääomaa ja joilla käytäisiin kauppaa niiden osakkeilla. Ratkaisu voisi edistää merkittävästi pääomasijoitustoiminnan kehitystä kehittämättömillä EU:n markkinoilla.

4.9 ETSK on tietoinen siitä, että menestyvä pääomasijoitustoiminta edellyttää riskipääoman kysyntää. Se puolestaan edellyttää, että EU:ssa perustetaan enemmän uusia yrityksiä, mikä puolestaan lisää yritys- ja innovaatiotoimintaa. ETSK tyytyy tässä yhteydessä pelkästään toteamaan asian. Tässä lausunnossa ei pyritä tarkastelemaan yritys- ja innovaatiotoiminnan näkökohtia muuten kuin toteamalla, että verokannustinten luominen edistää uusien yritysten perustamista.

4.10 Vaikka ETSK kannattaa ehdotusta helpottaa rajatylittävää (riski)pääomasijoittamista, se pahoittelee, ettei arvioinnin perustaksi ole saatavana luotettavaa ja puolueetonta tietoa. Riippumattomien tutkimusten perusteella varovaisuus on kuitenkin aiheellista, koska on syytä pitää mielessä, että "on vaikeaa määrittellä yksiselitteisesti työllisyyden muutokset riskipääomarahoitteissa ja muulla *private equity* -pääomalla rahoitetuissa yrityksissä" <sup>(1)</sup>.

4.11 ETSK ilmaisee aiemmassa lausunnossaan huolensa pääomasijoitustoiminnan työllisyydelle (mukaan lukien työpaikkojen laatu) aiheuttamasta uhasta. <sup>(2)</sup> *Private equity* -pääomalla rahoitetut yritykset luovat noin 10 % vähemmän työpaikkoja kuin

vastaavat yritykset yritystoston jälkeen (5 vuotta) <sup>(3)</sup>. Lisäksi kyseistä toimintaa on ehdottomasti harjoitettava kunkin jäsenvaltion työmarkkinaosapuolten sopiman neuvottelukehyksen puitteissa. Näin ollen ETSK pyytää komissiota varmistamaan, että yhteiskunnallista keskustelua asiasta jatketaan ja direktiiviä työntekijöille tiedottamisesta ja heidän kuulemisestaan noudatetaan tähän riskipääoma-aloitteeseen liittyvissä yhteyksissä. ETSK kehottaa komissiota tekemään ehdotuksen saavutettuja oikeuksia koskevan direktiivin päivittämiseksi siten, että se koskee myös osakkeiden luovutuksen seurauksena tehtäviä yritysten luovutuksia <sup>(4)</sup>.

## 5. Erityishuomioita komission ehdotuksista

5.1 On tärkeää kehittää yritysjohton valvontaa kuvaavia indikaattoreita ja tilastollisia välineitä, joilla saadaan tarkempi käsitys hedge-rahastoista ja pääomarahastoista, sillä kaikkia näitä yritetään yhdenmukaistamaan ainakin EU:n tasolla <sup>(5)</sup>.

*Komission ehdotukset rajatylittävän varainhankinnan ja sijoittamisen kehittämiseksi.*

5.2 ETSK kannattaa täysin suunnattuja anteja koskevan yhteisen eurooppalaisen järjestelmän luomista. Kyse on rajatylittävän pääomasijoitustoiminnan perusedellytyksestä.

5.3 Kaksoisverotuksen muodostamat esteet on poistettava, koska muuten pääomasijoitusyritysten ei kannata tehdä rajatylittäviä pääomasijoituksia. ETSK odottaa kiinnostuneena komission asettaman verotuskysymyksiä pohtivan työryhmän kertomusta.

5.4 Ajatus (riski)pääomasijoittamisen Euroopan laajuisista puitteista on houkutteleva, jos jäsenvaltiot hyväksyvät sen ansiosta muiden jäsenvaltioiden sääntelyn piiriin kuuluvat pääomasijoitusyhtiöt. Ratkaisu edistää keskinäistä tunnustamista ja helpottaa pääomasijoittajien rajatylittävää toimintaa ilman liiallista byrokratiaa. Koska komitea pitää tärkeänä myös veropolitiikan koordinoitua, rahastojen salkunhoitajien verotukselle on kuitenkin asetettava vähimmäisvaatimukset vahingollisen verokilpailun ja tehottoman taloudellisen toiminnan välttämiseksi.

*Ehdotukset jäsenvaltioiden toimiksi markkinoiden hajanaisuuden vähentämiseksi ja riskipääomarahoitteiden hankkimisen ja pääomasijoitusten edellytysten parantamiseksi*

<sup>(1)</sup> WEF, s. 43.

<sup>(2)</sup> EUVL C 10, 15.1.2008, s. 96.

<sup>(3)</sup> WEF, s. 54.

<sup>(4)</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. EYVL L 82, 22.3.2001, s. 16–20.

<sup>(5)</sup> EUVL C 10, 15.1.2008, s. 96.

5.5 Varovaisuusperiaatteen soveltamisalan laajentaminen on varainhankinnan perusedellytys, koska sijoitusyhtiöt ovat tärkeä rahanlähde. On tärkeää, että jäsenvaltiot luovat sääntelykehiksen helpottamaan sijoitusyhtiöiden ja etenkin eläkerahastojen varovaisuus-periaatteen mukaista osallistumista pääomarahastoihin.

5.6 Jäsenvaltioiden yhteistyö sääntelyn ja keskinäisen tunnustamisen osalta on tarpeen komission aloitteiden eteenpäin viemiseksi.

5.7 Esityksellä kilpailukykyisten klusterien kehittämiseksi pyritään tukemaan yritys- ja innovaatiotoimintaa. Ajatuksena on, että innovatiivisten yritysten ryppäät saisivat alkunsa yliopistoista ja toimisivat niiden yhteydessä. Tällainen kehitys olisi pääomasijoittajien näkökulmasta erittäin myönteistä.

5.8 Likvideihin irtautumismarkkinoihin liittyviä kysymyksiä tarkastellaan edellä kohdassa 4.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean Lausunto Aiheesta: Käteiselle vaihtoehtoihin maksuvälineisiin kohdistuvien petosten ja väärennösten torjunta

(2009/C 100/04)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. tammikuuta 2008 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Käteiselle vaihtoehtoihin maksuvälineisiin kohdistuvien petosten ja väärennösten torjunta.*

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 1. lokakuuta 2008. Esittelijä oli Edgardo Maria IOZIA.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 23. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pahoittelee, etteivät toimet, jotka tähän mennessä on toteutettu käteiselle vaihtoehtoihin maksuvälineisiin kohdistuvien petosten ja väärennösten ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, ole riittäneet torjumaan ilmiön yleistymistä. Kuten komissio on jo korostanut toimintasuunnitelmassaan vuosiksi 2004–2007, yksityisten ja julkisten toimijoiden keskinäistä tietojenvaihtoa – kuten myöskään jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä – ei ole vielä kehitetty täydellisesti, vaikka unionitason oikeudellista kehystä on parannettu ja vahvistettu.

1.2 Komission mukaan petosten ennaltaehkäisyjärjestelmän käytännön toteutusta haittaa eniten se, että unionin sisäinen tietojenvaihto huijauksia tekevästä tai riskitekijöinä pidetyistä toimijoista on vaikeaa. Tehokas ennaltaehkäisy edellyttää petosten tekijöitä koskevan tietojenvaihdon toimintatapojen kehittämistä siten, että parannetaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä.

1.3 Tehokasta petostentorjuntaa rajoittaa myös kansallisten viranomaisten tutkintavaltuuksien käyttöä sääntelevän lainsäädännön epäyhtenäisyys sekä se, että torjuntatoimenpiteet ovat voimakkuudeltaan erilaisia. Jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentäminen onkin ensisijainen keino hillitä alalla tapahtuvia petoksia tehokkaasti, sillä tällainen rikollinen toiminta on luonteeltaan kansainvälistä.

1.4 Euroopan unionin onkin parannettava strategiaansa maksuvälinepetosten ja -väärennösten torjumiseksi monipuolisilla toimenpiteillä. Tämä edellyttää seuraavia toimia:

— Kehitetään yksityisten ja julkisten toimijoiden keskinäistä tietojenvaihtoa.

— Vahvistetaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä.

— Yhdenmukaistetaan ennaltaehkäisyyn ja torjuntaan liittyvää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Ennaltaehkäisyssä tulee kiinnittää erityishuomiota EU:n tietosuojasääntöihin valtioiden välisen tietojenvaihdon mahdollistamiseksi.

— Perustetaan jäsenvaltioiden kunkin toimivaltaisen viranomaisen yhteyteen sähköinen arkisto, johon tallennetaan tietoja petosriskejä enteilevistä tekijöistä.

— Annetaan Europolille petosten ehkäisyyn ja torjuntaan liittyviä valvontatehtäviä sekä käytettävissä olevien tietokantojen koordinoitavuuksia.

— Järjestetään yhteistyössä kuluttajajärjestöjen kanssa kohdennettuja tiedotuskampanjoita, joiden avulla pyritään kiinnittämään käteiselle vaihtoehtoihin maksuvälineiden käyttäjien huomio käytön mahdollisiin riskeihin, jotta he voivat omalta osaltaan torjua ne yhä tehokkaammin ja ajoissa.

### 2. Käteiselle vaihtoehtoihin maksuvälineiden ja niihin liittyvien petosten levinneisyys

2.1 Maailmantalouden nykyiseen kehitystasoon kuuluu, että käteiselle vaihtoehtoiset maksutavat – luottokortit, pankkikortit ja verkkomaksut – ovat hyvin yleisesti käytössä. Elektronisilla maksuvälineillä suoritetaan yhä useampia ja yhä enemmän maksuja maiden sisällä ja rajojen ylitse. Määrä kasvanee entisestään, kun otetaan huomioon markkinoiden jatkuva kehitys ja elektronisten maksujärjestelmien tekninen edistyminen.



2.2 Vaatimus käteiselle vaihtoehtoisten maksuvälineiden kehittämismahdollisuuksien varmistamisesta Euroopan unionissa liittyy pääomien liikkumisen vapautumiseen sekä talous- ja rahaliiton toteuttamiseen. Nykyaikainen talous perustuu teknologiaan eikä voi toimia ilman tehokasta maksujärjestelmää, sillä tehokas maksujärjestelmä edistää suoraan rahoitusalan kilpailukykyä ja tehostaa siten koko taloutta. Elektronisten maksujärjestelmien on nimittäin todettu vauhdittavan kulutusta ja talouskasvua, koska ne helpottavat tavaroiden ja palvelujen ostoa. Arvioidaan, että Euroopan unionissa kirjataan vuosittain (käteisellä tai muulla tavoin) 231 miljardia maksutapahtumaa, joiden kokonaisarvo on 52 000 miljardia euroa.

2.2.1 Käteiselle vaihtoehtoiset maksuvälineet ovat lisäksi yleistyneet maailmanlaajuisesti viimeksi kuluneina vuosina. Käteiselle vaihtoehtoisilla maksuvälineillä suoritettiin vuonna 2004 Euroopan unionin 25 jäsenvaltiossa henkeä kohden 142 maksua (joista 32,3 maksukorteilla), euron käyttöön ottaneissa Euroopan maissa 150 maksua (joista 28,3 maksukorteilla) ja Yhdysvalloissa 298 maksua (joista 47,5 maksukorteilla). Vuonna 2006 suoritettiin EU:n 25 jäsenvaltiossa henkeä kohden 158 maksua (joista 55,2 maksukorteilla), euron käyttöön ottaneissa Euroopan maissa 166 maksua (joista 50,5 maksukorteilla) ja Yhdysvalloissa 300 maksua (joista 145,1 maksukorteilla). Käteiselle vaihtoehtoisilla maksuvälineillä suoritettiin vuonna 2006 Euroopan unionissa henkeä kohden eniten maksuja Suomessa, Alankomaissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Määrä oli Suomessa 294 maksua, joista 153,9 maksukorteilla, Alankomaissa 257 maksua, joista 103,2 maksukorteilla, ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa 239 maksua, joista 111,4 maksukorteilla<sup>(1)</sup>.

2.2.2 Vuonna 2006 maksupäätteitä oli jäsenvaltioista eniten Espanjassa: 1 291 000 kappaletta. Tapahtumia oli 1 276 päätettä kohden, ja kertausumma oli keskimäärin 52 euroa. Seuraavana oli Ranska, jossa oli 1 142 000 maksupäätettä, 4 938 tapahtumaa päätettä kohden kertausummaltaan keskimäärin 51 euroa. Italiassa päätettä oli 1 117 000, ja kertausummaltaan keskimäärin 93 euron suuruisia maksuja suoritettiin 690 kappaletta päätettä kohden. Maksupäätettä kohden tapahtumia kirjattiin Euroopan maista eniten Suomessa. Niitä oli 105 000 maksupäätteellä 7 799 kappaletta, ja ne olivat arvoltaan keskimäärin 35 euroa. Yksittäisen luotto- ja pankkikorttitapahtuman keskimääräinen arvo on korkein Irlannissa (94 euroa). Maksupäätteitä on siellä 53 000<sup>(2)</sup>.

2.2.3 Yhdenmukaistettu oikeudellinen kehys Euroopan unionin tasolla mahdollistaisi palvelujen tuottajille maksuinfrastruktuurien ja -palvelujen järjeistämisen ja parantaisi käyttäjien valinnanmahdollisuuksia ja suojaa.

<sup>(1)</sup> Tietolähde: Euroopan yhteisöjen komissio, KOM(2005) 603 lopullinen, 1.12.2005, Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maksupalveluista sisämarkkinoilla, SEC(2005) 1535.

<sup>(2)</sup> Tietolähde: Italian pankin vuosikertomus vuodelta 2007 – liite. Tiedot perustuvat EKP:lta, Kansainväliseltä järjestelypankilta (BIS), Poste Italiane S.p.A:lta ja Banca d'Italiaalta saatuihin tietoihin.

2.3 Mahdollisuus käyttää tällaisia maksuvälineitä kaikkialla maailmassa edellyttää, että välineet ovat tehokkaita, helppokäyttöisiä, laajalle levinneitä, luotettavia ja suhteellisen edullisia käyttää. Koska välineiden tehokkuus riippuu niiden turvallisuudesta, tulee tässä yhteydessä taata korkein mahdollinen liiketaloudellisesti kannattava tekninen turvallisuustaso. Turvallisuuden parantaminen tulee suhteuttaa petostilastoihin, ja turvallisuudelle tulee asettaa erityiset parametrit.

2.3.1 Petosten yleistymisen voi heikentää kuluttajien luottamusta maksujärjestelmiin, ja sitä pidetään yhtenä sähköisen kaupankäynnin laajentumisen suurimmista esteistä. Petosten yleistymisestä seuraa myös, että liikkeenharjoittajien maine kärsii ja kuluttajien luottamus maksuvälineiden käytön turvallisuuteen heikkenee.

2.4 Rajatylittävät petokset ovat yleisempiä kuin yhdessä maassa tehdyt petokset. Tämä koskee erityisesti internetissä tapahtuvia etämaksuja. Komission esittämien tietojen mukaan<sup>(3)</sup> maksukortteihin liittyviä petoksia tehtiin vuonna 2000 Euroopan unionissa 600 miljoonan euron arvosta (noin 0,07 prosenttia maksukorttialan liikevaihdosta kyseisenä vuonna). Erityisen paljon yleistyivät etämaksuihin (puhelimitse, postitse tai internetissä suoritettavat maksut) liittyvät petokset. Tuoreemmista selvityksistä ilmenee, että vuonna 2006 Euroopan unionissa 500 000 liikeyritystä joutui käteiselle vaihtoehtoisilla maksuvälineillä tehtävän petoksen kohteeksi. Maksutapahtumiin liittyviä petoksia oli 10 miljoonaa, ja niistä aiheutui noin miljardin euron vahingot, mikä on miltei kaksinkertainen määrä vuoteen 2005 verrattuna. Petokset kohdistuvat erityisesti Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Ranskaan, Italiaan, Espanjaan ja Saksaan.

2.5 Koska petokset yleistyvät ja ovat luonteeltaan rajatylittäviä, tarvitaan johdonmukainen yleiseurooppalainen petostentorjuntastrategia. Tähän mennessä jäsenvaltioissa toteutetut yksittäiset toimenpiteet ovat kyllä olleet tehokkaita, mutta ne eivät riitä vastaukseksi maksuvälinepetosten aiheuttamaan uhkaan.

2.6 Jotta voidaan vastata markkinoiden vaatimuksiin ja valaa luottamusta uuden teknologian käyttöön, on lisäksi aiheellista tehostaa toimia turvallisen sähköisen allekirjoituksen luomiseksi osana aloitteita, joita on jo käynnistetty Euroopan parlamentin ja neuvoston 13. joulukuuta 1999 antaman direktiivin 1999/93/EY johdosta. Sähköinen allekirjoitus on sitä paitsi välttämätön myös sähköisen hallinnon hankkeen vauhtiin saamiseksi. EU:n tukeman STORK-hankkeen avulla yritetään ratkaista järjestelmien yhteentoimivuusongelmat.

<sup>(3)</sup> Tietolähde: Euroopan yhteisöjen komissio, KOM(2004) 679 lopullinen, 20.10.2004, Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, Euroopan keskuspankille sekä Europolille – EU:n uusi toimintasuunnitelma vuosiksi 2004–2007 muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten torjumiseksi, SEC(2004) 1264.

2.7 Komissio on tähdentänyt, että käteiselle vaihtoehtoisilla maksuvälineillä – varastetuilla tai väärennetyillä – tekevät petoksia pääasiassa rikollisjärjestöt. Niillä on usein monimutkainen henkilö-, väline- ja logistiikkarakenne, ja ne toimivat rajojen ylitse. Lisäksi ne käyttävät pitkälle kehittyneitä tekniikoita internetin välityksellä tai väärennetyillä maksukorteilla tehtävissä maksupetoksissa. Rikollisjärjestöt kykenevät muuttamaan toimintatapojaan nopeasti kiertääkseen vastatoimenpiteitä.

2.7.1 Tutkintatietojen perusteella rikollisjärjestöt käyttävät monimutkaisissa petoksissa yleensä hyväksi havaitsemaansa vakiomenetelyjä, ja ne noudattavat seuraavaa kaavaa:

- Valitaan liikeyritykset, joihin rikollisjärjestöjen jäsenet tunkeutuvat yöllä tai piiloutuvat asentaakseen kaupan suljettuna ollessa kassojen maksupäätteisiin pitkälle kehitettyjä elektronisia laitteita, joiden avulla kaapataan maksukorttien magneettinauhojen koodit ja niihin liittyvät PIN-tunnusluvut.
- Edellä mainittuihin elektronisiin laitteisiin tallennetut tiedot siirretään fyysisesti tai lähettämällä ne elektronisesti GSM- tai Bluetooth-tekniikan avulla. Tietoja käytetään koodit ja PIN-tunnukset sisältävien muovisten maksukorttikopioiden valmistukseen.
- Käytetään laittomasti kopioituja luotto- ja pankkikortteja tavaroitten ostoon tai käteisen rahan nostoon pankkiautomaateista, myös muissa kuin siinä maassa, jossa koodit on jäljennetty.

### 3. Unionitason oikeudellinen kehys

3.1 Koska Euroopan unionin päätavoitteisiin kuuluu sen varmistaminen, että sisämarkkinat – joihin maksujärjestelmät olennaisesti kuuluvat – toimivat täydellisesti, on jo kauan toteutettu erityistoimenpiteitä maksukorttipetosten torjuntaa koskevan yhteisen strategian luomiseksi. Tässä yhteydessä on noudatettu kahta päätoimintalinjaa:

- On yhdenmukaistettu sopimusmääräyksiä, joilla säännellään korttien myöntäjien ja haltijoiden välistä suhdetta ja maksujen suorittamistapaa.
- Kukin jäsenvaltio on määritellyt maksukorttipetokset rikoksiksi, joista rangaistaan tehokkain ja vakuuttavin seuraamuksin.

3.2 Ensiksi mainittuun toimintalinjaan liittyviä seuraavia toimia:

- Rahoituslaitosten, tavara- ja palvelukauppaa harjoittavien yritysten ja kuluttajien suhteista 8. joulukuuta 1987 annettu komission suositus 87/598/ETY – Suositus sisältää elektronisia maksuja koskevat eurooppalaiset käytäntösäännöt, joiden avulla pyritään takaamaan kuluttajien suojelun toteuttaminen.
- Kortin haltijan ja kortin myöntäjän välisestä suhteesta 17. marraskuuta 1988 annettu komission suositus 88/590/ETY – Suosituksessa kehoitetaan maksuvälineiden myöntäjiä ottamaan käyttöön yhteiset sopimusehdot maksuvälineen turvallisuudesta ja asiaan liittyvien tietojen suojusta sekä kortin haltijan velvollisuuksista, jos maksuväline katoaa, varastetaan tai kopioidaan laittomasti.
- 30. heinäkuuta 1997 annettu komission suositus 97/489/EY – Suosituksen tavoitteena on taata kuluttajansuojan korkea taso elektronisiin maksuvälineisiin liittyvissä kysymyksissä, ja siinä määritellään erityisesti, mitä tietoja elektronisen maksuvälineen myöntämisestä ja käyttöä sääteleviin sopimusehtoihin on kirjattava.
- Rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen 26. lokakuuta 2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY – Direktiivillä tiukennettiin rahanpesun torjuntajärjestelmää, ja se sisältää säännöksiä käteisen rahan käytön rajoittamisesta.
- Maksupalveluista sisämarkkinoilla 13. marraskuuta 2007 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/64/EY – Direktiivin tavoitteena on varmistaa toiminnan vakausvaatimuksia koskevien kansallisten säännösten yhteensovittaminen, uusien maksupalvelutarjoajien pääsy markkinoille, tietojenantovaatimukset sekä maksupalvelunkäyttäjien ja maksupalvelutarjoajien oikeudet ja velvollisuudet.

3.3 Kun otetaan huomioon petosten lisääntyminen ja se, että ennaltaehkäisytoimenpiteet on toteutettu pääasiassa jäsenvaltiotasolla, jälkimmäiseen toimintalinjaan liittyen on tehty seuraavaa:

- Komission tiedonanto – Muihin maksuvälineisiin kuin käteiseen rahaan liittyvien petosten ja väärennysrikosten torjuntaa koskevat toimintapuitteet, KOM(1998) 395 lopullinen – Komissio esittää tiedonannossaan joukon toimenpiteitä maksuvälineiden ja niihin liittyvien tukivälineiden käyttöympäristön riittävän turvallisuuden edistämiseksi.

- 17. lokakuuta 2000 tehty neuvoston päätös 2000/642/YOS jäsenvaltioiden rahanpesun selvittelykeskusten välistä yhteistyötä koskevista järjestelyistä, joita noudatetaan tietojenvaihdossa – Päätöksessä määritellään vähimmäisvaatimukset EU-maiden rahanpesun selvittelykeskusten yhteistyölle.
- Komission tiedonanto muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysrikosten torjunnasta, KOM(2001) 11 lopullinen, 9.2.2001 – Komissio esittää tiedonannossaan Euroopan unionin petostentorjunnan toimintasuunnitelman vuosiksi 2001–2003. Suunnitelmassa tähdennetään, että ennaltaehkäisy perustuu toimivaltaisten viranomaisten ja maksujärjestelmäalan toimijoiden yhteistyöhön. Tässä yhteydessä korostetaan, että merkittävimpiä parannuksia ovat maksujen turvallisuutta parantavien teknisten ratkaisujen käyttöönotto. Tällaisia ovat älykortit, nopeat järjestelmät maksuvälineiden katoamisesta tai varkaudesta ilmoittamiseksi sekä erilaiset järjestelyt (esim. PIN-tunnusten tai muiden koodien käyttö) petosmahdollisuuksien estämiseksi tai minimoimiseksi.
- Tietojenvaihtoa pidetään olennaisen tärkeänä osana tehokasta petostentorjuntastrategiaa. Tiedon tulee kulkea pankkien ja viranomaisten kesken jäsenvaltiossa ja jäsenvaltioiden välillä. Tässä tarkoituksessa toimintasuunnitelmassa toivotaan, että luotaisiin järjestelmä petostentorjunnan kaikkien osapuolten (luottokorttien myöntäjät, pankkiyhdistykset, verkko-operaattorit, Europol, jäsenvaltioiden poliisivoimat) jatkuvaa vuoropuhelua varten. Lisäksi komissio tarjoutuu tiedonannossaan järjestämään kansainvälisiä tapaamisia, joihin osallistuisi lainvalvonnan korkean tason johtajia ja tuomareita. Näin lisättäisiin heidän tietoisuuttaan maksupetosten aiheuttamasta ongelmasta ja petosten vaikutuksista rahojenjärjestelmiin.
- Muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta 28. toukokuuta 2001 tehty neuvoston puitepäätös 2001/413/YOS – Puitepäätöksessä edellytetään, että maksukorttipetoksista rangaistaan kaikissa jäsenvaltioissa tehokkain, oikeasuhteisin ja vakuuttavin rikosoikeudellisin seuraamuksin, joihin kuuluvat myös vapausrajoitukset ja jotka voivat johtaa rikoksen johdosta tapahtuvaan luovuttamiseen. Petosten teossa on voitu hyödyntää tietoteknisiä tai elektronisia välineitä tai muita erityisiä sovellettuja laitteita. Tällaisia tekoja ovat
  - maksuvälineen anastaminen tai muu laitton haltuunotto
  - väärän maksuvälineen valmistaminen tai maksuvälineen väärentäminen käytettäväksi petostarkoituksessa
  - laittomasti haltuunotetun, väärän tai väärennetyn maksuvälineen vastaanottaminen, hankkiminen, kuljettaminen, myyminen tai siirtäminen toiselle henkilölle tai hallussapito käytettäväksi petostarkoituksessa
- sähköisten tietojen syöttäminen, muuttaminen, pyyhkiminen tai poistaminen luvattomasti taikka luvaton puuttuminen tietokoneohjelman tai -järjestelmän toimintaan
- edellä kuvattujen tekojen tekemiseen erityisesti sovellettujen välineiden, ohjelmien ja muiden laitteiden valmistaminen, vastaanottaminen, myyminen tai luominen petostarkoituksessa.
- Lisäksi puitepäätöksessä määritellään erityiset kansainvälisen yhteistyön puitteet, joiden perusteella jäsenvaltioiden on avustettava toisiaan päätöksessä tarkoitettujen rikosten oikeuskäsittelyihin liittyvissä tutkintatoimissa. Tietojenvaihtoa ja muita jäsenvaltioiden välisiä yhteyksiä varten jäsenvaltiot nimeävät operatiiviset yhteystahot tai hyödyntävät olemassa olevia toimintarakenteita.
- Komission tiedonanto – EU:n uusi toimintasuunnitelma vuosiksi 2004–2007 muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten torjumiseksi, KOM(2004) 679 lopullinen, 20.10.2004 – Komission toimintasuunnitelman tavoitteena on voimistaa petosten torjumiseksi jo käynnistettyjä aloitteita, jotta luottamus maksujärjestelmiin säilyisi ja paranisi, kun otetaan huomioon tietomurtojen ja henkilöllisyysvarauksien määrän kasvu. Komission päätavoite on maksuvälineiden ja -järjestelmien turvallisuus sekä viranomaisten ja yksityisen sektorin yhteistyön tiivistäminen. Tavoite on määrä saavuttaa
  - vahvistamalla EU:n petostentorjunnan asiantuntijaryhmää ja organisoimalla sen toiminta uudelleen
  - ottamalla käyttöön maksuvälineiden valmistajien, maksupalveluiden tarjoajien ja viranomaisten koordinoima strategia sen varmistamiseksi, että sähköisten maksujen käyttäjille tarjotaan korkein mahdollinen liiketaloudellisesti kannattava turvallisuustaso
  - järjestämällä sidosryhmien keskinäinen tietojenvaihtoa petosyritysten havaitsemiseksi ja ilmoittamiseksi mahdollisimman aikaisessa vaiheessa
  - lisäämällä hallintoviranomaisten välistä EU-tason petostentorjuntayhteistyötä ja parantamalla jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten valmiuksia tutkia petoksia
  - luomalla lisää keinoja ilmoittaa EU:ssa kadonneista ja varastetuista maksukorteista.

#### 4. Huomiot ja ehdotukset

4.1 Yksityisten ja julkisten toimijoiden keskinäistä tietojenvaihtoa – kuten myöskään jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä – ei ole vielä kehitetty huippuunsa, vaikka unionitason oikeudellista kehystä on parannettu ja vahvistettu. Kun otetaan huomioon, että Euroopan unioniin on hiljattain liittynyt uusia jäsenvaltioita, on tärkeää varmistaa, että kaikki jäsenvaltiot ovat sisällyttäneet puitepäätöksessä ja suosituksissa esitetyt seikat lainsäädäntöönsä.

4.1.1 Komission mukaan petosten ennaltaehkäisyjärjestelmän käytännön toteutusta haittaa eniten se, että unionin sisäinen tietojenvaihto huijauksia tekevistä tai riskitekijöinä pidetyistä toimijoista on vaikeaa. Jo toimintasuunnitelmassa vuosiksi 2004–2007 todetaan, että EU:n tietosuojasäännöt on yhdenmukaistettava valtioiden välisen laajan tietojenvaihdon mahdollistamiseksi. Lisäksi tulee lähentää Euroopan unionissa voimassa olevia sääntöjä henkilötietojen suojasta.

4.2 Tehokkaan ennaltaehkäisyn varmistamiseksi voitaisiin harkita mahdollisuutta perustaa kunkin toimivaltaisen viranomaisen yhteyteen sähköinen arkisto, johon kortteja hallinnoivat yritykset tallentaisivat tietoja seuraavista seikoista: myymälät ja maksutapahtumat, joihin liittyy petosriski; yksilöintitiedot myymälöistä ja sellaisten liikeyritysten laillisista edustajista, joita kohtaan on käytetty maksukorttikauppaa koskevan yleissopimuksen mukaista epäämisoikeutta turvallisuussyistä tai oikeusviranomaisille ilmoitetun petollisen toiminnan takia, sekä yksilöintitiedot maksutapahtumista, joita maksukorttien haltijat eivät ole tunnustaneet tai joista haltijat ovat tehneet ilmoituksen oikeusviranomaisille, ja pankkiautomaateista, joita on peukaloitu petostarkoituksessa. Arkistoa voitaisiin hyödyntää jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen sallimissa rajoissa myös rikollisten ilmiöiden analysoinnissa ja kansainvälisessäkin poliisiyhteistyössä, jonka tavoitteena on ehkäistä ja torjua luottokorteilla tai muilla maksuvälineillä tehtyjä rikoksia.

4.3 Petosten tekijöitä koskevan tietojenvaihdon ohella tulee lisätä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä ja toteuttaa uusia aloitteita yhä laajamittaisemman tietojenkeruun ja -vaihdon toteuttamiseksi petostentorjuntaan osallistuvien tahojen kesken. Tämä koskee erityisesti poliisivoimia ja maksukorttityhtiöitä.

4.3.1 Tässä tarkoituksessa voitaisiin järjeistää nykyisiä euroväennösten torjunnassa käytettäviä yhteistyömuotoja ja huolehtia siitä, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset osallistuvat suoraan myös käteiselle vaihtoehdoilla maksuvälineillä tehtävien petosten torjuntaan.

4.3.2 Voitaisiin pohtia, annettaisiinko Europolille erityisiä valvontavaltuuksia käteiselle vaihtoehdoilla maksuvälineillä tehtävien petosten ehkäisyssä ja torjunnassa. Sillä on jo neuvoston 29. huhtikuuta 1999 tekemän päätöksen nojalla toimivaltuuksia rahan ja muiden maksuvälineiden väärentämisen torjunnassa. Europol voisi

- koordinoita jäsenvaltioiden oletetuista maksukorttiväärennöksistä kokoamien sähköisten tietoarkistojen hallinnointia, jotta myös muiden jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset saisivat tiedot käyttöönsä todellisia tutkintatarpeita varten

- ilmoittaa korttien myöntäjälle tai hallinnoijalle reaaliaikaisesti muissa jäsenvaltioissa huomatuista petoksista

- helpottaa 28. toukokuuta 2001 tehdyn puitepäätöksen 2001/413/YOS mukaista tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden poliisivoimien ja oikeusviranomaisten kesken.

4.4 Tässä yhteydessä voitaisiin harkita petosten torjuntaan osallistuvien yksittäisten jäsenvaltioiden poliisivoimien ja tutkintaelinten verkottamista, jotta ne voisivat suoraan vaihtaa tietoja varmennetun sähköpostijärjestelmän avulla ja käyttää toistensa erityistietokantoja.

4.4.1 Tällainen aloite edellyttää kuitenkin, että kyseisiin arkistoihin tallennettavien tietojen sisällöstä sovitaan ennakoon ja että toiminta on jäsenvaltioiden tietosuojalainsäädännön mukaista. Aloite parantaisi – 13. marraskuuta 2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2007/64/EY 79 artiklan mukaisesti – huomattavasti petosten torjuntaa, sillä sen ansiosta tutkintaelimet saisivat tarvittavat tiedot käyttöönsä suoraan, reaaliaikaisesti ja ilman turhaa byrokratiaa. Tässä yhteydessä on kuitenkin suotavaa määritellä vaihdettaville tiedoille unionitasolla vähimmäisvaatimukset, jotta saadaan aikaan yhteinen petostentorjuntaan käytettävien tietojen perusta, joka on direktiivin 95/46/EY henkilötietosäännösten mukainen.

4.5 EU:ssa tapahtuvan petollisen toiminnan hillitsemistä rajoittaa eniten kansallisten viranomaisten tutkintavaltuuksien käyttöä sääntelevän lainsäädännön epäyhtenäisyys sekä se, että torjuntatoimenpiteet ovat voimakkuudeltaan erilaisia. Onkin ennakoitavissa, että petoksia tapahtuu maissa, joiden valvontaelimillä on heikot tutkintavaltuudet tai joissa rangaistukset eivät ole riittäviä ollakseen ennalta ehkäiseviä. Jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen tosiasiallinen lähentäminen vaikuttaa ainoalta tavalta hillitä tehokkaasti maksuvälinealan petollista toimintaa, sillä kuten toimintasuunnitelmassa vuosiksi 2004–2007 tähdennetään, aiemmat aloitteet eivät ole riittäneet torjumaan maksuvälinepetosten aiheuttamaa uhkaa.

4.5.1 Tulee siis varmistaa<sup>(1)</sup>, että jäsenvaltiot ovat todella sisällyttäneet rikoslainsäädäntöihinsä neuvoston 28. toukokuuta 2001 tekemän puitepäätöksen 2001/413/YOS 2, 3 ja 4 artiklassa tarkoitetut rikokset, joita ovat maksuvälineriikokset, atk-riikokset ja erityisillä sovelletuilla laitteilla tehtävät rikokset. On syytä tarkistaa jäsenvaltioiden suvereeniuden periaatetta noudattaen, että tällaisten rikosten seuraamukset – myös laissa säädetyn rangaistuksen ankaruus – ovat todella vakuuttavia. Lisäksi EU-tasolla tulisi yhdenmukaistaa vakavuudeltaan samantasoisten tapausten rangaistuskohtelut, kuten on jo tehty esimerkiksi rahapesun vastaisille säännöille.

4.6 Ehdotettujen aloitteiden toteuttaminen mahdollistaisi petosten tehokkaan torjunnan ja helpottaisi yhtenäisen euromaksualueen (*Single Euro Payment Area* SEPA) luomista. SEPAn avulla käteiselle vaihtoehtoisilla maksuvälineillä voidaan suorittaa maksuja yhdeltä tililtä ja samoin perusedellytyksin kaikkialla euroalueella käyttäjän asuinpaikasta riippumatta. Saman maan sisällä tapahtuvien ja kansainvälisten maksujen välinen ero siis poistuu.

4.7 Euroopan unionin on lujitettava strategiaansa maksuvälinepetosten ja -väärennösten torjumiseksi monipuolisin toimenpitein. Olennaisen tärkeää on jakaa tietoa suurelle yleisölle, jotta luotto- ja pankkikorttien käyttäjät olisivat yhä paremmin selvillä asioista ja kuluttajat kiinnittäisivät yhä enemmän huomiota käteisellemme vaihtoehtoisten maksuvälineiden käytön mahdollisiin riskeihin. Esimerkiksi verkkourkinnalla (*phishing*) saatetaan saada tietoja kuluttajilta, jotka eivät tunne ilmiötä. Unionin toimielin-

ten tulee edistää tiedonlevitystä komission koordinoimien EU-tason kampanjoiden avulla.

4.8 Tässä asiassa keskeisessä roolissa ovat kuluttajien ja kaupan alan järjestöt. Niiden tiiviillä yhteistyöllä voitaisiin laajentaa ennalta varoittamiseen, valvuttamiseen sekä yleisimmistä ja uusimmista toimintatavoista tiedottamiseen tähtäviä toimenpiteitä. Tämä edellyttää kohdennettuja kuluttajatiedotuskampanjoita, jotka voidaan toteuttaa myös helposti saatavilla olevana käytännön neuvontana. Näin lisättäisiin yleistä tietoisuutta maksukorttien toimintaperiaatteista ja siitä, mihin varotoimiin on ryhdyttävä heti, jos epäilee joutuneensa petoksen uhriksi.

4.9 Lisäksi jäsenvaltioiden olisi toimittava niin, että petoksista annettavia rangaistuksia kovennetaan ja petoksista joutuu yhä useammin syytteeseen. Toisissa EU-maissa tehtyjen rikosten ja erityisen merkittävässä tapauksissa myös unionin ulkopuolisissa maissa tehtyjen rikosten osalta rikosoikeutta tulisi voida soveltaa kaikkialla, siten että laajennetaan Euroopan oikeudellista aluetta. Tällainen käytäntö alkaa yleistyä, ja ehdotuksia syytteiden nostamiseksi rikoksista ja rangaistusten antamisesta tehdään yhä enemmän. Kun otetaan huomioon, että maksuvälinepetosten tekijät ovat yleensä järjestäytyneitä ryhmiä ja tekevät petoksia useissa valtioissa, tehokkaan torjuntavälineen tarjoavat YK:n yleiskokouksen 15. marraskuuta 2000 ja 31. toukokuuta 2001 hyväksymät kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus ja pöytäkirjat. Niissä määrätään kansainvälisiksi luokiteltujen rikosten seuraamuksista.

Bryssel 23 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Tähän liittyy Euroopan yhteisöjen komission 22. huhtikuuta 2008 julkaisema komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Report on fraud regarding non cash means of payments in the EU: the implementation of the 2004-2007 EU Action Plan* (SEC(2008) 511), jossa korostetaan tehokkaiden seuraamusten tarvetta, kun otetaan huomioon, että eräissä jäsenvaltioissa seuraamukset ovat liian lieviä ollakseen vakuuttavia. Tämä ilmenee komission huhtikuussa 2004 (KOM(2004) 356 lopullinen) ja helmikuussa 2006 (KOM(2006) 65 lopullinen) julkaisemista selvityksistä, joissa käsitellään jäsenvaltioiden toimenpiteitä neuvoston 28. toukokuuta 2001 tekemän puitepäätöksen 2001/413/YOS noudattamiseksi.

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Kuuleminen Euroopan komission vaikutustenarviointiohjeiden luonnoksesta

(2009/C 100/05)

Komissio päätti 29. toukokuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Kuuleminen Euroopan komission vaikutustenarviointiohjeiden luonnoksesta.*

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 8. heinäkuuta 2008 antaa asian valmistelun ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 21.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa 2008) yleisesittelijäksi Daniel RETUREAUN ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 83 puolesta 4:n pidettyssä äänestämässä.

### 1. Johdanto

1.1 Asiakirjassa ”Toimintastrategia vuodeksi 2008”<sup>(1)</sup> komissio korostaa, että se ”on pyrkinyt yhtenä ensisijaisena tavoitteenaan yksinkertaistamaan ja parantamaan sääntely-ympäristöä, jossa yritykset ja kansalaiset EU:ssa toimivat. Vuonna 2007 tarkoituksena on parantaa vaikutustenarviointia, käynnistää toimintaohjelma EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla lainsäädännöstä aiheutuvien tarpeettomien hallinnollisten rasitteiden poistamiseksi sekä toteuttaa lainsäädännön yksinkertaistamiseen tähtäävää tarkistettua ohjelmaa.” Tämän lisäksi valvotaan yhteisön oikeuden soveltamista<sup>(2)</sup>. ”Vuonna 2008 päätavoitteena on näiden toimien toteuttaminen.”

1.2 Tämä strategia ilmenee työohjelmasta: jokaista ohjelmassa esitettyä toimea tai ehdotusta varten on laadittu toimintasuunnitelma, jossa vastataan, yleensä ytimekkäästi, sarjaan kysymyksiä vaikutustenarvioinnista tai alustavasta vaikutustenarvioinnista saatujen tulosten perusteella. Siinä arvioidaan myös toimen tai yksittäisen ehdotuksen talousarviovaikutuksia.

1.3 Käsillä olevassa lausunnossa tarkastellaan komission laatimaa luonnosta komission sisäiseksi vaikutustenarviointiohjeiksi<sup>(3)</sup>. Vaikutustenarviointijärjestelmä luotiin vuonna 2002, ja sitä parannettiin vuonna 2005. Vuonna 2007 järjestelmästä tehtiin ulkoinen arviointi. Ohjelunnuoksessa otetaan huomioon vaikutustenarviointilautakunnan toiminnasta saadut kokemukset. Komissio pyrkii parantamaan yleisiä menettelyjä siten, että ne olisivat hyvin määriteltyjä, ennakoitavissa olevia ja avoimia ja että niiden vaikutukset yhteisön talousarvioon voitaisiin selvästi arvioida (vaikutustenarviointi kestää asian mutkikkuudesta riippuen viidestä kolmeentoista kuukauteen ja vaatii resursseja, joita komission on määrä asettaa yksiköidensä käyttöön, jotta vaiku-

tustenarvioinneissa päästään säädöskäytännön parantamisohjelman mukaisiin tavoitteisiin).

1.4 Tarkistettujen ohjeiden tarkoituksena on antaa yleisiä suuntaviivoja vaikutustenarviointien laatimiseen alustavasta vaikutustenarvioinnista aina lopulliseen versioon, jonka vaikutustenarvioinnin tekemisestä vastuussa oleva pääosasto esittää komissiolle. Tämän ansiosta komissaarien kollegio voi tehdä tietoon perustuvia päätöksiä käyttäessään toimivaltaansa lainsäädäntöaloitteiden tekijänä. Se voi myös päättää ehdottaa vaihtoehtoa lainsäädännön antamiselle tai päättää alustavan vaikutustenarvioinnin jälkeen olla toimimatta lainkaan tai laatia tiedonannon, joka ei yleensä sisällä normeja.

1.5 Jokainen vaikutustenarviointi on omanlaisensa ja yksilöllinen, mutta kaikissa arvioinneissa on otettu huomioon komission vuotuisessa työohjelmassa asetetut tavoitteet. Vaikutustenarviointien ohjeissa annetut menettelyiden ja toimintatapojen suuntaviivat ovatkin tarpeeksi väljiä, jotta niitä voi soveltaa erilaisiin tilanteisiin ja ongelmiin perussopimuksissa määrätyn yhteisön toimivallan ja niissä asetettujen vaatimusten mukaan niin, että noudatetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita.

1.6 Yhteisön virallisista kielistä vaikutustenarvioinnit voidaan laatia saksaksi, englanniksi tai ranskaksi. Käytännössä melkein kaikki vaikutustenarvioinnit laaditaan englanniksi, koska näin pääosastoiden sisäinen ja keskinäinen viestintä sekä niiden ulkoinen viestintä etenkin sidosryhmien kuulemisvaiheessa on helpompaa. Jokaiseen vuotuisen työohjelman mukaiseen lainsäädäntöehdotukseen liitetään järjestelmällisesti englanninkielinen vaikutustenarviointi kokonaisuudessaan sekä sen tiivistelmä viitteellä [SEC(vuosi) numero]. Vaikutustenarviointi ja perustelut sille, miksi komissio on päättänyt ehdottaa lainsäädännön antamista, tukevat näin lainsäädäntöehdotusta.

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 65 lopullinen, helmikuu 2007.

<sup>(2)</sup> Ks. ETSK:n lausunto CESE, EUVL C 204, 9.8.2008, s. 9.

<sup>(3)</sup> Komission toukokuussa 2008 laatima numeroimaton työasiakirja ([http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia\\_consultation\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_fr.htm)).

## 2. Yleistä

2.1 Ennen jokaista lainsäädäntöehdotusta tehdään alustava arvio, johon voi liittyä pohdintaa ehdotuksen tarpeellisuudesta. Siinä voidaan myös tarkastella eri näkökulmista ehdotuksen sisäisiä ja ulkoisia vaikutuksia.

2.2 Lainsäädännön käytännön soveltamisessa, lainsäädännön valmistelussa, jossa pyritään etsimään parhaita tapoja valmistella, laatia, standardisoida ja soveltaa normeja<sup>(1)</sup>, kansalliseen lainsäätäjään ei kohdistu samoja vaatimuksia kuin yhteisön lainsäätäjään. Yhteisön lainsäätäjä on kauempana kansalaisista ja vaikuttaa joskus olevan etäällä kansalaisia askarruttavista kysymyksistä. Siksi sen on perusteltava selkeästi kaikki aloitteensa, lisättävä tiedotusta ja helpotettava eri tavoin kansalaisten osallistumismahdollisuuksia unionin kansalaisuuden – joka on erottamattomasti yhteydessä jäsenvaltioiden kansalaisuuteen – takamien osallistumisoikeuksien vahvistamiseksi. Tässä poliittisessä kontekstissa vaikutustenarvioinneista tulee erottamaton ja merkittävä osa komission lainsäädäntä- ja muita toimia.

2.3 Käsillä olevassa lausunnossa, jossa keskitytään yhteisön lainsäädäntökäytäntöön, ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä yksityiskohtaisesti EU:n lainsäädäntötoimen eri teoreettisia tai käytännön kysymyksiä. On kuitenkin korostettava, että yhteisön lainsäätäjä joutuu toimimaan tiettyjen ennakkoehtojen puitteissa, joita se ei voi sivuuttaa. Tällaisia ovat yhteisön perustamissopimukset, taloudellisesti kehittyneiden demokraattisten yhteiskuntien, joista yhteisö koostuu (tai jotka pyrkivät sen jäseniksi), yleiset oikeusperiaatteet, niiden valtiosääntöihin kirjatut periaatteet sekä tuomioistuinten primaari- tai johdettua oikeutta koskeva oikeuskäytäntö<sup>(2)</sup>.

2.4 Kaikki Euroopan unionin kansat toivovat nykyään demokratiaa, konfliktien rauhanomaista ratkaisemista, yhteistyön ja solidaarisuuden lisäämistä sekä yksilön ja kollektiivisten oikeuksien edistämistä. Ne odottavat myös, että lainsäädäntö on järkevää ja korkealuokkaista ja selvästi perussopimusten ja kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavien yleisten oikeusperiaatteiden mukaista. Poliittisia päätöksiä tehdään ja lainsäädäntöä annetaan näissä puitteissa, joita voi hyvinkin kutsua ”perustuslailliseksi”, sillä ne määrittävät poliittisten elinten demokraattisuuden sekä poliittisten elinten, lainsäädäntä- ja hallintoelinten sekä oikeuslaitosten toimivallan rajat. Tämän ”perustuslaillisen kehyksen”, joka tekee eron yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan sekä jäsen-

valtioiden kanssa jaettuun toimivaltaan perustuvien yhteisön politiikkojen välillä ja määrittelee menettelyt, joita hallitusten on oikeuden mukaan noudatettava laatiessaan lainsäädäntöä ja antaessaan hallinnollisia määräyksiä, on mahdollistettava lainsäädännön seuranta, valvottava sen tehokkuutta sekä rahoitusvarojen ja muiden sen käyttöön asetettujen resurssien asianmukaista käyttöä. Sen olisi niin ikään mahdollistettava lainsäädännön säännöllinen uudelleenarviointi mahdollisten mukautusten tai muutosten tekemiseksi ja sen varmistamiseksi, että asetetut tavoitteet on saavutettu.

2.5 Edellä olevasta pintapuolisesta esityksestä voi jo saada käsityksen yhteisön eri toimijoiden toimivallan, vastualueiden ja niille uskottujen tehtävien monimutkaisuudesta.

2.6 Vaikutustenarviointien tarkoituksena on alusta pitäen ollut politiikan suunnittelun laadun ja johdonmukaisuuden parantaminen. Arvioinneilla edistetään tehokasta ja toimivaa lainsäädäntöä ja yhtenäistetään kestävä kehityksen strategian täytäntöönpanoa. Arviointeja käytetään poliittisen päätöksenteon tukena, ei korvaamaan sitä. Niiden avulla pyritään kartoittamaan lainsäädäntöehdotuksen todennäköiset myönteiset ja kielteiset vaikutukset ja pääsemään yhteisymmärrykseen siitä, mikä tavoite valitaan eri vaihtoehtoista. Ensi alkuun vaikutustenarviointeja tehtiin vain merkittävimmistä hankkeista, sittemmin niitä on tehty kaikista komission vuotuisessa toimintastrategiassa ja työohjelmassa esitetyistä hankkeista. Arviointimenetelmä esitellään pääpiirteissään komission kesäkuussa 2002 julkaiseman tiedonannon liitteessä. Arviointien tekniset täytäntöönpano-ohjeet julkaistiin erikseen syksyllä 2002<sup>(3)</sup>. Vaikutustenarviointiohjeita tarkistettiin vuonna 2005, vuoden 2007 lopulla sekä nyt esitetyssä vuoden 2008 toukokuun ohjeluonnoksessa.

2.7 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (jäljempänä ’komitea’) on alusta alkaen tukenut komission ehdotuksia, jotka koskevat sääntelykäytännön parantamista. Yleisesti ottaen komitea tukee vaikutustenarviointien suorittamisen ja niiden esittämistavan parantamiseen tähtäviä ehdotuksia, sillä arvioinnit ovat nousseet yhä merkittävämpään asemaan lainsäädännön valmistelussa. Komitea tukee niin ikään säädösten kodifointia ja niiden laatimistavan yksinkertaistamista (mahdollisuuksien mukaan) sekä ennen kaikkea säädöksissä käytettyjen oikeudellisten käsitteiden laadun ja selkeyden parantamista koskevia ehdotuksia. Komitea huomauttaa niin ikään, että käännösten laatu ja yhteisön oikeuden soveltamisen valvominen ovat oleellisissa asemassa, kun halutaan parantaa oikeusnormien yhdenmukaisuutta ja niiden noudattamista.

(1) Chevallier, J. (1995), ”L'évaluation législative: un enjeu politique”, teoksessa Delcamp A. et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paris 1995, s. 15.

(2) On myös otettava huomioon erilaiset menneisyyden traagiset tapahtumat, joissa ylipäätään oikeutta ja erityisesti yksilön oikeuksia on loukattu toisinaan käsittämättömiä mittoja saaneilla raakuuksilla.

(3) KOM(2002) 276 lopullinen, 5. kesäkuuta 2002.

2.8 Ehdotusten arvioitavat vaikutukset jaetaan kolmeen ryhmään:

- yhteiskunnalliset vaikutukset
- taloudelliset vaikutukset
- ympäristövaikutukset.

Komitea huomauttaa, että ryhmä ”yhteiskunnalliset vaikutukset” pitää sisällään niin valtavan määrän erilaisia kysymyksiä, että se olisi hyvä jakaa kahteen osaan: varsinaiset sosiaaliset vaikutukset sekä yhteiskunnalliset vaikutukset (terrorismin torjunta, turvallisuus, oikeus jne.). Varsinaiset sosiaalikysymykset ovat yhteydessä talouselämään liittyviin kysymyksiin, ja ne koskevat yhteiskuntaelämän toimijoita, työehtosopimusneuvottelija sekä työehtoja, kun taas yhteiskunnalliset kysymykset liittyvät kokonaan toisenlaisiin asioihin (oikeus- ja poliisiasiat jne.). Ne vaativat enemmän poliittisten päätöstentekijöiden osallistumista ja koskevat yhteiskuntaa kokonaisuudessaan.

2.9 Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa pyritään analysoimaan kustannusten ja hyötyjen suhdetta sekä vaikutuksia kilpailuun. Komitea korostaa kuitenkin, että kestävä kehitys mukaisesti tietoja laadullisista vaikutuksista ja taloudellisen vaikutuksen arviointia on tarkasteltava pitkällä aikavälillä. Kilpailusta komitea huomauttaa, että se on keino, ei päämäärä. On myös kiinnitettävä huomiota teollisuuspolitiikan vaatimukseen ja sellaisten kansainvälisten talouselämän ja rahoitusalan toimijoiden luomiseen, jotka selviytyvät maailmanlaajuisessa kilpailussa. Talouden maailmanlaajuinen ulottuvuus ja kolmansien maiden kanssa tehtävä talousyhteistyö muodostavat kehityksen talous- ja rahoitusasioiden vaikutustenarvioinnille.

2.10 Ympäristövaikutusten arvioinnissa on käytettävä erilaisia säännöllisiin havaintoihin perustuvia indikaattoreita ja tietoja, jotka on kerätty samoin teknisin edellytyksin ja samankaltaisissa yhteyksissä (kaupunki-ilman laatu, ilmakehän lämpeneminen jne.) Tämän ryhmän arvioinneissa on eritoten yhdistettävä laadulliset analyysit kustannusten ja hyödyn arviointeihin. Komitean mielestä ei ole syytä suosia kustannus- ja hyötyanalyysijä muiden, laadullisten analyysien kustannuksella. Olisi esitettävä näiden molempien analyysien tulokset ja asetettava asiat tärkeysjärjestykseen (esimerkiksi tiettyjen saasteiden vaikutus terveyteen). Käytännössä on mahdotonta kuvata taloudellisin termein jonkin ehdotetun toimen ansiosta aikaansaatu elinvuosien pidentymistä. Kuitenkin tällaisen luvun avulla muutosta voidaan verrata ajassa, siitäkään huolimatta, että todellisuudessa terveyteen vaikuttavia seikkoja on paljon ja että ajalliseen vertailuun sisältyy aina huomattava virhemarginaali muun muassa siksi, että

terveyteen vaikuttavat monet muutkin seikat kuin vain ilman laatu (esimerkiksi elintavat, ravitsemustottumukset, terveysvalituksen vaikutukset).

2.11 On äärimmäisen tärkeää kuulla sidosryhmiä ja niiden Euroopan laajuisia organisaatioita sekä etenkin alueiden komiteaa ja ETSK:ta, jotka edustavat järjestäytyneitä kansalaisyhteiskuntaa ja sen paikallisia poliittisia näkemyksiä. Vaikutustenarviointien lyhyet määrääjat ja niiden yksikielisyys aiheuttavat useille, etenkin kansallisille, organisaatioille ongelmia. Siksi Euroopan unionin neuvoo-antavilla elimillä on erityinen vastuu vaikutustenarviointien laadusta ja siitä, että kuuleminen tapahtuu toimielinten välisten yhteistyösopimusten mukaisesti. Tämä ensimmäinen kuuleminen ei saa missään tapauksessa sulkea pois kuulemista ehdotuksista, jotka myöhemmässä vaiheessa toimitetaan unionin lainsäätäjälle. Niistä järjestettävä kuuleminen on poliittisluonteisempi kuin ensimmäinen kuuleminen.

2.12 Komitea on tyytyväinen vaikutustenarviointien ohjeiden monitahoisuuteen: arvioinnit ovat ensinnäkin horisontaalisia, sillä niihin osallistuu useita asiaan liittyviä komission pääosastoja, ja toiseksi tarkoitus on arvioida ehdotusten vaikutusta eri aikaväleillä (lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin vaikutukset). Vuonna 2007 suoritettiin vaikutustenarviointien jälkiarviointi. Vaikutustenarviointilautakunta voisi sisällyttää vaikutustenarvioinnin laatimisprosessiin tällaiset jälkiarviointit, joissa arvioidaan perusteellisesti indikaattoreita ja niiden tarpeellisuutta sekä arvioiden pätevyttä, olivatpa ne sitten kustannus-hyöty-analyysijä tai laadullisten seikkojen arviointeja. Komitea katsoo, että vaikutustenarvioinnin ohjeissa<sup>(1)</sup> indikaattoreihin liittyviä kysymyksiä olisi kehitettävä edelleen Eurostatin keräämien ja julkaisemien tilastotietojen tai komission yksiköiden suorittamien tutkimusten pohjalta. Sama koskee muiden organisaatioiden, esimerkiksi YK:n erityisjärjestöjen, kuten UNDP:n laatimia indikaattoreita, tai eri maiden yliopistojen tai ministeriöiden tutkimuksissa kehitettyjä indikaattoreita.

2.13 Ohjeiden toisessa osassa käsitellään ansiokkaasti sellaisia yleisluontoisia ja poikkialaisia kysymyksiä kuten aikaperspektiiviä, hallintotaakan keventämistä mahdollisimman vähäiseksi ja sitä, että on ehdottomasti varottava aliarvioimasta vaikutuksia, jotka eivät välittömästi käy ilmi kustannus-hyötyanalyysistä, tai erilaisten tekijöiden keskinäistä vaikutusta. On hyvä ottaa huomioon myös vaikutukset, joita on muilla, jo hyväksytyillä sääntöehdotuksilla tai ehdotuksilla, joista parhaillaan tehdään vaikutustenarviointia, eritoten jos kyse on lainsäädäntökokonaisuudesta tai yhteisön yleisistä tavoitteista (Lissabonin strategia, perusoikeuksien kunnioittaminen, eurooppalainen energiastrategia ja kestävä kehitys tavoite). Ulkoisia vaikutuksia ei nitäkään pidä unohtaa.

(<sup>1</sup>) Lignes directrices pour les analyses d'impact.



2.14 Pk-yrityksiin ja -teollisuuteen kohdistuvia vaikutuksia on arvioitava erikseen. Tällaisia ovat muun muassa sääntelystä pk-yrityksille niiden pienen koon takia mahdollisesti koituvat korkeat kustannukset tai hallintotaakka, josta selviytyminen on pienelle yritykselle huomattavasti hankalampaa kuin isolle. Komitea on tyytyväinen, että erityistä huomiota on kiinnitetty pk-yrityksiin ja -teollisuuteen kohdistuviin vaikutuksiin, ja on samaa mieltä komission kanssa siitä, että tällaisia vaikutuksia on pyrittävä vähentämään, jos vaikutustenarvioinnista käy ilmi, että ne ovat epäsuhtaisia tai liiallisia.

2.15 Lopuksi todettakoon, että vaikutustenarvioinneissa esitetyt vaihtoehdot eivät saa olla tekaistuja, vaan niiden on oltava todellisia vaihtoehtoja, jotka ovat uskottavia ja toimivia ja joiden joukosta poliittisessa päätöksenteossa voidaan valita sopivin.

### 3. Kriittisiä huomioita

3.1 Komissio antaa yksityiskohtaiset menettelyohjeet ja määräajat, joita sovelletaan kaikkiin vaikutustenarviointeihin. Komission määrittelemät menettelyt ja määräajat ovat kuitenkin niin väljiä, että ne voivat kattaa monia erilaisia tilanteita.

3.2 Vaikka alustavan vaikutustenarvioinnin ja varsinaisen vaikutustenarvioinnin laatimiseen tarvitaan ehdottomasti sääntöjä ja sille on asetettava tiettyjä edellytyksiä, jokainen vaikutusanalyysi on ainoalaatuinen ja omanlaisensa. Esimerkkeinä voidaan mainita sisäinen lausuntokierros, ulkopuolisen konsultin laadittavaksi annetun tutkimuksen määräaika, talousarvion suunnittelu tai Euroopan komission työohjelma.

3.3 Yhteinen tutkimuskeskus, jonka tutkijat työskentelevät Eurostatin laatimien tilastojen pohjalta usein yhteistyössä jonkin yliopiston tai asiantuntijoiden kanssa, osallistuu yhteisön elimistä eniten vaikutustenarvointien laadintaan. Keskukseen tutkijat kuitenkin työskentelevät myös itsenäisesti ja tarvittaessa laativat yhteenvedon käytettävissään olevista tiedoista jonkin tietyn kysymyksen selvittämiseksi ja käyttävät työssään matemaattisia ja kirjanpidollisia menetelmiä sekä yhteisiä indikaattoreita. Tutkijat voivat niin ikään tehdä tutkimuksen tai kyselytutkimuksen niiden kuulemisen vakiomenettelyjen lisäksi, joita kulloinkin asia vaatii.

3.4 Eräs vaikutustenarvointien merkittävä uusi suuntaus, jolla vastataan liitteessä esitettyihin metodologisiin vaatimuksiin (kyse on itse asiassa uudesta käsikirjasta tai ohjeesta vaikutustenarvointien laatimiseksi), on erilaisten mahdollisten vaihtoehtojen vaikutusten arvioiminen rahassa ja sen ottaminen yhdeksi päätöksentekokriteeriksi.

3.5 Mutta vaikka esimerkiksi ympäristövaikutuksia<sup>(1)</sup> voidaankin arvioida kustannusten tai säästöjen perusteella, olisi otettava huomioon – täysin rahallisista vaikutuksista riippumatta – myös eräitä merkittäviä laadullisia seikkoja. Tällaisia ovat muun muassa ilmastonmuutokseen liittyvä vaikutus, perusoikeuksien kunnioitus, eettiset kysymykset ja vaikutukset terveyteen lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä.

3.6 Laadullisten kriteerien olisi useassa tapauksessa oltava etusijalla, sillä ne ovat usein yhteisön tavoitteiden ja politiikkojen mukaisia. Tietysti niitäkin voidaan arvioida niiden aiheuttamien kustannusten perusteella (esimerkiksi korvausten maksaminen asbestin vuoksi sairastuneille), mutta eettisistä syistä on pyrittävä ennaltaehkäisyyn. Asbesti oli aikoinaan tehokas ja halpa erityisesti rakennusten, erilaisten koneiden ja putkien eristysaine, mutta nykyään asbestin purkamisesta aiheutuvat kustannukset kumoavat lyhyellä aikavälillä saadut taloudelliset edut. Tässä ollaan siis miinuksen puolella, ja vielä vuosikymmentenkään jälkeen saastuttaja ei välttämättä ole maksaja. Ennalta varautumisen periaatetta olisi vaikutustenarvioinneissa korostettava painokkaasti, mutta kuitenkin niin, ettei sitä voi käyttää tekosyynä toimimattomuudelle.

3.7 Saatujen kokemusten perusteella näyttää siltä, että suurimmat ongelmat liittyvät osapuolien kuulemiseen. Eräiden mielipiteiden voidaan katsoa olevan yksittäisiä näkemyksiä. Kohdennettua asiantuntemusta ja tietoa tarjoamaan kykeneviä aktiivisia ja etabloituneita edunvalvontaryhmiä ei kuitenkaan saisi suosia pienyritystajien tai ammatinharjoittajien keräämien arvokkaiden kokemusten kustannuksella<sup>(2)</sup>.

3.8 Hyvin monimutkaisten hankkeiden vaikutuksia saattaa olla erityisen hankala arvioida (esimerkiksi Reach). Reach-hankkeessa työntekijöiden ja tuotteiden käyttäjien suojelusta muodostui lopulta tärkein seikka, vaikka teollisuus onnistuikin löytämään merkittävää poliittista tukea rajoittaakseen kyseisen lainsäädännön soveltamisalaa.

3.9 Tällaiset tilanteet eivät ole millään muodoin epätavallisia. Asianomaiset ryhmittymät puolustavat etujaan, mutta on lainsäätäjän tehtävä asettaa yhteinen etu yksittäisten, lyhyen aikavälin etujen edelle. Jotkin lyhyen aikavälin ”vaatimukset” voivat keskipitkällä aikavälillä osoittautua suhteelliseksi eduksi. Tällaisia ovat eritoten sellaisten eurooppalaiset normien laatiminen, joista voi, mikäli ne ovat teknologisesti edistyskellisiä, tulla maailmanlaajuisia (moottoriajoneuvojen päästöjen rajoittamiset, pyrkimys edistää vähemmän saastuttavia ja eritoten kestävämpiä energiamuotoja).

<sup>(1)</sup> Liitteen *Environmental Impact Assessment Models* (ympäristövaikutusten arviointien mallit) kohta 9.3.4.

<sup>(2)</sup> Tämä seikka käy ilmi tietokoneella toteutettujen keksintöjen patenttavuuteen liittyvästä kuulemisesta (sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosaston yksiköiden 19. lokakuuta 2000 laatima kuulemisasiakirja).

3.10 Lainsäädännön valmistelua edeltävien vihreiden ja valkoisten kirjojen julkaiseminen toimii tehokkaana julkisen keskustelun käynnistäjänä. Näin saadaan sidosryhmien tai yleisemmin ETSK:n tai eurooppalaisten kansalaisjärjestöjen edustaman järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan mielipiteet julki. Tällä tavoin lainsäätäjällä on sisäisessä keskustelussa aikaa etsiä dynaaminen kompromissi.

3.11 Sitä vastoin ETSK:n on todettava, että joskus kiirehtimisen tai ideologian takia jotkut hankkeet hylätään tai niitä muutetaan huomattavasti. Kuitenkin vähemmän rajulla menettelytavalla olisi voitu päästä tuloksiin, jotka kaikki osapuolet olisivat voineet hyväksyä (näin oli satamapalveluja koskevan direktiiviehdotuksen laita, jonka toimikautensa päättävä komissio laati kiireessä järjestämättä kuulemista tai etsimättä kompromissia).

3.12 Tämänhetkisen kriisin vuoksi olisi oltava erityisen varovainen eräiden ennakkokäsityksien ja muiden autoritääristen periaatteiden suhteen. Käytännön hyväksyntä on oleellinen yhteisen kokemuksen luomiseksi sellaisesta vaikutustenarvioinnista, jota leimaa samanaikaisesti varovaisuus ja luovuus. Tällainen toimintamalli on vastakohtana tieteelliseksi väitetyille konsepteille, joiden mukaan sääntelemättömät markkinat olisivat tehokkaammat kuin mukautettu sääntely, jonka tarkoituksena on varmistaa avoimuus sekä ehkäistä väärinkäytöksiä ja petoksia, tai sellaiselle näkemykselle, jonka mukaan kaikki valtiontuet ovat jo itsessään kielteisiä. Realistinen ja tasapainoinen näkemys olisi asetettava liian yksinkertaisten talouteen ja rahoitukseen nojaavien näkemysten edelle.

#### 4. Päätelmät

4.1 Komitea katsoo, että vaikutustenarvioinnit parantavat tehokkaasti lainsäädäntöä, ja on valmis osallistumaan niihin koko

toimivaltansa sekä taloudellisten ja henkilöstöresurssiensa puitteissa. Kyseessä on itse asiassa oleellinen poliittinen keino varmistaa, että yhteisön oikeus otetaan mahdollisimman hyvin vastaan jäsenvaltioiden sisäisessä lainsäädännössä. On varmistettava, että kansalaiset ymmärtävät mahdollisimman hyvin lainsäädäntö- tai muita menettelyitä, olipa sitten kyse säädännäisoi- keudesta (sitova oikeus) tai nk. pehmeistä oikeuslähteistä, jotka ovat sitomattomia. Edustukselliset valtiovallasta riippumattomat organisaatiot on lisäksi otettava mukaan yhteisön politiikan laadintaan perinteisin kyselyin.

4.2 Komitea on vakuuttunut, että komission pääosastojen on kiinnitettävä erityistä huomiota tällaisiin kuulemisiin, sillä eräisiin lainsäädäntöehdotuksiin esitettyjä varauksia ei aina ole otettu riittävällä tavalla huomioon. Tämä on joskus johtanut siihen, että ehdotuksiin on jouduttu tekemään huomattavia muutoksia, tai jopa siihen, että jompikumpi lainsäädäntävallan käyttäjistä, neuvosto tai parlamentti, on hylännyt ne kansalaisyhteiskunnan reaktioiden tai mielenosoitusten pelossa. Osallistavan demokratian ansiosta tällaiset sekä poliittisesti että taloudellisesti varsin kalliiksi tulevat tilanteet voidaan välttää.

4.3 Yhteisön lainsäätäjän merkitys vain kasvaa, mikäli sen menetelmät lainsäädännön antamisessa ovat nykyaikaiset ja tehokkaat.

4.4 Lopuksi komitea toteaa olevansa tyytyväinen, että säädös- käytännön parantamiseen on panostettu jo vuosia, sillä asia on oleellinen oikeuteen perustavalle Euroopan unionille, ja kehottaa komissiota jatkamaan näitä pyrkimyksiä.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Yleishyödylliset palvelut ja globalisaatio – Suuntaviivat

(2009/C 100/06)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. tammikuuta 2008 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Yleishyödylliset palvelut ja globalisaatio – Suuntaviivat.*

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. syyskuuta 2008. Esittelijä oli Bernardo Hernández BATALLER.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21., 22. ja 23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 23. kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 50 ääntä puolesta ja 2 vastaan yhden pidättyessä äänestämästä.

### 1. Päätelmät ja suositukset

A) ETSK kehottaa yhteisön muita toimielimiä valmistelemaan yhteisön aloitteen, jotta käynnistettäisiin perusteellinen keskustelu tarpeesta laatia suuntaviivat globaalissa toimintaympäristössä tarjottaville yleishyödyllisille palveluille.

B) ETSK pyytää komissiota omistamaan yleishyödyllisistä palveluista antamissaan arviointikertomuksissa säännöllisin väliajoin yhden osion globalisaatiolle ja sen mahdollisille vaikutuksille yleishyödyllisiin palveluihin.

C) Julkisia hankintoja kehitettäessä on pyrittävä säilyttämään yleishyödyllisten palveluiden perusominaisuudet ja luomaan puitteet niiden asianmukaiselle tarjonnalle (esimerkiksi etälääketieteen, ammattietiikan ja tietosuojan alalla), sanotun kuitenkin rajoittamatta innovoinnin soveltamista tarjoamalla tietoyhteiskunnan palveluita, mikä on sinänsä välttämätöntä<sup>(1)</sup>.

D) On edistettävä sellaisen maailmanlaajuisen hallintotavan tulevaa käyttöönottoa, jonka suuntaviivojen lähtökohdaksi voidaan ottaa kansainvälisten järjestöjen, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien tasapainoinen osallistuminen.

E) Myös työhön ja terveyteen liittyvien ongelmien parissa toimivat organisaatiot, ILO ja WHO, olisi saatava osallistumaan pyrkimykseen saada aikaan globaali hallintotapa Maailman kaupparjestöön WTO:hon myöntämällä niille järjestössä tarkkailijan asema.

F) Tällaista hallintotapaa voitaisiin edistää neuvoo-antavalla foorumilla, jonka tehtävänä olisi määrittää ja tarkistaa yleishyödyllisiin palveluihin liittyvät tulevat toimenpiteet sekä seurata

yleishyödyllisiin palveluihin kuuluvien periaatteiden ja arvojen noudattamista.

G) Maailmanlaajuisen julkishyödykkeiden hallinnoinnissa on ryhdyttävä pohtimaan tulevaisuuden kannalta olennaisia näkökohtia, jotta kyseisiä hyödykkeitä hallitaan globaalisti. Yhteisöön olisi luotava eurooppalainen toimintaohjelma, jonka puitteissa määriteltäisiin näiden hyödykkeiden rahoitustavat.

Globaalin hallintotavan avulla olisi huolehdittava maailmanlaajuisen julkishyödykkeiden hoidosta ja syvennettävä Heiligen-dammissa kokoontuneen G8-ryhmän viitoittamaa etenemistapaa luonnon monimuotoisuuteen ja energiavaroihin liittyvissä kysymyksissä.

### 2. Johdanto

2.1 On kiistaton tosiasia, että yleishyödylliset palvelut ovat erittäin tärkeässä asemassa eurooppalaisten jokapäiväisessä elämässä jopa siinä määrin, että niiden panos sosiaaliseen, taloudelliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen sekä EU:n kestäväan kehitykseen on erottamaton osa eurooppalaista yhteiskuntamallia<sup>(2)</sup>. Yleishyödylliset palvelut täydentävät yhtenäismarkkinoita ja vievät niitä eteenpäin, ja ne ovat ennakoedellytys kansalaisten ja yritysten taloudelliselle ja sosiaaliselle hyvinvoinnille<sup>(3)</sup>.

2.1.1 Globalisaatioksi kutsutaan ilmiötä, jossa taloudet ja rajat avautuvat kauppavaihdon lisääntymisen, pääoman liikkeiden, ihmisten ja ideoiden liikkumisen, tiedon, osaamisen ja tekniikoiden leviämisen sekä sääntelyn purkamisprosessin seurauksena. Tämä sekä maantieteellinen että alakohtainen prosessi ei ole uusi, mutta se on viime vuosina kiihtynyt.

<sup>(1)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Euroopan digitaalisen kirjaston laaja-alaisen käyttömahdollisuuksien edistäminen kaikkien käyttäjäryhmien parissa”, EUVL C 162, 25.6.2008, s. 46. Lausunnon kohta 1.3.

<sup>(2)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Sosiaalinen koheesio: eurooppalaisen yhteiskuntamallin sisältö”, EUVL C 309, 16.12.2006, s. 119.

<sup>(3)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Yleishyödyllisten palvelujen tulevaisuus”, EUVL C 309, 16.12.2006, s. 135. Lausunnon kohta 2.1.

2.1.2 Globalisaatio tarjoaa monenlaisia mahdollisuuksia, vaikka se onkin yhä yksi Euroopan unionin suurimmista tämänhetkistä haasteista. Voidakseen hyödyntää täysin globalisaatioilmion kasvupotentiaalia ja taata sen tarjoaman hyödyn jakautumisen oikeudenmukaisesti Euroopan unioni pyrkii luomaan kestävä kehitysmallin monenkeskisen hallintotavan avulla sovittaakseen yhteen talouskasvun, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja ympäristönsuojelun.

2.2 Talouden maailmanlaajuistuminen muokkaa kuitenkin parhaillaan uudenlaista toimintaympäristöä, jossa tiettyjen kansainvälisten elinten, kuten WTO:n, päätöksistä tulee hyvin merkittäviä ja ne saattavat kyseenalaistaa yleishyödyllisten palveluiden säilymisen edellä mainitun mallin tunnusomaisena piirteenä.

2.3 Tällaisessa tilanteessa on hahmoteltava tarkoituksenmukaiset kansainväliset oikeusvälineet, jotta EU ja sen jäsenvaltiot voivat taata mahdollisuuden tarjota yleishyödyllisiä palveluita turvautumatta strategioihin, joilla hankaloitetaan vapaan kansainvälisen kaupan periaatteiden noudattamista tai vahingoitetaan Euroopan talouden kilpailukykyä.

2.3.1 Myös Euroopan unionin toimielinten on kiinnitettävä erityistä huomiota esimerkiksi Kansainvälisen televiestintäliiton ITU:n kaltaisten itsesääntelyelinten toimintaan; niiden tehtäviin hän kuuluu määritellä yleismaailmallisella tasolla julkisen vallan yhteiset toimintalinjat yleishyödyllisiin palveluihin vaikuttavilla aloilla.

2.3.2 Euroopan unionin perusoikeuskirjan<sup>(1)</sup> 36 artiklassa todetaan, että edistääkseen unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta unioni tunnustaa mahdollisuuden käyttää kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisia yleishyödyllisiä palveluja perussopimusten mukaisesti sekä kunnioittaa tätä oikeutta. Tällä tavoin luodaan ensimmäistä kertaa yhteys yleishyödyllisten palvelujen ja perusoikeuksien välille<sup>(2)</sup>.

2.3.3 Lissabonin sopimus vahvistaa merkittävästi Euroopan unionin roolia talous- ja kauppapolitiikan alalla. EU:n on toimittava kansainvälisesti varsinkin nykytilanteessa, kun talous globalisoituu entisestään ja monenvälinen kauppajärjestelmä lujittuu sen saatua vankkaa tukea Maailman kauppajärjestön perustamisesta vuonna 1995.

<sup>(1)</sup> EUVL C 303, 14.12.2007 (Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission vuonna 2007 antama juhlallinen julistus).

<sup>(2)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Yleishyödyllisten palvelujen tulevaisuus”, EUVL C 309, 16.12.2006. Lausunnon kohta 3.9.

2.3.4 Lissabonin sopimuksen osana olevan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 1 luku sisältää tiettyjä määräyksiä, joita sovelletaan yleisesti kaikkeen unionin ulkoiseen toimintaan. Nykyisen EY:n perustamissopimuksen IX osaston kolmannen osan 131–134 artiklassa on puolestaan yhteisön määräyksiä ”yhteisestä kauppapolitiikasta”. Sopimuksessa käytetään kyseistä ilmausta tarkoittamassa joukkoa toimielinten päätöksentekomekanismeja konkreettisilla aloilla tiettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Niiden avulla yhteisölle annetaan mahdollisuus toimia kyseisillä aloilla maailmanlaajuisesti<sup>(3)</sup>.

2.3.5 EY:n perustamissopimuksen 131 artiklan mukaan yhteisellä politiikalla pyritään edistämään maailmankaupan sopusointuista kehitystä, kansainvälistä kauppaa koskevien rajoitusten asteittaista poistamista sekä tullisteiden purkamista.

2.3.6 Lisäksi on otettava huomioon se, miten yhteisön laajalaisille toimintaperiaatteille asetetut tavoitteet, kuten kulttuuri-, kansanterveys-<sup>(4)</sup>, kuluttajansuojelu- ja teollisuuspolitiikan tavoitteet saattavat vaikuttaa yhteisen kauppapolitiikan suunnitteluun. Juuri teollisuuspolitiikka ja palvelut vaikuttanevat eniten yhteisen kauppapolitiikan kulkuun ja tuottanevat sille eniten ongelmia.

2.3.7 ETSK on jo aiemmin todennut, että perussopimusten uudistaminen merkitsee edistysaskelta etenkin yleishyödyllisten palveluiden kannalta. Unionin toimintaa koskeviin määräyksiin sisällytetään yleinen soveltamislauseke yleistä taloudellista etua koskevista palveluista (14 artikla). Tätä lauseketta on tarkoitettu soveltaa EU:n kaikilla politiikanaloilla, sisämarkkinat ja kilpailu mukaan luettuina. Lisäksi molempiin sopimukseen liitetään pöytäkirja kaikista yleishyödyllisistä palveluista, mukaan luettuina yleistä, muuta kuin taloudellista etua koskevat palvelut<sup>(5)</sup>.

2.4 Lissabonin sopimuksen allekirjoittaminen avaa tässä mielessä uusia näköaloja Euroopan yhdentymisprosessille, sillä sopimuksessa on uusia määräyksiä, joiden nojalla on mahdollista tarjota jälleen entistä asianmukaisemmat ylikansalliset oikeuspuutteet yleishyödyllisten palveluiden saannin ja toiminnan määrittämiseksi ja sääntelemiseksi kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Se sisältää etenkin seuraavat seikat:

<sup>(3)</sup> Ks. Miguel Ángel Cepillo Galvínin artikkeli *Los objetivos de la política comercial común a la luz del Tratado de Lisboa* (Yhteisen kauppapolitiikan tavoitteet Lissabonin sopimuksen valossa) kokoomateoksessa *El Tratado de Lisboa: salida de la crisis constitucional* (Lissabonin sopimus, ratkaisu perustuslailliseen kriisiin), toim. José Martín y Pérez de Nanclares, Editorial Iustel 2008.

<sup>(4)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Työn laadun ja tuottavuuden parantaminen”, EUVL C 224, 30.8.2008, s. 87.

<sup>(5)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Yleishyödyllisten palveluiden riippumaton arviointi”, EUVL C 162, 25.6.2008, s. 42.

— keskus-, alue- ja paikallisviranomaisten keskeinen rooli ja niiden laaja harkintavalta tarjottaessa, tilattaessa ja järjestettäessä yleistä taloudellista etua koskevia palveluita mahdollisimman lähellä käyttäjien tarpeita

— yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden monipuolisuus ja erilaiset käyttäjien tarpeet ja mieltymykset mahdollisesti erilaisten maantieteellisten, sosiaalisten ja kulttuuristen olosuhteiden takia

— korkea laatu- ja turvallisuustaso sekä kohtuuhintaisuus, yhdenvertainen kohtelu sekä yhtäläisen saatavuuden ja käyttäjien oikeuksien edistäminen.

2.4.1 Eräät monenkeskisten kansainvälisten elinten, kuten WTO:n ajamat, globalisaation hallintotapaan liittyvät toimet saattaisivat vahvistaa tässä esitettyä kantaa etenkin elinten väli-miespaneelien välityksellä, sillä niillä voisi olla erityisen tärkeä tehtävä.

2.5 Tällaisesta ylikansallisesta näkökulmasta käsin on helppompaa saada aikaan tuntuvaa vaikutusta kansainvälisessä yhteisössä ja koota tarvittavat resurssit eurooppalaisen yhteiskuntamallin uhkien kitkemiseksi. Mallin olisi heijastettava kaikille Euroopan kansalaisille tarkoitettua demokraattista, ympäristömyönteistä, kilpailukykyistä, yhteisvastuuseen perustuvaa ja sosiaalisesti osallistavaa hyvinvointialuetta<sup>(1)</sup>.

2.6 Niinpä nykyisessä kansainvälisessä kontekstissa onkin tunnistettavissa useita tasoja tai kerrostumia, joihin EU:n on puututtava erilaisin strategioin.

2.6.1 EU:n olisi pyrittävä laatimaan maailmanlaajuisen julkishyödykkeiden (ilman, veden, metsien jne.) hoidolle ylikansalliset puitteet, jotka olisivat johdonmukaisia asiasta mahdollisesti tehtävien kansainvälisten sopimusten ja päätösten kanssa, esimerkiksi sellaisista yhteisvastuuseen perustuvista yleisluonteisista asenteista käsin, joita Yhdistyneiden Kansakuntien 2. toukokuuta 1974 antama päätöslauselma N:o 3201 ”Julistus uudesta kansainvälisestä talousjärjestyksestä” ilmentää.

2.6.1.1 Maailmanlaajuiset julkishyödykkeet ovat yksilöiden hyvinvoinnin sekä pohjoisen ja eteläisen pallonpuoliskon yhteiskuntien tasapainon kannalta välttämättömiä hyödykkeitä tai palveluita. Niitä ei voida tuottaa pelkästään kansallisesti tai markkinalähtöisesti: maailmanlaajuisen julkishyödykkeiden säilyttäminen ja tuottaminen edellyttää kansainvälistä yhteistyötä.

(1) ETSK:n lausunto aiheesta ”Sosiaalinen koheesio: eurooppalaisen yhteiskuntamallin sisältö”, EUVL C 309, 16.12.2006.

2.6.2 On säilytettävä tietyt EU:n kansalaisten yleiseksi hyväksi yhteisesti tarjottavat palvelut, kuten Galileo, jotka edellyttävät suuria julkisia investointeja.

2.6.3 Toimivalta on jaettava EU:n ja unionin jäsenvaltioiden kesken säänneltäessä mahdollisuutta käyttää tiettyjä, kaikkien saatavilla olevia sähköisiä viestintäpalveluja, kuten internetiä.

2.6.4 On määriteltävä sellaisten keskushallintoa alemmilla tasoilla (liittovaltio-, alue- ja paikallistasolla) toimivien tahojen tehtävät, jotka nykyisin tukevat, hallinnoivat ja sääntelevät sosiaalipalvelujen tarjontaa, kun niihin vastaisuudessa sovelletaan kansainvälisiä sopimuksia, joilla palveluntarjonta vapautetaan nykyisin säännellyillä tai yleensä sääntelyn purkamismahdollisuuden ulkopuolisilla aloilla.

2.6.5 On niin ikään päätettävä poliittisesta ja oikeudellisesta strategiasta, jossa määritellään yhtäältä verkossa tarjottavien ja toisaalta muiden yleishyödyllisten palvelujen tuleva asema.

2.6.6 Yleishyödyllisten palveluiden periaatteita ja arvoja ei valitettavasti vaalita eikä niistä levitetä tietoa nykyisissä kansainvälisissä foorumeissa.

2.6.7 Kuudella kansainvälisellä organisaatiolla (Maailmanpankilla, YK:n kauppaja-kehityskonferenssilla UNCTADilla, FAOlla, IMF:llä, OECD:llä ja YK:lla) on kuitenkin vuodesta 2003 ollut WTO:ssa tarkkailijan asema, mikä ilmentää hienoista – myöhemmin täydennettävää – maailmanlaajuisen hallintotavan alkua. Tässä hallintotavassa yhdistyvät kansainvälisen oikeuden säännöt (monenväliset ympäristösopimukset, kansainväliset työelämän yleissopimukset sekä ihmisoikeudet, taloudelliset ja sosiaaliset kysymykset). Joukosta puuttuu kuitenkin kaksi järjestöä, ILO ja WHO, minkä vuoksi työelämään ja terveydenhuoltoon liittyvät ongelmat eivät kuulu orastavaan maailmanlaajuisen hallintotapaan, ja unionin pitäisikin vedota tämän seikan muuttamiseksi.

### 3. Yleishyödyllisiä palveluita koskeva lainsäädäntö, jota EU:n on vaalittava WTO:n GATS-sopimuksen yhteydessä

3.1 Unionin toimielimet ovat kymmenen viimeksi kuluneen vuoden aikana onnistuneet laatimaan asteittain yleishyödyllisiä palveluita koskevan oikeudellisen käsitteen ja oikeuspuiteet, mutta ne eivät ole luoneet täydellisiä yhteisiä oikeuspuiteita<sup>(2)</sup>.

(2) Ks. 26. syyskuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin päätöslauselma A6-0275/2006, 12. toukokuuta 2004 julkaistu Euroopan komission valkoinen kirja KOM(2004) 374 lopullinen, 20. marraskuuta 2007 annettu Euroopan komission tiedonanto KOM(2007) 725 lopullinen jne.

3.2 On kuitenkin syytä korostaa Euroopan talous- ja sosiaalikomitean tukeneen johdonmukaisesti lausunnoissaan <sup>(1)</sup> yhteisymmärrykseen perustuvaa pysyvää kantaa yleishyödyllisten palvelujen keskeisiin oikeudellisiin näkökohtiin <sup>(2)</sup>:

- On noudatettava seuraavia periaatteita: tasapuolisuus, yleispätevyys, kohtuuhintaisuus ja saatavuus, luotettavuus ja jatkuvuus, laadukkuus ja tehokkuus, käyttäjien oikeuksien taakaaminen, taloudellinen kannattavuus ja sosiaalinen hyödyllisyys.
- On otettava huomioon tiettyjen käyttäjäryhmien, kuten vammaisten, huollettavien ja huono-osaisten, erityistarpeet.

3.3 ETSK on edelleen sitä mieltä, ettei yleishyödyllisiä palveluja ole syytä määritellä tyhjentävästi, vaan on keskityttävä niille luonteenomaiseen tehtävään, vaikka yleistä taloudellista etua koskeville palveluille onkin ominaista, että niillä pyritään sovittamaan yhteen tietyt tekijät, kuten

- markkinat ja yleinen etu
- taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristönsuojelutavoitteet
- erilaisten käyttäjien (mm. yksityishenkilöiden, epäsuotuisassa asemassa olevien ryhmien, yritysten ja yhteisöjen) tarpeet ja edut, jotka eivät aina ole yhteneviä
- kunkin jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvat seikat ja Euroopan yhdyntymisen <sup>(3)</sup>.

3.3.1 Yleishyödyllisillä sosiaalipalveluilla <sup>(4)</sup> puolestaan pyritään vastaamaan kaikkiin sairaudesta, vanhuudesta, työkyvyttömyydestä, vammaisuudesta, epävarmoista elinoloista, köyhyydestä, sosiaalisesta syrjäytymisestä, humeriippuvuudesta, perhe- ja asunto-ongelmista tai ulkomaalaisten kotoutumiseen liittyvistä ongelmista johtuviin, sosiaalista tilaa heikentäviin tilanteisiin.

<sup>(1)</sup> Ks. ETSK:n valmistelevala lausunto yleishyödyllisistä palveluista, EYVL C 241, 7.10.2002, s. 119; ETSK:n lausunto yleishyödyllisistä palveluista julkaistusta valkoisesta kirjasta, EUVL C 221, 8.9.2005, s. 17 sekä ETSK:n oma-aloitteinen lausunto yleishyödyllisten palvelujen tulevaisuudesta, EUVL C 309, 16.12.2006, s. 135.

<sup>(2)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Yleishyödyllisten palvelujen riippumaton arviointi”, EUVL C 162, 25.6.2008. Lausunnon kohta 3.2.

<sup>(3)</sup> Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Yleishyödyllisten palvelujen riippumaton arviointi”, EUVL C 162, 25.6.2008. Lausunnon kohta 3.7.

<sup>(4)</sup> Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa”, EUVL C 161, 13.7.2007, s. 80.

3.3.2 Haluamatta rajoittaa kansallisten viranomaisten valinnanvapautta ETSK katsoo, että kansallisen, alueellisen ja kunnallisen edun mukaisia palveluja ovat muun muassa palvelut, jotka liittyvät oppivelvollisuus-, terveydenhuolto- ja sosiaaliturvajärjestelmään, kulttuuri- ja hyväntekeväisyystoimintaan, luonteeltaan sosiaaliseen taikka solidaarisuuteen tai lahjoituksiin perustuvaan toimintaan, audiovisuaalisiin palveluihin sekä vedenjakelu- ja jätevesihuoltopalveluihin <sup>(5)</sup>.

3.4 ETSK katsoo, että tärkeintä on keskittyä yleishyödyllisten palveluiden erityistehtävään ja niille asetettuihin selkeisiin vaatimuksiin (julkisen palvelun velvoitteisiin) tehtävien toteuttamiseksi.

3.5 Lissabonin sopimukseen liitettyssä pöytäkirjassa yleistä etua koskevista palveluista niihin viitataan tulkinvaraisella käsitteellä, joka vastaa ETSK:n kantaa. Kysymystä käsitellään nimenomaisesti ensimmäisen kerran EU:n primäärioikeudessa, ja koska tämä oikeus on velvoittavaa, se merkitsee ohjeistusta, josta EU:n toimielimet eivät voi poiketa sen paremmin toimiesaan jäsenvaltioissa kuin jäsenvaltioiden ulkopuolella.

3.6 Pöytäkirjan 2 artiklassa todetaan seuraavaa: ”Perussopimusten määräykset eivät millään tavoin rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa tarjota, tilata ja järjestää yleistä, muuta kuin taloudellista, etua koskevia palveluja.”

3.6.1 Vaikka pöytäkirjassa tehdään implisiittisesti ero taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten palveluiden välillä, jäsenvaltioiden kanta on edelleen tärkein huomioon otettava oikeudellinen suuntaviiva, koska ei ole olemassa toimielinten säädöstä, jossa luokiteltaisiin taloudelliset ja muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut. On myös otettava huomioon toimivallan rajoittamista koskeva julistus, joka on liitetty vuonna 2007 kokoontuneen hvk:n loppuasiakirjaan, sekä Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetty pöytäkirja jaetun toimivallan käytöstä.

Tässä mielessä on erittäin hyödyllistä, että Euroopan komissio arvioi edelleen palveludirektiivin täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, sillä se vaikuttaa aikanaan EU:n säätelemien palveluiden kaupan vapauttamista koskeviin neuvotteluihin ja asiasta tehtäviin sopimuksiin.

<sup>(5)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Yleishyödyllisten palvelujen tulevaisuus”, EUVL C 309, 16.12.2006. Lausunnon kohta 10.3.

3.6.2 Niinpä EU:n toimintaa alalla ohjaavat toistaiseksi edelleen kaksi edellytystä:

- a) Johdetun oikeuden uusia säädöksiä laadittaessa ja annettaessa on otettava huomioon jäsenvaltioiden oikeusperinteet, jotka liittyvät yleishyödyllisten palveluiden käsitteeseen, luokitukseen ja toimintaperusteisiin.
- b) Kansainväliset sopimukset, mukaan luettuina sellaisten järjestöjen puitteissa tehtävät sopimukset, joissa EU ja sen jäsenvaltiot ovat edustettuina, on laadittava ja yhteiset kannat on määriteltävä kaikilla neuvottelukierroksilla tai kansainvälisissä konferensseissa jäsenvaltioiden ja EU:n välisin neuvotteluihin. Niiden on aina ilmennettävä Lissabonin sopimuksen sekä jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksen sisältämiä, yleishyödyllisiä palveluita sääteleviä keskeisiä osatekijöitä.

#### 4. WTO:n GATS-sopimus – erityistapaus

4.1 Maailman kauppajärjestö WTO on kansainvälinen järjestö, joka huolehtii maiden välistä kauppaa säätelevistä globaaleista säännöistä monenvälisen järjestelmän pohjalta. Järjestelmän peruspilareina ovat WTO:n sopimukset, jotka lähes kaikki kansainväliseen kauppaan osallistuvat maat ovat neuvotelleet ja allekirjoittaneet <sup>(1)</sup>.

4.2 WTO:n pääasiallisena tehtävänä on taata kauppavirtojen mahdollisimman sujuva, ennustettavissa oleva ja vapaa liikkuvuus. Käytännöllisesti katsoen kaikki päätökset tehdään yhteisymmärryksessä kaikkien jäsenmaiden kesken, minkä jälkeen maiden parlamentit ratifioivat päätökset. Kauppakiistat käsitellään WTO:n riitojenratkaisumenettelyn avulla.

4.3 Palvelukaupan yleissopimus GATS on ensimmäinen monenvälisesti sovittu periaate- ja sääntökokonaisuus kansainvälisen palvelukaupan sääntelemiseksi. Siinä mainitaan palvelusektorin alat, jotka WTO:n jäsenet ovat valmiit avaamaan ulkoiselle kilpailulle, ja täsmennetään, missä määrin kyseiset markkinat avataan kilpailulle. Alojen joukossa on muutamia yleisiä taloudellista etua koskevia palveluja, kuten rahoituspalvelut, sähköinen viestintä, postipalvelut sekä kuljetus- ja energiapalvelut.

4.4 ETSK on jo tähdentänyt yhteisön muille toimielimille <sup>(2)</sup>, että yleishyödyllisten palveluiden peruseriaatteet on otet-

tava huomioon myös muotoiltaessa unionin kannanottoja kauppaneuvotteluissa erityisesti WTO:n ja GATSin puitteissa. Komitea katsoi, ettei voida ajatella, että Euroopan unioni tekisi kansainvälisissä kauppaneuvotteluissa sellaisia alojen tai toimintojen vapauttamista koskevia sitoumuksia, joista ei olisi päätetty yleishyödyllisiä palveluita koskevien sopimusmääräysten yhteydessä. Koska jäsenvaltioilla on edelleen oltava mahdollisuus säännellä yleishyödyllisiä palveluja unionin asettamien sosiaalisten ja kehitystavoitteiden saavuttamiseksi, sääntelemättömät yleishyödylliset palvelut on jätettävä edellä mainittujen neuvottelujen ulkopuolelle.

4.5 GATS-sopimuksen I artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan sopimus ei periaatteessa kata ”julkista valtaa käytettäessä tarjottavia palveluja”, joilla saman kohdan c alakohdan mukaan tarkoitetaan ”kaikkia palveluja, joita ei tarjota kaupallisesti eikä kilpailtaessa yhden tai useamman palvelujen tarjoajan kanssa”.

4.5.1 GATS-sopimuksessa ei suppeassa merkityksessä viitata yleishyödyllisiin palveluihin XXVIII artiklan c kohdan ii alakohdassa <sup>(3)</sup> mainittua määritelmää lukuun ottamatta. Se aiheuttaa suurta epävarmuutta sovittaessa yhteisesti käsitteestä ja sopivista kansainvälisistä puitteista yleishyödyllisten palveluiden toiminnan sääntelylle WTO:ssa. Tämä saattaa asettaa tietyt yhteisön oikeuden säännökset kyseenalaisiksi.

4.5.2 Koska GATS-sopimusta sovelletaan sen 1 artiklan 1 kohdan nojalla lisäksi useisiin julkisen vallan toimenpiteisiin (tai julkisluonteisiin toimenpiteisiin) <sup>(4)</sup> ja koska muutoksenhakutuomioistuimien puoltaa selvästi, joskin ilman riittäviä perusteita, sopimuksen soveltamista kaikkiin palvelukauppaa vääristäviin toimenpiteisiin <sup>(5)</sup>, EU:n on määriteltävä WTO:ssa yhtenäinen ja vakaa kanta säilyttämällä yhteisön säännöstöön kuuluvat yhteiset periaatteet ja arvot.

4.5.3 Tässä mielessä ainoan poikkeuksen muodostavat ilmakuljetuspalveluita koskevassa GATS-sopimuksen liitteessä olevat 2 kohdan a ja b alakohdat, joiden mukaan sopimusta ja sen riitojenratkaisumenettelyä ei sovelleta ”liikenneoikeuksiin, riippumatta siitä kuinka ne on annettu” tai ”liikenneoikeuksien käyttämiseen suoranaisesti liittyviin palveluihin”.

<sup>(1)</sup> Neuvosto hyväksyi 22. joulukuuta 1994 tekemällään päätöksellä 94/800/EY (EYVL L 336, 23.12.1994) Uruguayn kierroksella käytyjen monenvälisen kauppaneuvottelujen päätteeksi syntyneen oikeudellisen tekstin neuvottelijoiden allekirjoitettua Marrakeshiin loppuasiakirjan sekä Maailman kauppajärjestön perustamisen.

<sup>(2)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Yleishyödyllisten palvelujen tulevaisuus”, EUVL C 309, 16.12.2006.

<sup>(3)</sup> Tässä määritelmiä koskevassa määräyksessä ”jäsenten palvelukauppaa koskevat toimenpiteet” sisältävät toimenpiteet ”koskien käsiksi pääsyä yleisesti saatavilla oleviin asianomaisten jäsenten tarvitsemiin palveluihin ja niiden käyttöä liittyen palvelujen tarjoamiseen”.

<sup>(4)</sup> I artiklan 1 kohta: ”Tätä sopimusta sovelletaan jäsenten toimenpiteisiin, jotka koskevat palvelukauppaa.”

<sup>(5)</sup> Esimerkiksi asiassa Yhdysvallat (toimenpiteet, jotka koskevat uhka- ja vedonlyöntipalvelujen rajatylittävää tarjontaa), WT/DS/AB/R(AB-2005-1). Asiaa on tarkasteltu teoksessa Moreiro González, C. J.: *Las cláusulas de seguridad nacional* (Kansalliset turvalausekkeet), Madrid 2007, s. 229 ja seur; samoin asiassa EY (banaanien tuonti-, myynti- ja jakelujärjestelmä), WT/DS27/AB/R/197.

4.6 Tässä tilanteessa on tarjolla muun muassa useita vaihtoehtoja, joihin WTO:n on otettava kantaa.

4.6.1 On joka tapauksessa aiheellista pyrkiä sopimukseen muiden sopijapuolten kanssa GATS-sopimuksen I artiklan 3 kohdassa mainitun käsitteen ”julkista valtaa käytettäessä tarjotut palvelut” selkiyttämiseksi, jotta kyseisen kohdan b alakohdan määräys, jonka mukaan kaikkien palvelualojen kaikki palvelut vapautetaan sääntelystä, ei estä valtioita toteuttamasta poikkeus-toimenpiteitä jättämällä vapauttamatta sosiaalipalvelut ja yleishyödylliset palvelut kuitenkin loukkaamatta toimenpiteillä GATS-sopimuksesta johtuvia velvoitteita olla asettamatta palvelukaupalle esteitä.

4.6.2 Palvelun tarjoamista voidaan arvioida eri näkökulmasta ja palvelu voidaan tarvittaessa luokitella GATS-sopimuksen noudattamista silmällä pitäen yleishyödylliseksi palveluksi riippuen siitä, tarkastellaanko palvelua sen kuluttajien vai sitä tarjoavan tahon kannalta. Yleishyödyllisten palveluiden jättämistä GATS-sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle voitaisiin perustella

vain yleisen edun säilyttämisellä yhteisössä tai jäsenvaltioissa ja palveluiden kuluttajien suojelulla, sillä sopimuksen soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko palvelun tarjoaja julkinen vai yksityinen taikka kansallinen vai ulkomainen tahon.

4.6.3 On sovitettava yhteen yhteisössä käytössä oleva käsite julkisluonteisista luottolaitoksista ja yleiseen etuun liittyvistä rahoituspalveluista (esimerkiksi eläkesäästäminen ja julkisen sektorin eläkkeet) GATS-sopimuksen rahoituspalveluliitteessä olevan 1 kohdan b alakohdan iii luetelmakohdan kanssa, jonka mukaan ”julkista valtaa käytettäessä tarjottavia palveluja” ovat ”muu julkisen elimen harjoittama toiminta hallituksen puolesta tai sen takaamana tai sen rahavaroja käyttäen”.

4.6.4 Rahoitusalan G20-ryhmä<sup>(1)</sup> voisi ryhtyä panemaan vauhtia päätöksiin, joita alan kansainvälisten järjestöjen (esimerkiksi WHO:n, FAOn, Maailmanpankin, IMF:n jne.) on tehtävä rahoituspalveluista sekä yleishyödyllisten palvelujen periaatteiden ja arvojen säilyttämisestä.

Bryssel 23 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> Rahoitusalan G20-ryhmään kuuluu G8-ryhmän maiden lisäksi yksitoista valtiovarainministeriä ja keskuspankkien pääjohtajaa, jotka edustavat yhteensä 85:ttä prosenttia maailman BKT:stä, sekä Euroopan unioni (jota edustaa neuvoston puheenjohtajavaltio ja Euroopan keskuspankin pääjohtaja).



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Matkustajien lentoturvallisuus**

(2009/C 100/07)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 17. tammikuuta 2008 laatia työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Matkustajien lentoturvallisuus.*

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta"-erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. syyskuuta 2008. Esittelijä oli Thomas McDONOGH.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 94 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

**1. Suositukset**

1.1 ETSK suositaa, että luodaan mahdollisimman pitkälle yhtenäistetyt, erityiset ilmailun turvaamista koskevat vaatimukset niiden oikeudellisten normien lisäksi, jotka määräävät yhteisön lähestymistavan siviili-ilmailun turvaamiseen.

1.2 Komitean mielestä palveluntarjoajat tulisi sulkea ilmailun turvaamiseen liittyvän toiminnan ulkopuolelle muun muassa siinä tapauksessa, että ne ovat konkurssissa tai selvitystilassa, konkurssiin asettamista koskevan menettelyn kohteena, ne on tuomittu ammattitoimintaansa koskevasta rikoksesta, ne ovat syyllistyneet vakavaan ammatilliseen virheeseen, laiminlyöneet verojen tai sosiaalimaksujen maksamisen, ne ovat tarjouksen kannalta olennaisia tietoja ilmoittaessaan syyllistyneet vakavalla tavalla väärin tietojen antamiseen tai laiminlyöneet vaadittavien tietojen antamisen tai siinä tapauksessa, että ne vastoin kansallisen lainsäädännön vaatimuksia eivät kuulu ammattirekisteriin. Lisäksi ilmailualan turvapalvelujen tarjoajilla tulisi olla sisäinen rekrytointijärjestelmä ja niiden pitäisi varmistaa henkilöstön riittävä koulutus sekä kyetä esittämään todiste vakuutusnotosta sopimuksen täytäntöönpanon jälkeen mahdollisesti aiheutuvan korvausvastuun varalta.

1.3 ETSK suositaa, että kaikissa Euroopan unionin 27 jäsenvaltiossa tulisi ottaa käyttöön yhteiset, oikeudellisesti sitovat turvahenkilöstön koulutustunnit ja pakollinen koulutusohjelma.

1.4 Komitea katsoo, että toimien tulisi olla selkeitä ja tarkoin rajattuja.

1.5 ETSK katsoo, että lentoyhtiöille, lentoasemille ja turvallisuuspalvelujen tarjoajille on nimenomaisesti ja tiukoilla edellytyksillä annettava tietoja turvatoimenpiteitä koskevia säännöksiä sisältävän lainsäädännön soveltamisesta.

1.6 Komitea katsoo yhteisön oikeuden toteutumisen edellyttävän, että *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* julkaistaan turva-

toimenpiteitä koskevia säännöksiä sisältävän täytäntöönpanolainsäädännön muut kuin arkaluonteiset osat, joilla asetetaan matkustajille velvoitteita tai rajoitetaan heidän oikeuksiaan. Nämä turvatoimenpiteet olisi tarkistettava kuuden kuukauden välein.

1.7 ETSK kehottaa Euroopan komissiota tekemään aloitteita ilmailualan rikosten, kuten terrori-iskujen, uhreille annettavista korvauksista.

1.8 Toimenpiteillä tulisi edistää turvallisuusalan ammattien arvostusta ja turvahenkilöstön ammatillista kehitystä.

1.9 Toimenpiteillä tulisi pyrkiä välttämään ylimääräisiä turvatarkastuksia ottamalla EU:n alueella käyttöön yhden turvatarkastuksen periaate (*One-Stop Security*). Kolmansien maiden turvatoimenpiteiden tunnustamista olisi edistettävä.

1.10 Toimenpiteillä tulisi kehittää räätälöity innovatiivinen lähestymistapa, joka mahdollistaa miehistöille ja matkustajille eriytyetut turvatoimenpiteet turvallisuutta vaarantamatta.

1.11 Komitean mielestä turvallisuusalaa koskevia tutkimusvaroja jaettaessa ilmailun turvaaminen on asetettava etusijalle.

1.12 Euroopan komission on toteutettava teknologioiden ja niiden edellytysten riippumaton arviointi. ETSK:n mielestä tällaisen riippumattoman arvioinnin perusteella tulisi luoda hyväksytyjen palveluntoimittajien keskusrekisteri ja standardit teknologioille, joita hyödynnetään ilmailun turvaamisen alalla.

1.13 ETSK katsoo, että jäsenvaltioille yhteinen, entistä koordinoitumpi lähestymistapa on tarpeen taistelussa terrorismia ja järjestäytyntä rikollisuutta vastaan. Lisäksi jäsenvaltioiden tasolla toteutettavien tiukempien toimenpiteiden, joilla asetetaan matkustajille velvoitteita ja/tai rajoitetaan heidän oikeuksiaan, tulisi perustua riskien arviointiin, ja niissä tulisi ottaa huomioon ihmisarvo. Ne olisi tarkistettava kuuden kuukauden välein, ja niistä tulisi nimenomaisesti ilmoittaa matkustajille.

## 2. Johdanto

2.1 Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat puiteasetuksen yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä <sup>(1)</sup> syyskuun 11. päivänä 2001 sattuneiden järkyttävien tapahtumien jälkeen. Asetuksessa esitetään tärkeimmät säännökset ja yhteiset normit, jotka määrittävät yhteisön lähestymistavan siviili-ilmailun turvaamiseen. Yhteisön lainsäädännössä asetetaan yhteiset perusvaatimukset, mutta siinä annetaan jäsenvaltioille (tai yksittäisille lentoasemille) mahdollisuus asettaa vielä tiukempia normeja jäsenvaltion, lentoaseman ja lentoyhtiön mukaan vaihtelevan terrori-iskun uhkan suuruuden perusteella.

2.2 Euroopan komissio käynnisti vuonna 2005 kyseistä puiteasetusta koskevan tarkistusmenettelyn <sup>(2)</sup> ilmailun turvaamisen alalla. Sen perusteella saatiin aikaan 11. tammikuuta 2008 Euroopan parlamentin jäsenten ja Euroopan unionin neuvoston välinen lopullinen yhteisymmärrys. Sen seurauksena hyväksyttiin 11. maaliskuuta 2008 uusi puiteasetus N:o 300/2008 <sup>(3)</sup>. Tarkistuksen tavoitteena oli selvittää ja yksinkertaistaa oikeudellisia vaatimuksia, jatkaa niiden yhdenmukaistamista ja siten parantaa siviili-ilmailun yleistä turvallisuuden tasoa.

2.3 Puiteasetuksen tarkistuksen aikaansaamaa edistystä tulisi hyödyntää, koska kyseessä on perustavanlaatuisen muutos ilmailun turvaamista koskeviin sääntöihin. Yhteinen liikennepoliittikka oli yksi Euroopan yhteisön ensimmäisistä yhteisistä politiikoista. Tässä yhteydessä lentoliikenne on erittäin tärkeä asia henkilöiden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden kannalta; nehen kuuluvat Euroopan yhteisön tavoitteisiin. EU:n yhden jäsenvaltion kansalaisen vapaus matkustaa toiseen jäsenvaltioon edellyttää kyseisen henkilön turvallisuuden takaamista. Lisäksi lentoliikennejärjestelmään kohdistuvilla häiriöillä (esimerkiksi terrori-iskuilla) olisi kielteisiä vaikutuksia koko Euroopan talouteen. Näin ollen on selvää, että turvallisuuden tulisi olla jatkuvasti lentoliikenteen menestyksen avaintekijä.

2.4 Monista ilmailun turvaamiseksi toteutetuista aloitteista huolimatta alan nykyisessä sääntelyjärjestelmässä ei puututa eräisiin matkustajien, lentoyhtiöiden, lentoasemien ja yksityisten turvapalvelujen tarjoajien perustavanlaatuisiin huolenaiheisiin. Lentoliikenteen alalla tarvitaan selkeitä, kattavia ja yhdenmukaisia toimenpiteitä. Ilmailun turvaamista koskevan politiikan yleisenä tavoitteena tulisi siksi olla selkeän, tehokkaan ja avoimen sääntelyjärjestelmän ja kansalaisläheisen turvallisuuden luominen.

<sup>(1)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2320/2002, annettu 16 päivänä joulukuuta 2002, yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä, EUVL L 355, 30.12.2002, s. 1.

<sup>(2)</sup> KOM(2003) 566, ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 2320/2002 muuttamisesta, EUVL C 96, 2004.

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 300/2008, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2008, yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä ja asetuksen (EY) N:o 2320/2002 kumoamisesta, EUVL L 97, 9.4.2008, s. 72.

## 3. Yksityisten turvapalvelujen tarjoajien sertifiointi on välttämätöntä

3.1 Koska ilmailun turvaaminen on tärkeää lentoliikennejärjestelmän toiminnan kannalta, on välttämätöntä luoda ilmailualan turvapalveluille erityisvaatimukset niiden oikeudellisten vaatimusten lisäksi, jotka määräävät yhteisön lähestymistavan siviili-ilmailun turvaamiseen. Yksityiset turvapalvelujen tarjoajat valitaan käytännössä yleensä edullisimman hinnan perusteella niiden tarjoamien palvelujen arkaluonteisuudesta huolimatta. Uudessa sitovassa lainsäädännössä, johon sisällytetään tällaiset erityisvaatimukset, tulisi antaa ohjeita ilmailualan turvapalveluiden tarjoajilta vaadittaviin ominaisuuksiin ja niiden valintaan laatukriteerien perusteella.

3.2 Turvapalveluiden tarjoajilta vaadittaviin ominaisuuksiin ja niiden valintaa koskeviin kriteereihin tulisi kuulua muun muassa turvapalveluiden tarjoajan taloudellinen suorituskyky, taloudellinen avoimuus, taidot ja tekninen suorituskyky, sillä nämä seikat parantavat palvelujen laatua.

3.3 Euroopan lentoturvallisuusvirasto on hiljattain käynnistänyt itsesääntelyä koskevan aloitteen laatuperuskirjan avulla ja laatinut yksityisen turvahenkilöstön koulutusta koskevan liitteen. Tässä asiakirjassa esitetyt periaatteet voisivat olla perustena kaikkien ilmailun turvaamisen alalla toimivien yksityisten yritysten sertifiointille ja ilmentää alan sitoutumista korkealaatuisten ratkaisujen tarjoamiseen.

3.4 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suosittelee oikeudellisesti sitovien laatukriteerien luomista yksityisille ilmailun turvapalvelujen tarjoajille. Palveluntarjoajat voitaisiin sulkea ilmailun turvaamiseen liittyvän toiminnan ulkopuolelle muun muassa siinä tapauksessa, että ne ovat konkurssissa tai selvitystilassa, konkurssiin asettamista koskevan menettelyn kohteena, ne on tuomittu ammattitoimintaansa koskevasta rikoksesta, syyllistyneet vakavaan ammatilliseen virheeseen, laiminlyöneet verojen tai sosiaalimaksujen maksamisen, ne ovat tarjouksen kannalta olennaisia tietoja ilmoittaessaan syyllistyneet vakavalla tavalla väriin tietojen antamiseen tai laiminlyöneet vaadittavien tietojen antamisen, tai siinä tapauksessa, että ne vastoin kansallisen lainsäädännön vaatimuksia eivät kuulu ammattirekisteriin. Lisäksi ilmailu-alan turvapalvelujen tarjoajilla tulisi olla sisäinen rekrytointijärjestelmä, ja niiden pitäisi varmistaa henkilöstön riittävä koulutus sekä todistaa ottaneensa vakuutus sopimuksen täytäntöönpanon jälkeen mahdollisesti aiheutuvan korvausvastuun varalta.

3.5 Lisäksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ehdottaa, että kaikissa Euroopan unionin 27 jäsenvaltiossa otetaan käyttöön yhteiset oikeudellisesti sitovat koulutustunnit ja pakollinen koulutusohjelma.

## 4. Turvahenkilöstön taustatarkistusten tunnustaminen

4.1 Ennen turvahenkilöstön palkkaamista sen tulee nykyisen ja voimaan tulevan puiteasetuksen mukaan osallistua erityiseen koulutukseen ja henkilöiden tausta on tarkistettava. Koska turvahenkilöstön työ on avainasemassa ilmailun turvajärjestelmässä, on erittäin tärkeää, että palkattavalla turvahenkilöllä ei ole mitään merkintöjä rekistereissä yhteisistä mahdollisiin terroristiryhmiin tai rikollisryhmiin eikä rikosrekisteriä.

4.2 Tällä hetkellä taustatarkistukset suorittaa kansallinen viranomais- tai sisäministeriö – ainoastaan toimivaltansa rajoissa. Tämän seurauksena kyseisen ennakoehdon vastavuoroinen tunnustaminen ei toteudu useimmissa jäsenvaltioissa. Tämä aihe on erityisen tärkeä työntekijöiden liikkuvuuden kannalta; sehän on Rooman sopimuksessa vahvistettu perusvapaus.

4.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kehottaa Euroopan unionin neuvostoa ja Euroopan komissiota pohtimaan asiaa EU:n sisäistä oikeudellista yhteistyötä ja poliisiyhteistyötä koskevan toimivaltansa rajoissa.

## 5. Yhden turvatarkastuksen periaate

5.1 Kun Euroopan unionille siirrettiin toimivaltaa ilmailun turvaamisen alalla, pääasiallisena tavoitteena oli saavuttaa yhteiset eurooppalaiset sääntelypuitteet, joita sovellettaisiin yhtenäisesti EU:n jäsenvaltioissa. Koska jäsenvaltioiden on sovellettava kaikkia EU:n tasolla annettuja sääntöjä, looginen seuraus siitä olisi EU:n turvastandardien vastavuoroinen tunnustaminen jäsenvaltioissa. Juuri tätä tarkoitetaan yhden turvatarkastuksen periaatteella. Jäsenvaltiosta toiseen kuljetettavia matkustajia, matkatavaroita ja rahtitavaraa tulisi pitää turvallisina, ja niinpä niitä ei tulisi alistaa ylimääräisiin turvatarkastuksiin EU:ssa sijaitsevassa kauttakulkupisteessä ennen matkakohdetta.

5.2 Yhden turvatarkastuksen periaate on tunnustettu EU:n tasolla, ja sitä vahvistetaan entisestään uudella ilmailun turvaamisesta annetulla puiteasetuksella. EU:n jäsenvaltioiden turvastandardien vastavuoroinen tunnustaminen ei kuitenkaan vielä ole toteutunut EU:n alueella. Koska uhkataso ei ole kaikissa jäsenvaltioissa samanlainen, eräät jäsenvaltiot ovat ryhtyneet tiukempiin turvatoimenpiteisiin torjuakseen erityiset uhkat, joille ne ovat alttiina.

5.3 Turvastandardien tunnustamatta jättäminen EU:ssa merkitsee sitä, että tarkastuksia tehdään usein turhaan. Nämä tarkastukset eivät aiheuta ainoastaan ylimääräisiä viivästyksiä ja kustannuksia lentoyhtiöille, vaan niihin myös käytetään voimavaroja, joita voitaisiin hyödyntää tehokkaammin heikompien lenkkien suojeluun.

5.4 Yhden turvatarkastuksen periaatetta, jota tulisi noudattaa EU:n alueella, tulisi harkita sovellettavaksi myös suhteessa muihin maihin. Ei ole syytä katsoa, että ilma-alukset, jotka ovat peräisin kehittyneen ilmailun turvajärjestelmän omaavista maista, kuten Yhdysvalloista tai Israelista, olisivat ”turvaamattomia”. Standardien vastavuoroisen tunnustamisen tulisi olla mahdollista myös muissa ”samoin ajattelevissa” maissa. Näin voitaisiin jälleen osaltaan edistää tasapainoista maailmanlaajuista turvajärjestelmää, jossa kaikki pyrkimykset suunnataan todellisten uhkien torjuntaan.

5.5 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kehottaa siksi Euroopan komissiota varmistamaan, että yhden turvatarkastuksen periaatetta sovelletaan EU:ssa täydellisesti ja että jokaista EU:n jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon matkaavaa ilma-alusta pidetään turvallisena. Lisäksi Euroopan komissiota kehoitetaan vahvasti edistämään kolmansien maiden turvastandardien tunnustamista tapauksissa, joissa näitä standardeja voidaan pitää vastaavanlaisina, ja keskittymään tässä yhteydessä erityisesti Yhdysvaltoihin.

## 6. Eriyttäminen

6.1 Kun otetaan huomioon, että lähivuosille ennustetaan lentoliikenteen matkustajamäärän merkittävää kasvua, nykyiset matkustajien ja matkatavaran turvatarkastukset eivät voi olla pysyvä menettelytapa. Tällä hetkellä kaikki matkustajat tarkastetaan samankaltaisella tavalla, ja heidän on kaikkien käytävä läpi sama turvatarkastusmenettely. Juuri tämä hankala menettely on valitusten pääasiallisena aiheena, kun matkustajia pyydetään arvioimaan matkustukseen liittyviä kokemuksiaan. Matkustajien tyytymättömyyttä lisää tieto siitä, että matkustajien suuri enemmistö ei ole minkäänlainen ilmailun turvallisuuteen kohdistuva uhka lentoasemalla tai lentokoneessa.

6.2 Voimavarat ilmailun turvallisuuden varmistamiseksi ovat hyvin vähissä. Ensinnäkin on erotettava toisistaan se, mikä on todennäköistä, ja se, mikä on mahdollista. Koko järjestelmän uskottavuuden on nojaututtava kykyyn torjua todennäköisiä uhkia eikä mahdollisten uhkien täydelliseen torjumiseen. Todennäköisen uhkan tunnistamisen tulisi perustua kyseisen uhkan arviointiin ja asianmukaisten toimien toteuttamisen yhteydessä otettujen riskien arviointiin.

6.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pyytää Euroopan komissiota pohtimaan lähestymistapaa, jossa matkustajien turvatarkastusten järjestäminen voitaisiin korvata matkustajien aktiivisella eriyttämisellä, jossa yhdistyvät tietojen kerääminen ja satunnaisten tarkastustoimenpiteiden pelotevaikutus.

## 7. Tutkimus- ja kehitysvarojen jakaminen turvallisuusalalla

7.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen siihen, että tutkimuksen seitsemännessä puiteohjelmassa osoitetaan 1,2 miljardin euron suuruinen summa turvallisuustutkimukseen. Kun otetaan huomioon ilmailualalle aiheutuvien kustannusten lisääntyminen ja sen vaikutus koko yhteiskuntaan, ilmailun turvaamisen tulisi olla etusijalla varoja jaettaessa. Lisäksi on erittäin tärkeää, että valitut hankkeet ovat kehitettävän politiikan mukaisia ja että varoja suunnataan tällä alalla tarpeellista tutkimusta varten. Esimerkkinä mainittakoon nestemäisten räjähteiden tunnistamiseen käytettävät teknologiat tai muu tunnisteteknologioita (esimerkiksi biometriikan käyttöä) koskeva tutkimus.

7.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pyytääkin Euroopan komissiota koordinoimaan työnsä sisäisesti, jotta voidaan optimoida verovarosta myönnetyn rahoituksen käyttö.

7.3 Lisäksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suosittelee, että Euroopan komissio kohdistaisi varoja teknologioiden ja niiden edellytysten riippumattomaan arviointiin. Tämän riippumattoman arvioinnin perusteella tulisi luoda hyväksytyjen toimittajien keskusrekisteri ja standardit teknologioille, joita hyödynnetään ilmailun turvaamisen alalla.

## 8. Turvahenkilöstön palkkaamisen ja palveluksessa pysymisen vaikeudet

8.1 Lentoasemat ja turvapalvelujen tarjoajat ovat eräissä jäsenvaltioissa kohdanneet suuria turvahenkilöstön palkkaamiseen liittyviä vaikeuksia. On luonnollista, että valintakriteerit ovat kiristyneet turvallisuusalan ammattilaisten roolin muututtua yhä tärkeämmäksi. Henkilöiden moitteetonta taustaa koskevan edellytyksen ohella hakijoiden määrää rajoittaa se, että heidän on välttämätöntä osata puhua vähintään yhtä vierasta kieltä ja että heillä tulee olla tietyn tasoinen koulutus, jotta he pystyvät ymmärtämään menettelyjä ja käsittelemään hankalia matkustajia.

8.2 Hankaluuksia aiheuttaa myös se, että palkkaamisen ja kunnollisen kouluttamisen jälkeen näiden henkilöiden palveluksessa pitäminen muuttuu erittäin vaikeaksi. Hankalat työajat yhdistyneenä jatkuvaan paineeseen ja suhteellisen alhaiseen palkkaan tekevät turvahenkilön ammatin monelle epämieluisaksi. On myös selvää, että sosiaalisen tunnustuksen ja uranäkymien puuttuminen johtavat alan asiantuntemuksen häviämiseen.

8.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että Euroopan komissiolla on tärkeä rooli tässä sosiaalisessa kysymyksessä: se voi korostaa turvahenkilön ammattiin liittyviä etuja ja lisätä ammatin arvostusta Euroopan unionin alueella.

## 9. Vastuullisuus

9.1 Ilmailuala panostaa korkealaatuisten palvelujen tarjoamiseen. Se kohtaa kuitenkin myös esteitä, jotka estävät sitä saamasta selkeää käsitystä oikeudellisista vaatimuksista ja siten hankaloittavat laadullista täytäntöönpanoa.

9.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on sitä mieltä, että toimenpiteiden tulisi olla selkeitä ja niin yksinkertaisia kuin käytännössä on mahdollista. Nykyiset säännöt ovat usein sarja erilaisiin oikeudellisiin teksteihin hajotettuja sääntöjä, joista on lukuisia poikkeuksia ja poikkeuksen poikkeuksia. Tuloksena on monimutkainen vaatimusten joukko, joka ei edistä tehokkuutta, vaan lisää henkilöstön stressiä sekä aiheuttaa viivästyksiä ja hankaluuksia matkustajille.

9.3 Lisäksi kyseiset säännöt eivät ole suoraan turvatoimenpiteiden loppukäyttäjien, eli lentoyhtiöiden, lentoasemien ja tosiasiassa toimia toteuttavien turvapalvelujen tarjoajien, saatavilla. Ratkaisevien palveluntarjoajien, kuten lentoyhtiöiden, lentoasemien ja turvapalvelujen tarjoajien, odotetaan noudattavan sääntöjä moitteettomasti. Niille ei kuitenkaan suoraan anneta säännöistä tietoja, vaikka Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 254 artiklassa määrätään, että annetut asetukset julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. On järjetöntä olettaa palveluntarjoajien noudattavan sääntöjä, joita ne eivät tunne. Vireillä olevassa asiassa C-345/06, joka paremmin tunnetaan Heinrich-tapauksena, julkisasiamies Sharpston antoi lausunnon, jossa tämä ehdotti ilmailun turvaamista koskevan täytäntöönpanoasetuksen julistamista mitättömäksi. Julkisasiamiehen mukaan asetuksen N:o 2320/2002 liitteen – joka sisältää muun muassa kiellettyjä käsimatkatavaroita koskevan luettelon – alituinen ja tahallinen julkaisematta jättäminen on niin vakava virhe, että sitä ei voida yhteisön oikeusjärjestelmässä hyväksyä<sup>(1)</sup>.

9.4 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suositteleeekin, että turvatoimenpiteistä tiedotetaan selkeästi ja suoraan lentoyhtiöille, lentoasemille ja turvapalvelujen tarjoajille, joiden on toteutettava niitä. Lentoyhtiöille, lentoasemille ja turvapalvelujen tarjoajille on annettava suoraan tiedot säännöistä tiukoilla edellytyksillä. Se tosiseikka, että yksityisten turvapalvelujen tarjoajien on toteutettava turvatoimenpiteitä ja että ne ovat tietyn määrin vastuussa sääntöjen soveltamisesta, mutta niille ei kuitenkaan ole annettu asiaa koskevia suoria tietoja, ei vaikuta palvelujen laatua kohottavasti. Koska nämä säännöt edellyttävät tiukkaa luottamuksellisuutta, sen takaamista koskevat erityiset edellytykset on määriteltävä ja niistä on päätettävä. Lisäksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suosittelee, että asetuksen N:o 2320/2002 – joka asettaa matkustajille velvoitteita ja rajoittaa heidän oikeuksiaan – täytäntöönpanolainsäädäntö, lukuun ottamatta sen arkaluonteisia osia, julkaistaan *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*, kuten Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 254 artiklassa edellytetään. Lisäksi on tarkistettava matkustajille velvoitteita asettavat tai heidän oikeuksiaan rajoittavat turvatoimenpiteet kuuden kuukauden välein. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että jäsenvaltioiden on voitava toteuttaa tiukempia toimenpiteitä maiden vaihtelevan riskitason vuoksi. Komitea katsoo kuitenkin, että jäsenvaltioille yhteinen, entistä koordinoivampi lähestymistapa on tarpeen taistelussa terrorismia ja järjestäytyntä rikollisuutta vastaan. Lisäksi jäsenvaltioiden tasolla toteutettavien tiukempien toimenpiteiden, joilla asetetaan matkustajille velvoitteita ja/tai rajoitetaan heidän oikeuksiaan, tulisi perustua riskien arviointiin ja niiden yhteydessä tulisi ottaa huomioon ihmisarvo. Toimet olisi tarkistettava kuuden kuukauden välein ja niistä tulisi antaa tietoja matkustajille.

## 10. Terrori-iskujen seuraukset

10.1 Yksi Euroopan yhteisön tavoitteista on henkilöiden ja tavaroiden vapaa liikkuvuus. Lisäksi Euroopan yhteisö on sitoutunut luomaan yhteisen liikennepolitiikan ja suojelemaan ihmisoikeuksia, kuten oikeutta elämään ja omistusoikeutta.

<sup>(1)</sup> Julkisasiamies Eleanor Sharpstonin lausunto asiassa C-345/06, 10. huhtikuuta 2008, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

10.2 Asiassa Cowan <sup>(1)</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kun yhteisön oikeudessa taataan luonnolliselle henkilölle vapaus mennä toiseen jäsenvaltioon, tällaiseen liikkumisvapauteen liittyy välttämättä se, että henkilön koskemattomuutta suojataan kyseisessä jäsenvaltiossa samalla tavoin kuin valtion omien kansalaisten tai siellä asuvien. Euroopan unionin neuvosto lisäsi direktiivissä 2004/80/EY vielä sen, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi olisi myös toteutettava toimenpiteitä, joilla helpotetaan korvausten maksamista rikosten uhreille. Kyseisiä periaatteita tulisi soveltaa siviili-ilmailun alalla tapahtuvien terrori-iskujen uhreihin.

10.3 Tampereella 15. ja 16. lokakuuta 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti laatimaan vähimmäisvaatimukset rikoksen uhrien suojaamisesta, erityisesti heidän mahdollisuuksistaan saada oikeussuojaa ja oikeudestaan saada vahingonkorvauksia, oikeudenkäyntikulut mukaan luettuina.

10.4 Kun otetaan huomioon, että lentoyhtiöt, lentoasemat ja turvallisuusala panostavat tutkimuksen avulla korkealaatuisiin palveluihin ja edistävät yhteisön turvallisuutta, mutta niillä ei ole perimmäistä yleistöimivaltaa terrori-iskujen estämiseksi, Euroopan unionin on välttämättä ryhdyttävä toimenpiteisiin uhrien auttamiseksi terrori-iskun jälkeen.

10.5 Tällä hetkellä ei ole olemassa EU:n sääntöjä uhreille terrori-iskun jälkeen annettavista korvauksista. Uhrin ovat riippuvaisia oikeudellisten menettelyjen tuloksista ja jäsenvaltioiden tarjoamista vapaaehtoisista korvauksista. EU:lle yhteisten sääntöjen puuttumisen seurauksena on se, että tukeudutaan kansallisiin vastuujärjestelmiin. Tämä ei ole tyydyttävä ratkaisu, eikä se suoja kansalaisia terrori-iskujen kauaskantoisilta seurauksilta. Esimerkkinä tästä on se, että korvauksia hakevan uhrin olisi käynnistettävä pitkälinen oikeudellinen menettely terroristeja vastaan; heitä ei välttämättä ole helppo löytää ja heiltä saattaa puuttua tarvittavat varat korvauksen maksamiseksi uhrille. Lisäksi erilaisiin toimijoihin, kuten lentoyhtiöihin, lentoasemiin

ja yksityisiin turvapalvelujen tarjoajiin, saattaisi tämän seurauksena kohdistua oikeustoimia ja ne voisivat joutua kantamaan rajoittamattoman vastuun kansallisen vastuujärjestelmän perusteella. Nykyiset vakuutusratkaisut eivät ole riittäviä, koska lentoyhtiöitä, lentoasemia ja yksityisiä turvapalvelujen tarjoajia rasitetaan korkeilla vakuutusmaksuilla ja rajallisella vakuutusosuudella. On selvää, että nämä yksityiset toimijat eivät ole siinä asemassa, että ne voisivat maksaa uhreille tarvittavat korvaukset. Ei myöskään ole toivottavaa, että yksityiset toimijat joutuvat kärsimään valtion politiikkoja vastaan suunnatuista toiminnoista.

10.6 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kiinnittää huomiota Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 308 artiklaan, joka valtuuttaa yhteisön ryhtymään toimiin kahden edellytyksen täyttyessä. Ensinnäkin toimenpiteen on oltava tarpeellinen jonkun yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi ja toiseksi Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa ei ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista.

10.7 Näin ollen Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suosittelee mahdollisena ratkaisuna Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 308 artiklaan nojautuvan aloitteen tekemistä korvauksien maksamiseksi terrori-iskujen uhreille. Euroopan yhteisön toimet ovat välttämättömiä henkilöiden ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden päämäärän toteuttamiseksi, lentoliikennejärjestelmän toiminnan varmistamiseksi ja elämää koskevan oikeuden ja omistusoikeuden suojelemiseksi.

10.8 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ehdottaa Euroopan komissiolle ja Euroopan unionin neuvostolle muilla aloilla (esimerkiksi ydinalalla ja merenkulkualalla) käytettyjen periaatteiden soveltamista. Tarkemmin sanottuna se ehdottaa sovellettavaksi rajoitettua objektiivista vastuuta, joka kohdistuu yksinomaan yhteen toimijaan ja jonka toteuttamiskelpoisuutta suojaaa kolmitasoinen vastuujärjestelmä eli vakuutus, kaikkien asianomaisten osapuolten rahoittama rahasto ja valtion toimenpiteet.

Bryssel 23 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Yhteisöjen tuomioistuin, Ian William Cowan vastaan Trésor public, asia 186/87, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

**”Maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaoston Lausunto aiheesta: EU ja ruokaturvan maailmanlaajuiset haasteet**

(2009/C 100/08)

Neuvoston puheenjohtajavaltio Ranska lähetti 25. lokakuuta 2007 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean puheenjohtaja Dimitris DIMITRIADISille kirjeen, jossa se pyysi Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla laatimaan valmistelevala lausunnon aiheesta

*EU ja ruokaturvan maailmanlaajuiset haasteet.*

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. lokakuuta 2008. Esittelijä oli Seppo KALLIO.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 73 puolesta ja 11 vastaan 27:n pidättyessä äänestämästä.

**1. Johtopäätökset ja suositukset**

1.1 ETSK katsoo, että EU:n tulisi arvioida maatalous- ja kauppapolitiikan pitkän aikavälin tavoitteet ja tutkia, onko elintarvikehuolto varmistettu muuttuneissa olosuhteissa EU:ssa ja koko maapallolla.

1.2 EU:n on otettava elintarvikkeiden saatavuus maatalouspolitiikan keskiöön, mikä takaa kannattavan tuotannon EU:n kaikilla alueilla. Siitä on huolehdittava YMP:n terveystarkastuksessa.

1.3 Ruoantuotanto pitää asettaa etusijalle energiantuotantoon nähden. Kasvipohjaista energiatuotantoa pitää suunnata sellaisiin kasveihin ja biomassaan, jotka eivät luontaisesti sovi elintarviketuotantoon.

1.4 Tuottajahintojen kohtuullinen taso luo vakautta riittäväälle elintarvikehuollolle – alkutuotannossa ja jalostuksessa – sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti.

1.5 Maatalouskaupassa on tavoiteltava sellaisia sääntöjä, jotka takaavat ruokahuollon kaikissa maissa ja olosuhteissa. Kehitysmailla on annettava etuja, jotka tukevat kansallisen tuotannon vahvistamista.

1.6 EU:n on lisättävä yhteistyötä ja tukea kehitysmaiden elintarvikeketjen ajanmukaistamiseksi ja tehostamiseksi.

1.7 ETSK korostaa, että EU:n on kehitysmaissa vahvistettava tuottajajärjestöjen ja markkinaorganisaatioiden toimintaa ja sillä tavalla tuettava ruokahuollon perusteita. Jo ehdotetusta miljardin euron tuesta kehitysmaiden viljelijöille on pidettävä kiinni.

1.8 EU:n on panostettava entistä enemmän uusien teknologioiden, mm. biotekniikan kehittämiseen, jotta niitä voidaan soveltaa käytännön tuotannossa.

1.9 Tulevaisuuden strategiana on oltava elintarviketuotteiden laadun parantaminen, ja tuotteiden turvallisuutta on lisättävä avoimilla alkuperämerkinnöillä ja kuluttajavalituksella.

1.10 Ruoan kuluttajahintoja ei tulisi alentaa keinotekoisesti, vaan hintakompensaatiot tulisi hoitaa sosiaalipolitiikan avulla.

1.11 YK:n ja muiden kansainvälisten organisaatioiden on nostettava ruoantuotanto ykkösprioriteetiksi köyhyyden poistamisen lähtökohtana.

1.12 Ruoan saatavuuden turvaamiseksi maapallolle on luotava varastointivalvoiteohjelma, kuten öljyn varastointi on EU:ssa järjestetty.

1.13 Huoltovarmuuden luomiseksi EU:ssa on perustettava nykyistä parempi perusvarastointijärjestelmä tärkeimmille tuotteille ja tuotantopanoksille (valkuainen, lannoitteet, siemenet, torjunta-aineet) sekä aktiivisin toimenpitein vahvistettava jäsenmaiden, unionin ja kaupallisten toimijoiden yhteistyötä.

1.14 Elintarvikehuollon takaamiseksi on lisättävä alan koulutusta vastaamaan ruokakriisin uusiin haasteisiin sekä EU:ssa että erityisesti kehitysmaissa.

1.15 ETSK katsoo, että EU:n tulisi perustaa yhteisyrityksiä kehitysmaiden maatalous- ja kalastussektorille parantaakseen näiden taloudellisia toimintaedellytyksiä.

1.16 ETSK esittää, että komissio tekisi ehdotuksia, jotta jäsenvaltiot investoisivat nykyistä enemmän kalastusalan tutkimukseen, kehittämiseen ja innovointiin sekä erityisesti merentutkimusalueiden rakentamiseen ja ylläpitämiseen. Aluksilla tehtävä tutkimustoiminta auttaa osaltaan ylläpitämään ja kehittämään kestävä kalastusta sekä parantamaan vähiten kehittyneiden maiden elintarviketilannetta ja sosioekonomisia olosuhteita.

## 2. Johdanto

2.1 Euroopan kansalaisten terveys ja huoli huomisesta, viimeaikainen raju maatalous- ja elintarviketuotteiden hinnannousu ja maailman nälkä kokonaisuudessaan polttavana ongelmana ovat nostaneet globaalit ruokahaasteet yhteiskunnallisen keskustelun keskiöön. Maatalous- ja elintarviketuotteiden raaka-aineiden hinnat ovat olleet laskussa 1970-luvulta saakka. Viimeisten kolmen vuoden aikana tapahtunut korjausliike on elintarvikkeiden tarjontaketjun toimijoille tervetullut muutos oikeaan suuntaan, mutta se on aiheuttanut vaikeuksia ketjun heikoimmalle lenkille eli kuluttajille. Kuluttajat ovat silloin tällöin tilanteessa, jossa peruselintarvikkeiden hinnat ovat merkittävästi korkeammat kuin maataloustuottajien saama alkuperäinen hinta. Vaikka osa Euroopan maataloudesta on pystynyt hyötymään hintojennoususta, on tärkeä muistaa, että Euroopan karjatalous on kriittisessä tilanteessa, sillä se on vaikeuksissa rehun hinnannousun takia eikä se pysty siirtämään kustannuksia kuluttajahintoihin. Tässä lausuntonluonnoksessa arvioidaan ruokahaasteita Euroopan unionin näkökulmasta ja samalla pohditaan EU:n toimien yhteiskunnallisia vaikutuksia laajemmin <sup>(1)</sup>.

2.2 Arvioinnin keskipisteenä on ruokahuolto ja huoltovarmuus. Tavoitteena on tunnistaa globaalit haasteet ja nostaa esiin mahdollisuuksia, joilla näihin haasteisiin voidaan vastata. Ovat-han rajut markkinamuutokset kirvoittaneet radikaalejakin kommentteja: useat tahot ovat jopa esittäneet maatalous- ja elintarvikekysymysten eriyttämistä WTO-neuvotteluista ja EU-tasolla tuotantoon sidottuun tukeen palaamista. Lopuksi haasteita ja mahdollisuuksia peilataan tärkeisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin: mitä ne merkitsevät eurooppalaiselle kuluttajalle, mitä ne merkitsevät kehitysmaiden pitkän tähtäimen ruokahuollolle ja miten ne tukevat maaseudun elinvoimaisuutta.

2.3 Aluksi käydään lyhyesti läpi EU:n maatalous- ja elintarviketuotannon ja -politiikan kehitys ja hahmotetaan se kehikko, jossa maatalous- ja elintarviketuotanto tällä hetkellä EU:ssa toimii. Seuraavaksi arvioidaan ulkoapäin tulevat merkittävät muutokset, jotka luovat paineita olemassa olevan kehikon kehittämiseksi. Käsittelyn perusteella luodaan synteesi, jossa nostetaan esille tärkeimmät EU:n maatalous- ja elintarvikehuollon tulevaisuuden haasteet ja käytettävissä olevat vaihtoehtoiset toimintamallit. Lopuksi näitä toimintamalleja ja EU:n roolia arvioidaan maailman ruokahuollon osana, niin tuottajana kuin kuluttajanakin.

## 3. EU:n maatalous- ja elintarvikepolitiikka ja sektorin kehitys

### 3.1 ETY:n ja EU:n elintarviketalouden tavoitteet, sektorin ja markkinoiden kehitys

3.1.1 EU:n maatalous- ja elintarviketuotanto on kehittynyt vuosikymmenien aikana muun yhteiskunnan kehityksen myötä. Alussa keskityttiin tuottamaan määrää, minkä seurauksena jo 1980-luvulla tuli vastaan merkittävä vientitarve. Kahdeksankymmentäluvulla tulivat vastaan maatalouden ympäristöongelmat, lannanlevitysongelmat keskittyneillä tuotantoalueilla, vesistöongelmat jne.

3.1.2 Vastauksena tehotuotannolle ja ympäristöongelmille nousi esiin luomutuotanto, joka on yksi esimerkki tuotteiden erilaistamisesta – jotkut kuluttajaryhmät ovat valmiita maksamaan lisähintaa tuotteista, joiden tuotantomenetelmät nähdään ympäristöystävällisinä. 1990-luku jää mieleen eläintautien ja zoonoosien vuosikymmenenä – EU:n nautakarjataloutta ja ruokajärjestelmää ravisuttivat hullun lehmän tauti ja sikarutto. Elintarviketurvallisuus nousi tärkeäksi elintarvikehuollossa, ja mm. salmonellan vastustamiseen ja ennaltaehkäisyyn alettiin käyttää useissa maissa entistä enemmän varoja.

3.1.3 Yllä mainitut ongelmat ja toimet niiden ratkaisemiseksi on otettu ja ne ovat muodostuneet osaksi Euroopan unionin maatalous- ja elintarviketalouspolitiikkaa. Ajankohtaisia, viime vuosina esiin nousseita kysymyksiä ovat bioenergian tuotanto maatalouden raaka-aineista, eli maatalous bioenergian raaka-ainelähteenä.

3.1.4 Toinen esillä ollut seikka on ruoan ravitsemuksellinen laatu ja sen merkitys kansanterveydelle – on keskusteltu elintarvikkeiden koostumuksen ja elintarviketalouden vastuusta länsimaiden yhä lisääntyvästä lihavuusongelmasta. Elintarviketalouden on otettava asia huomioon mm. tuotteiden suunnittelussa ja markkinoinnissa ja kuluttajien kulutuspäätöksissään. Vastuulista kulutusta on tuettava kuluttajavalituksella.

<sup>(1)</sup> Lausunnon laatimisen yhteydessä järjestettiin ETSK:ssa 22. syyskuuta 2008 kuulemistilaisuus aiheesta ”Mitkä ovat maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden hintojen todelliset tulevaisuudennäkymät?”

3.1.5 Tällä hetkellä kuuma kysymys on elintarvikkeiden ja maatalouden lopputuotteiden ja tuotantopanosten raju hinnannousu – sen pysyvyys ja vaikutukset maailmanlaajuiseen ruokahuoltoon ja köyhien ihmisten elinolosuhteisiin. Markkinoiden muutoksen tulisi pohdittua myös päätöksentekijöitä – ovatko alhaisten, ja jatkuvasti laskevien elintarvikehintojen markkinoille kaavailut politiikkatoimenpiteet edelleen valideja uusissa olosuhteissa.

### 3.2 EU:n maatalouspolitiikan muutokset sekä kalastus

3.2.1 EU:n maatalouspolitiikka on perustunut vahvoihin sisämarkkinoihin sekä markkinoita sääteleviin tukiratkaisuihin, tavoitteena vakaa elintarvikehuolto kaikissa maissa ja oloissa. EU on perustanut linjansa eurooppalaiseen maatalousmalliin, jossa maatalouden monimuotoisuus on turvattu ja tuotantoa on voitu harjoittaa myös unionin epäedullisilla alueilla. Tavoitteena on ollut tuottaa EU-kuluttajille korkealaatuisia ja turvallisia elintarvikkeita kohtuulliseen hintaan.

3.2.2 Maatalouspolitiikan kansainvälistyminen osana globalisaatiota on merkinnyt uusia haasteita myös EU:n yhteisen maatalouspolitiikan uudistamiselle. Se on asettanut kovia haasteita lisääntyvälle kilpailulle ja viljelijöiden tulopolitiikan hoitamiselle. Maatalousmarkkinoiden ongelmat ovat pitkään johtuneet tuotteiden alhaisista hinnoista, mihin EU:nkin maatalousuudistukset ovat pyrkineet vastaamaan.

3.2.3 Vuosien 1999 ja 2003 maatalousuudistuksilla siirryttiin markkinasuuntautuneempaan järjestelmään siten, että interventiojärjestelmiä purettiin, hallinnollisia hintoja laskettiin ja suorat tuet eriytettiin tuotantomääristä. Sen jälkeen on lisäksi uudistettu monien tuotteiden markkinointijärjestelmiä, mikä on merkinnyt vaikeuksia osalle EU:n viljelijöistä. Nämä muutokset pohjautuvat EU:n tavoitteita meneillään olevalle WTO:n kauppaneuvottelukierrokselle.

3.2.4 EU valmistele parhaillaan ns. YMP:n terveystarkastusta, jonka pitäisi olla maatalouspolitiikan hienosäätöä. Tarkastuksen päätavoitteena on arvioida vuoden 2003 YMP-uudistuksen toteuttamista ja tarkastella, mitä muutoksia uudistusprosessiin on syytä tehdä, jotta politiikkaa voidaan yksinkertaistaa edelleen, hyödyntää uusia markkinamahdollisuuksia ja valmistautua kohtaamaan uudet haasteet markkinoilla ja yhteiskunnassa. Terveystarkastus tehdään tilanteessa, jossa maataloustuotteiden maailmanmarkkinoilla vallitsee iso turbulenssi ja ruoan saatavuus on olennaisesti heikentynyt.

3.2.5 Maatalouden ohella kalastus on merkittävä osa elintarvikehuoltoamme. Maailman kalastus- ja vesiviljelytuotanto saavutti vuonna 2005 142 miljoonan tonnin rajan, joka vastaa 16,6 kilon tuotantoa henkeä kohden ja yli 15 prosentin osuutta eläinperäisen jauhun tuotannosta maailmassa. Kalatuotteilla on sellaisenaan tärkeä merkitys elintarvikehuollossa. Lisäksi kalastukseen ja vesiviljelyyn liittyvä toiminta on tärkeä ravinnon, työpaikkojen ja tulojen lähde niin Euroopassa kuin kehitysmaissakin. Euroopan unionin tulee osaltaan pyrkiä siihen, että myös kehitysmaat voivat hallita ja hyödyntää mahdollisimman hyvin omia kalavarojaan.

3.2.6. EU:n tulee toiminnassaan painottaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa yhdistyvät kalavarojen kestävä hyödyntäminen ja köyhyyden vähentäminen ja jossa taataan kehittyneiden maiden ja kehitysmaiden välinen tasapaino seuraavien näkökohtien osalta:

- 1) EU:n tulee kehittää paikallisia pyyntitapoja sekä tukea kestävä ja vastuullista kalastusta ja vesiviljelyn laajentamista.
- 2) EU:n tulee jatkaa kalastustuotteiden tuontia sekä elintarvike-turvallisuus- ja kuluttajansuojakäytäntöjen vahvistamista.
- 3) EU:n on tuettava eurooppalaisten kalastajayhteisöjen kolmansien maiden aluevesillä tapahtuvaa kalastusta, kun se on riittämättä myös näiden maiden ja niiden kansalaisten intresseissä.
- 4) Valtameret ja meret ovat maapallon luonnonvaroja ja kuuluvat maailmanperintöön. Euroopan unionin on varmistettava, ettei se ylikalasta omilla tai muiden valtioiden aluevesillä.

### 3.3 EU:n maatalous- ja elintarvikepolitiikkaan vaikuttavat ulkoiset muutostarpeet

3.3.1 EU:n maatalous- ja elintarvikepolitiikan kehikko on viimeisen puolen vuosisadan aikana rakentunut edellä kuvatun kaltaiseksi sen omien tavoitteiden ja mahdollisuuksien sekä ulkoisten vaikuttimien seurauksena. Poliitiikan ulkoisia muutos- ja kehitystarpeita aiheuttavat erityisesti EU:n kauppapolitiikka – meneillään oleva WTO:n Dohan kierros – teknologinen kehitys ja ympäristöhaasteet sekä elintarvikemarkkinoiden muutostrendit.



3.3.2 Monenvälisten kauppaneuvottelujen WTO:n Dohan kierroksen neuvottelut ovat kestäneet jo lähes 7 vuotta. Neuvotteluissa on saavutettu osaratkaisuja, mutta kokonaisuutena ne ovat edenneet varsin hitaasti. EU on ollut prosessissa hyvin aktiivinen laajalla neuvottelukierroksella. Osa maista ei ole halunnut edetä siten, että neuvottelutulos olisi saatu aikaan. EU on tehnyt merkittäviä myönnytyksiä mm. maataloudessa, teollisuudessa ja kehitysmaakysymyksissä. Neuvotteluratkaisun löytyminen olisi tärkeää kansainvälisen kauppajärjestelmän toiminnalle.

3.3.3 Maatalouskauppa on perinteisesti ollut vaikea neuvottelualaue, sillä useimmat maat puolustavat omaa tuotantoaan jo perusturvallisuuden takia. Toiseksi osa neuvotteluosapuolista on erittäin suuria viejiä, jotka eivät kuitenkaan halua vapauttaa tuontiaan. EU on merkittävä muutamien tuotteiden viejä, mutta samalla EU on maailman suurin elintarvikkeiden tuoja. Vuonna 2007 Euroopan unionin elintarviketeollisuus vei tuotteitaan € 54.6 miljardin arvosta, ja EU:n tuotiin jalostettuja elintarvikkeita € 52.6 miljardin arvosta.

3.3.4 Mikäli Dohan kierroksen neuvotteluissa saadaan lähiaikoina aikaan ratkaisu, se merkitsee EU:n maatalousmarkkinoille uutta asetelmaa. Nykyisten tarjousten pohjalta vientituet poistetaan vuoteen 2014 mennessä ja suojatulleja alennetaan yli 50 %. Tämä merkinnee EU:n maataloussektorille yli 20 miljardin euron taloudellista menetystä. Viimeaikainen maataloushintojen nousu on vaikuttamassa kaupan rakenteeseen ja ratkaisun vaikutuksiin.

3.3.5 EU on nostanut esille muutamia merkittäviä maatalouskauppaan liittyviä tekijöitä, kuten ympäristö- ja sosiaalinenormit sekä eläinten hyvinvoinnin – ns. ei-kaupalliset tekijät. Nämä ehdotukset eivät valitettavasti ole edenneet. Tuotantosäädökset ja normit tulisi saada yhtenäiseksi, jotta maailmankauppa voisi toimia tasavertaisesti.

3.3.6 EU on tehnyt neuvotteluissa merkittäviä myönnytyksiä köyhimmille kehitysmailla esim. sallimalla tullivapaan tuonnin, minkä odotetaan parantavan kehitysmaiden maatalouskaupan mahdollisuuksia. Samalla on tärkeätä, että kehitysmaiden omalle maataloustuotannolle annetaan lisää voimavaroja, suosituimmuuskohtelua ja teknistä apua. EU:n tulisi myös tukea aloitteita, joilla tuetaan kehitysmaiden omaa, kotimarkkinoille suunnattua tuotantoa sekä maaseudun toimijoiden järjestäytymistä. Kehitysmaat ovat kaupan edellytyksiltään hyvin erilaisia, mikä on otettava huomioon kaupan uusissa säännöissä.

3.3.7 Viimeaikainen maataloustuotteiden maailmanmarkkinatilanteen radikaali muuttuminen tulee vaikuttamaan elintarvike-

kauppaan ja sen rakenteeseen. Jos hintamuutokset ovat pysyviä, sillä on välillistä vaikutusta kauppapolitiikan uusiin sopimuksiin ja ehtoihin. EU onkin lähtenyt laajentamaan bilateraalaisia kauppasopimuksia monien kauppakumppanien kanssa. Tähän ovat johtaneet monenvälisten neuvottelujen vaikeudet, mutta myös nopeat muutokset esim. elintarvike- ja energiamarkkinoilla. Tavoitteena on oltava sopimus sekä interventiomekanismit, joilla voidaan hillitä tuotteiden hintavaihteluja ja tasapainottaa markkinoita.

### 3.4 Ympäristön muutos ja teknologinen kehitys

#### 3.4.1 Ympäristökysymykset

3.4.1.1 Ympäristövaikuttimista tärkeimmät ovat ilmastonmuutoksen aiheuttamat muutokset ja erityisesti sen kirvoittamat politiikkatoimenpiteet. Ilmastonmuutos muuttaa maapallon ilmasto-olosuhteita, ja tuotannon täytyy sopeutua uusiin olosuhteisiin, mikä heikentää maatalouden tuottavuutta. Toinen, epäsuora vaikutus tulee politiikkatoimenpiteistä: toimenpiteet ilmastonmuutoksen hidastamiseksi vaativat tuotantorakenteiden ja tuotantotekniikoiden muutoksia, jotka itsessään heikentävät tuottavuutta. Maatalouden ohella ilmastonmuutos vaikuttaa voimakkaasti myös elintarviketeollisuuden toimintamahdollisuuksiin ja kannattavuuteen.

3.4.1.2 Erikseen voidaan vielä nostaa esille maataloussektori-pohjainen bioenergian tuotanto. Elintarvikemarkkinat ovat nyt tiukasti sidoksissa energiamarkkinoihin, koska bioenergiantuotanto ja elintarviketuotanto kilpailevat samoista raaka-aineista ja edelleen koska nykyaikainen maataloustuotanto nojaa vahvasti fossiilisten polttoaineiden käyttöön. Kilpailutilanteen vuoksi energiamarkkinoiden hintakehitys ja niitä koskevat politiikkatoimenpiteet vaikuttavat suoraan elintarvikemarkkinoihin.

3.4.1.3 Elintarvikekelpoisten raaka-aineiden käyttö bioenergian raaka-aineena lisää maataloustuotteiden kysyntää ja nostaa niiden hintaa.

3.4.1.4 Kasvihuoneilmiö kaiken kattavana ympäristönäkökohdantana jättää varjoonsa monet muut ympäristökysymykset, joista kuitenkin mm. biodiversiteetin merkitys globaalina kysymyksenä on tärkeä. EU:ssa monipuolisen geeniperimän suojelun merkitys korostuu suojelualueiden ja alkuperäiskasvi- ja eläinrotujen säilyttämisessä tuotannon osana ja ohella sekä geenipankkitoimintana. Euroopan ulkopuolella tarpeet ovat periaatteessa samankaltaiset, mutta lajikirjo saattaa olla moninkertainen ja suojelun taloudelliset mahdollisuudet heikommät.

3.4.1.5 Luonnon monimuotoisuuden ohella tarttuvat eläintaudit ja zoonoosit sekä tulokaslajit ovat ongelmia, joiden merkitys on nopeassa kasvussa kansainvälisen kaupan, liikenteen ja yhteistoiminnan vuoksi. EU:n tasolla tällaisista bioturvaluusongelmista (*biosecurity*) tutuimpia lienevät sikarutot, BSE, FMD ja salmonella. Globaalitasolla lintuinfluenssa on huolestusta aiheuttava epidemia. Taudit ja tuholaiset leviävät kukin yksilöllisellä tavalla – yhteistä niille kaikille on se, että ne vaikeuttavat elintarviketuotantoa suoraan tai välillisesti ja aiheuttavat epävarmuutta kuluttajien ostopäätöksiin. Lisäksi niillä on merkittävä pitkän aikavälin huoltovarmuutta heikentävä vaikutus.

### 3.4.2 Uudet teknologiat

3.4.2.1 Maataloustuotteiden kysyntä bioenergian raaka-aineeksi on lisääntynyt pääasiassa ympäristöuhan kirvoittamien politiikkatoimenpiteiden, mutta myös teknologisen kehityksen myötä. Biotekniikka tarjoaa runsaasti uusia mahdollisuuksia tuotannon ja tuotteiden jalostuksen tehostamiseksi elintarvike- ja non-food-markkinoilla. Energia-alalla tarkkelyspohjaisen bioenergian ohella selluloosapohjainen bioenergian tuotanto on kehittyneissä markkinakelpoiseksi.

3.4.2.2 Bioteknisten innovaatioiden myötä on markkinoille tullut runsaasti uusia tuotantotapoja. Bioteknologinen kehitys nähdään merkittävänä harppauksena tuotannon tehostamisessa. Sitä tulisi tukea tutkimus- ja kehitystoiminnan avulla. Hyötyjen ohella on otettava huomioon myös ympäristölle ja terveydelle mahdollisesti aiheutuvat riskit. Ongelmana on, että monissa tapauksissa bioteknisten sovellusten mahdolliset sivuvaikutukset eläinten, kasvien ja ekosysteemien terveyteen eivät ole vielä selvillä.

3.4.2.3 Puuttuu riittävä tietoa sekä tutkimuksia, jotka osoittaisivat nykyaikaisen bioteknologian välilliset terveys- ja ympäristövaikutukset. Tämä on vaikuttanut kuluttajien mielikuviin kyseisen teknologian käyttöön otosta. Kuluttajien mielipiteet ja huolenaiheet on otettava kehitystyössä vakavasti huomioon ja markkinoitavat tuotteet olisi asianmukaisesti merkittävät.

### 3.5 Elintarvikemarkkinoiden hintakehitys

3.5.1 Viimeisten kahden vuoden aikana maatalouden hyödykkeiden ja samalla useiden tärkeiden peruselintarvikkeiden hinnat ovat nousseet rajusti. Syynä ovat mm. väestönkasvun myötä lisääntynyt kysyntä, energian hinnannousu, varastojen vähentyminen maailmanlaajuisesti ja siitä seurannut kiinnostus maata-

loushyödykkeisiin sijoitus- ja spekulatiokohteena sekä ilmasto-olosuhteet – yhtä lailla paikalliset šokit kuin pysyvemmän muutoksen uhka.

3.5.2 Ennusteiden perusteella on vaikea sanoa, miten markkinat kehittyvät tulevaisuudessa. Viime kuukausien hintojen lasku ei kerro, mille tasolle hinnat vakiintuvat. Joka tapauksessa hintakehityksellä on selvä vaikutus kehitysmaihin ja se tuntuu myös kehittyneissä maissa, kuten EU:ssa.

3.5.3 Vahventuneet maailmanmarkkinahinnat ovat EU:ssa luoneet mielikuvan hiukan aikaisempaa suuremmasta liikkumavarasta maatalous- ja elintarvikepolitiikassa. Elintarvikkeiden hintojen nousu näyttäytyy nopeana ruoan ostajalle, ja se onkin jo vaikuttanut EU-maiden kokonaisinflaatioon. Kehityksessä on selvästi nähtävillä samantyyppinen, joskin jyrkempi asetelma – useissa maissa on viime aikoina raportoitu jopa mellakoista, jotka liittyvät ruoan saatavuuteen ja ruoan hintaan. Samassa yhteydessä on tullut selväksi, että hinnannousulla on ollut tervehdyttävä vaikutus eräiden alojen tuotantoon – monissa tapauksissa ensimmäistä kertaa vuosiin paikalliset tuottajat pystyvät nyt kilpailemaan maailmanmarkkinahintaisen tuontiruokan kanssa. Pitkällä aikavälillä tämä voi lisätä ruoan tuotantoa ja antaa tuotantomahdollisuuksia myös paikalliselle väestölle. Onnistuakseen tämä edellyttää sellaista talouskehitystä, että kuluttajilla on tuloja ruoan hankintaan.

3.5.4 Elintarvikkeiden maailmanmarkkinahintojen nousu siinä määrin lisää elintarviketuotannon määrää. Hintojen nousu saattaa kuitenkin pahentaa maailman nälkää, koska köyhien on entistä vaikeampi ostaa välttämättömiä elintarvikkeita ja erityisesti jos entistä suurempi osa sadosta käytetään non-food-tuotteisiin. Joka tapauksessa uusi tilanne vaikuttaa selvästi maiden sisäiseen tulojakoon ja on siten poliittisesti herkkä kysymys. Maailmanjärjestöjen asenne tulevaan kehitykseen on vielä epäselvä.

3.5.5 Kyse ei luonnollisestikaan ole yksin lopputuotemarkkinoista – lopputuotteiden hintojen noustessa tuotantopanoksilla on tapana kallistua, ja myös toisin päin. Samoin nytkin: energian ja lannoitteiden hinnat ovat nousseet ja siten maanviljelijöille ei välttämättä nyt jää käteen enempää kuin ennenään. Ellei elintarviketeollisuus pysty pitämään omaa suhteellista osuuttaan lopputuotteen hinnasta ennallaan, myös se joutuu kärsimään kohonneista raaka-ainehinnoista.

3.5.6 Hintojen nousu kuvastaa monista eri tekijöistä aiheutuva uutta markkinatasapainoa. Käytännössä se kuvastaa maailman elintarviketalouden globaalia huolto- ja toimitusvarmuutta – kykyä ruokkia ihmiset heidän tarpeidensa mukaan. Aiemmin on usein todettu, että maailman nälkä ei johdu tuotantomahdollisuuksien vähäisyydestä vaan kansallisesta ja kansainvälisestä politiikasta. Tämä johtopäätös on lähitulevaisuudessa uuden arvioinnin kohteena – muuttavatko jatkuva väestönkasvu, ilmastomuutos sekä uudet non-food-tuotteet ja välillisesti myös fossiilisten energiavarojen hupeneminen tilannetta siten, että tulevaisuudessa ruoan puutteesta kyse ei ole enää pelkästään politiikasta, vaan myös yhä enemmän myös yleisten tuotantomahdollisuuksien rajallisuudesta.

3.5.7 Peruselintarvikkeiden hintakehityskysymyksen käsittely edellyttää ehdottomasti asian monimutkaisuuden huolellista tarkastelua. Lisäksi on välttämätöntä tuoda avoimuutta hinnanmuodostukseen maatalous- ja elintarvikealan arvoketjun eri osissa. Hallitusten tehtävänä onkin huolehtia hintojen jäljitettävyyden parantamisesta ottamalla käyttöön asianmukaiset tarkastukset, jotta eräiden toimijoiden tietyt väärinkäytökset tuodaan päivänvaloon, sekä toteuttaa samalla itse intensiivistä valistustyötä, jossa pyritään tarjoamaan kuluttajille todenmukaista ja kattavaa tietoa.

### 3.6 *Elintarvikkeiden laatu, turvallisuus ja ravitsemukselliset ominaisuudet*

3.6.1 Elintarvikkeiden määrän ohella niiden laatu, turvallisuus, ravitsemukselliset ominaisuudet ja kuluttajien mieltymykset ovat tärkeitä tekijöitä elintarvikemarkkinoilla. Elintarvikkeiden turvallisuutta ohjataan standardein, joita EU:n elintarvikevirasto EFSA valvoo.

3.6.2 Ravitsemus on oma monimutkainen kokonaisuutensa. Kuluttajan valintoja eivät ohjaa vain terveysfaktat vaan myös kulttuurisidonnainen käyttäytyminen. Tuotteiden kansanterveysominaisuuksista ja niiden vastuunkantajista käydään keskustelua kaiken aikaa, eikä aiheesta ole markkinatoimijoiden kesken löydetty yksimielisyyttä.

3.6.3 Kuluttajien mieltymykset pohjautuvat henkilökohtaisiin arvoihin ja näkemyksiin (esim. luomu) ja kulttuurillisiin tekijöihin, jotka eivät ole yhteismitallisia. Siitä huolimatta niiden merkitystä ei tule väheksyä elintarvikemarkkinoiden osatekijänä.

### 3.7 *Kuluttajan asema ja rooli*

3.7.1 Vastuullinen kuluttajuus ja kestävä kuluttaminen, ml. kierrätys, on saatava yleiseksi toimintatavaksi. Tämä koskee

yhtä lailla tarjontaketjua kuin kuluttajakiin. Tavoite voidaan saavuttaa laajamittaisen yhteiskunnallisen vuoropuhelun avulla.

3.7.2 Eurooppalainen kuluttaja pitää itsestäänselvyytenä, että ruoan tulee olla laadukasta ja kohtuuhintaista. Hinnan ohella valinnanvapaus ja -laajuus ovat kuluttajille tärkeitä. Elintarvike-turvallisuudesta ihmiset eivät yleensä ole valmiita tinkimään.

3.7.3 Käytännössä useat kuluttajat tekevät kuitenkin kompromisseja tuotteiden turvallisuudesta ja kulttuurisesti tärkeistä merkityksistä. Myös tuotteiden erityisominaisuudet ovat monille kuluttajille merkityksellisiä – esimerkiksi luomutuotanto ja GMO-raaka-aine vaikuttavat tuotteesta maksettua hintaan.

3.7.4 Laatuksymykset painottavat informaatio-ohjauksen tärkeyttä – tuotantomenetelmien ja tuotantopanoksiin liittyvien riskien ja etujen merkityksestä on kerrottava kuluttajille tavalla, joka selventää tuotteisiin liittyvää riskiajattelua – mustavalkoisesta eipäs-juupas -keskustelusta on päästävä eteenpäin siten, että kuluttajat voivat tasapainottaa mielessään eri ominaisuuksien haittoja ja hyötyjä.

3.7.5 Kuluttajalle on elintärkeää tietää laadun perusta, johon he voivat pohjata valintansa. Kuluttajien helppo tiedonsaanti tuotteiden laadusta on perusedellytys luottamuksen syntymiselle. Monissa yhteyksissä kuluttajat ovat vaatineet mm. alkuperämaamerkintöjen palauttamista myös eurooppalaiseen elintarvikkeisiin. Eurooppalainen tuotanto pärjää EU-markkinoilla hyvän kuluttajavalistuksen ja avoimuuden avulla. Kuluttajapolitiikan huomioon ottaminen on keskeinen tekijä ruoan tuotannon tulevassa kehittämisessä.

### 3.8 *Kehityspolitiikka ja ruoan tuotanto*

3.8.1 Maailman nälkä on ongelma, jonka poistamisesta on tehty lukuisia poliittisia päätöksiä kansainvälisillä foorumeilla, viimeisimpänä vuosituhattavoitteet. Tähänastiset konkreettiset tulokset ovat olleet varsin vaatimattomia. Nälkäänäkevien määrä on jatkuvasti ollut kasvussa, ja maailmassa on edelleen noin miljardi nälkäänäkevä. Maataloustuotannon määrän lisääntyminen ei ole pystynyt vastaamaan väestön kasvuun, eikä ruoan tuotannon uusjakoa ole pystytty globaalisti hoitamaan. EU on ollut tässä työssä mukana sekä kansainvälisissä järjestöissä että bilateraalisesti kehitysmaiden kanssa. EU on pyrkinyt olemaan aktiivinen sekä kehitysyhteistyössä että kauppapolitiikassa parantaakseen kehitysmaiden ruoan tuotannon asemaa.

3.8.2 Ruokaturva on asetettava kansainvälisen kehityspolitiikan kärkeen, jotta köyhyyttä voidaan vähentää. Ruoan tuotannon kehittämisen pitää olla kehitysmaiden oman politiikan ydintä. Kehitysmaille on rakennettava omaa kansallista maatalouspolitiikkaa, joka luo edellytyksiä omien kansalaisten perusruokahuollon järjestämiseksi.

3.8.3 Tavoitteen saavuttaminen edellyttää riittävien koulutus-, neuvonta- ja tutkimusresurssien luomista kehitysmaihin. Kansainvälisen yhteisön ja EU:n on otettava nykyistä määrätietoisemmin kyseiset tavoitteet kehityspolitiikkaohjelmiin.

3.8.4 Kehitysmaiden viljelijöitä on tuettava edesauttamalla tuottajaorganisaatioita oman tuotannon, markkinoinnin ja jalostamisen kehittämisessä sekä oman markkina-aseman vahvistamisessa. Erilaisten riskien hallintaa tulisi tehostaa kehitysmaiden tuotanto-olojen parantamisessa. Tuotannon ohella on kiinnitettävä huomiota myös sosiaalisiin kysymyksiin, lasten koulunkäyntiin ja sen kannustimiin. YK-järjestelmä tarvitsee myös lisätehoa ruokahuollon parantamiseksi omissa toimissaan.

3.8.5 Kauppapolitiikassa kehitysmaille on pystyttävä takaamaan aito mahdollisuus omaan ”vihreään tukijärjestelmään”. Tämän tavoitteen saavuttaminen edellyttää merkittävää tietotaitopanosusta kehitysmaiden hallinnolle kauppasääntöjen ja järjestelmien luomisessa. EU voisi entisestään vahvistaa rooliaan kehitysmaiden osaamisen kehittämiseksi. Kehitysmaiden entistä selvempi ryhmittely – LDC-maat vs. vahvat viejämaat – parantaisi kaikkein köyhimpien maiden asemaa. EU on ollut edistämässä näitä tavoitteita osana WTO-neuvotteluja.

#### 4. EU:n vaihtoehtoiset toimintamahdollisuudet ja niiden reunaehdot

4.1 Parin viimeisen vuosikymmenen aikana EU:n huolet ja elintarviketalouteen liittyvät pääpuheenaiheet ovat vaihtuneet ylituotannosta ympäristöongelmiin, eläinten hyvinvointiin ja sittemmin eläinten ja ihmisten terveysongelmiin ja kansanterveyteen. Tulevaisuudessa – ei välttämättä edes kaukana – lienee paluu juurille: Euroopassa keskustelu siirtyy jälleen elintarvikkeiden saatavuuteen ja hintatasoon, kuten se on jo viimeisen muuttaman vuoden aikana siirtynyt.

4.2 Samalla on selvää, että EU ei ole saari – kehitysmaissa pääongelma tulee edelleen olemaan köyhyys ja sen aiheuttamat ongelmat – maailman nälkä ei katoa lyhyellä aikavälillä. EU:lla on edelleen oma vastuunsa köyhyyden poistamisessa.

4.3 Perimmäisenä huolena EU:ssa – myös elintarviketaloudessa – on energian saatavuus. Nykymuotoinen elintarviketalous pohjaa runsaaseen energian käyttöön ja vaatii sellaisenaan energiansaannin turvaamisen. Toinen merkittävä minimitekijä on, erityisesti globaalitasolla, vesi. Niiden saatavuudesta on huolehdittava.

4.4 Vaihtoehtoesimerkkejä on useita. EU voi tehostaa maataloustuotantoaan ja kalastustaan, mutta samalla sen on otettava huomioon ympäristökysymykset, eläinten hyvinvointi ja kansalaisten terveys. Tehostaessaan tuotantoaan EU voi kasvattaa tilojensa ja tuotantolaitostensa yksikkökokoja, mutta sen on tapahduttava ympäristön ja eläinten hyvinvoinnin ehdoilla – tällöin ei myöskään saa unohtaa tuottajien jaksamista ja maaseudun asuttuna pysymistä.

4.5 EU voi vahvistaa toimitusvarmuuttaan varastoinnilla ja mm. energialähteitään monipuolistamalla. Bioenergian tuotantoa on vahvistettava, mutta siten, ettei se heikennä elintarviketarjontaa.

4.6 EU:n on myös jatkettava humanismin tiellä ja kannettava oma vastuunsa maahanmuuttokysymyksissä ja kehitysmaiden ongelmissa ja samalla myös minimoitava mahdolliset lähi-aluekonfliktit pyrkimällä turvaamaan ihmisten elinmahdollisuudet omilla kotiseuduillaan, niin EU:n sisällä kuin ulkopuolella.

EU:n tulee tukea kehitysmaiden tuottajia ja heidän järjestäytymistään siten, että tuottajat voivat yhdessä ja toisiltaan oppien vastata entistä paremmin alueidensa ruokahuollosta. Eurooppalaisten tuottajien tulee ottaa osaa viljelijältä viljelijälle -yhteistyöhön. Heinäkuussa 2008 EU teki periaatepäätöksen, että miljardi euroa maatalouspääluokasta käytetään kehitysmaiden maanviljelijöiden toimintamahdollisuuksien kehittämiseen.

4.7 Merkittävää on myös globaalin vastuullisen kulutuksen ja ruokailutottumusten kehitys: kasvituoitteisiin painottuvalla dieetillä ihmiskunta pystyy vastaamaan ruokatarpeeseensa huomattavasti vähemmällä energiatarpeella kuin runsaaseen eläinproteiiniin perustuvalla dieetillä. Tuotantopuolella tärkeää on jatkuva tuotannon kehittäminen ja tieteellisen osaamisen vahvistaminen. Kaikissa näissä kysymyksissä EU:n tulee olla aloitteellinen niin omissa toimissaan kuin kansainvälisilläkin kentillä.

## 5. Huoltovarmuus – EU:n ruokahuollon perusta

5.1 Perushuoltovarmuus on keskeinen riskien torjuntamekanismi ruoan ja lääkkeiden saamiseksi poikkeusoloissa. EU:n jäsenmailla on omia hyvin erilaisia huoltovarmuusjärjestelmiään. EU-jäsenyys merkitsee yleensä kansallisen huoltovarmuuden heikkenemistä, sillä EU katsoo pystyvänsä ottamaan kokonaisvaltaista vastuuta huoltovarmuudesta kriisien hoidossa. EU:n sisämarkkinat antavat ko. tavoitteelle hyvän pohjan. Viime vuosien kriisit ovat olleet luonteeltaan laadullisia eikä niinkään perustarvikkeiden puutteita.

5.2 Ruokahuollon hoitamisen keskeisiä päämääriä ovat ruoan raaka-ainetuotannon turvaaminen maataloudessa. Kriisin tapahtuessa voidaan ruoan jakelua säätää ja kontrolloida. Tässä on keskeistä yhteistyö eri tahojen viljelijöiden, kaupan, teollisuuden ja viranomaisten välillä.

5.3 Kriisien pidetessä on välttämätöntä maatalouden perustuotantopanosten saanti. Niitä ovat esimerkiksi lannoitteet, energia (kuten öljy), kasvinsuojeluaineet, siemenet, eläinlääkkeet, vesi jne. Viranomaisten on lainsäädännön pohjalta huolehdittava tuotantopanosten saannista poikkeusolosuhteissa. Kyseinen toiminta edellyttää suunnitelmia ja selvää työjakoa eri osapuolten välillä. Kansalliset järjestelmät ja huoltovarmuuden valmiustaso vaihtelevat. EU on rakentamassa uusia järjestelmiä, varsinkin kun erilaisten kansanvälisten riskien kirjo on laajenemassa.

5.4 EU:n elintarvikesektorin huoltovarmuus vaatisi nykyistä vahvemman koneiston ja järjestelmän, jotta unioni voisi varautua uusiin mahdollisiin riskeihin. Riittävän suuret ja koko EU:n kattavat varastointijärjestelmät ovat huoltovarmuuden perusta. Vakaat ja toimivat maataloustuotemarkkinat jäsenmaissa ja EU:n sisämarkkinoilla luovat huoltovarmuuden pohjan. Kriisien sattuessa eri osapuolten toimintavarmuus ja nopeus ovat avainasemassa huoltovarmuuden toteuttamisessa.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

## LIITE

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

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

**Kohta 3.4.2.2**

seuraava lisäys:

"Bioteknisten innovaatioiden myötä on markkinoille tullut runsaasti uusia tuotantotapoja. Bioteknologinen kehitys nähdään Tietyt siemeniä ja kemikaaleja tuottavat yritykset näkevät bioteknologisen kehityksen merkittävänä harppauksena tuotannon tehostamisessa. Sitä tulisi tukea tutkimus- ja kehitystoiminnan avulla. Hyötyjen ohella on otettava huomioon myös ympäristölle ja terveydelle mahdollisesti aiheutuvat riskit. Niihin on perehdyttävä huolellisesti, ja niitä koskevaa tutkimusta on rahoitettava erityisvaroin. Ongelmana on, että monissa tapauksissa bioteknisten sovellusten mahdolliset sivuvaikutukset kaikkia sivuvaikutuksia eläinten, kasvien ja ekosysteemien terveyteen eivät ole vielä selvillä tunnetta."

**Äänestystulos**

Puolesta 41, Vastaa 49, Pidättyi äänestämästä 18

**Kohta 1.8**

seuraava lisäys:

"EU:n on panostettava entistä enemmän uusien kestävyyskriteerien mukaisten teknologioiden, mm. biotekniikan kehittämiseen, jotta niitä voidaan soveltaa käytännön tuotannossa. Biotekniikan osalta ETSK yhtyy Maailmanpankin, YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestön (FAO) ja muiden julkisten elinten aloitteesta perustetun maailman maatalousneuvoston kantaan. Neuvosto totesi huhtikuussa 2008, ettei EU:n ulkopuolella esiintyviä maailman elintarvikeongelmia tule ratkaista geeni- ja biotekniikalla eikä lisäämällä kemikaalien käyttöä maataloudessa vaan ensi sijassa viljelymenetelmillä ja luomutuotannolla."

**Äänestystulos**

Puolesta 39, Vastaa 47, Pidättyi äänestämästä 19

**Kohta 3.4.2.1 ja 3.4.2.2 (\*)**

seuraava lisäys:

- 3.4.2.1 "Maataloustuotteiden kysyntä bioenergian raaka-aineeksi on lisääntynyt pääasiassa ympäristöuhan kirvoittamien poliittikkatoimenpiteiden, mutta myös teknologisen kehityksen maailman väestömäärän kasvun ja ravintotottumusten muuttamisen (esimerkiksi lihankulutuksen kasvun) myötä. Biotekniikka tarjoaa runsaasti uusia mahdollisuuksia tuotannon ja tuotteiden jalostuksen tehostamiseksi elintarvike- ja non-food markkinoilla. Energia-alalla tarkkelyspohjaisen bioenergian ohella selluloosapohjainen bioenergian tuotanto on kehitymässä markkinakelpoiseksi.
- 3.4.2.2 Bioteknisten innovaatioiden myötä on markkinoille tullut runsaasti uusia tuotantotapoja. Bioteknologinen kehitys nähdään merkittävänä harppauksena tuotannon tehostamisessa. Sitä Innovointia tulisi jatkossakin tukea tutkimus- ja kehitystoiminnan avulla kehitettäessä ympäristöä säästäviä ja yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä menetelmiä karjankasvatuksen ja viljelyn tehostamiseksi. Hyötyjen ohella on otettava huomioon myös ympäristölle ja terveydelle mahdollisesti aiheutuvat riskit. ETSK on yhtä mieltä maailman maatalousneuvoston kanssa siitä, että elintarvikeongelmat, jotka EU:ta lukuun ottamatta ovat edelleen pahentuneet kaikkialla maailmassa, on ratkaistava paikalliseen tilanteeseen mukautetuilla toimilla, esimerkiksi viljelymenetelmillä ja luomuviljelyllä, eikä missään tapauksessa geenitekniikalla."

**Äänestystulos**

Puolesta 34, Vastaa 53, Pidättyi äänestämästä 21

(\*) (Suom. huom. Saksankielisen toisinnon numerointi poikkeaa suomenkielisen toisinnon numeroinnista, joten muutosehdotus koskee suomenkielisen toisinnon kohtia 3.4.2.1 ja 3.4.2.2.)

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta BKT:tä enemmän – kestävän kehityksen mittaaminen

(2009/C 100/09)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 16 ja 17 päivän tammikuuta 2008 välisenä aikana pitämässään täysistunnossa työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*BKT:tä enemmän – kestävän kehityksen mittaaminen.*

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. lokakuuta 2008. Esittelijä oli Martin Siecker.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22 ja 23 päivän lokakuuta 2008 välisenä aikana pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 114 ääntä puolesta ja 2 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 BKT on tärkeä talouskasvun osoitin, mutta politiikan suuntaviittana se ei ole kyllin pätevä, jotta 2000-luvun haasteet voitaisiin kohdata sen turvin. Tehtävän täyttämiseksi tarvitaan muita, täydentäviä osoittimia. Tämä johtopäätös tehtiin niin Euroopan komission Brysselissä 19 ja 20 päivän marraskuuta 2007 välisenä aikana järjestämässä konferenssissa ”BKT:tä enemmän” kuin konferenssissa ”Miellyttävä tosiasia”, joka pidettiin Tilburgissa 10 päivänä tammikuuta 2008.

1.2 BKT toimii hyvin talouden nopeusmittarina, joka kertoo, miten nopeasti me kaikki yhdessä ansaitsemme rahaa – riippumatta siitä, onko tuloksena hyödyllisiä tuotteita ja palveluita ja aiheutuuko siitä vahinkoa ihmisille ja ympäristölle. Tarvitaan ennen kaikkea korkeusmittari, joka kertoo, miten kaukana vielä olemme kestävällä pohjalla olevasta ja yhteisvastuullisuuteen perustuvasta taloudesta.

1.3 Koska kyseessä on kaksi eri asiaa – kestäväpohjainen kehitys ja hyvinvointi – tarvitaan itse asiassa kaksi korkeusmittaria. Kestävällä pohjalla kehittymien tarkoittaa tervettä maailmaa nyt ja vastaisuudessa ja sukupolvien välistä yhteisvastuuta: kestävä kehitys on edellytystekijä. Hyvinvointi puolestaan tarkoittaa sosiaalista kehitystä, joka on tavoitemuuttuja. Kestävän kehityksen osalta riittää sen takaaminen, että elämisen vaatimia toimintoja kyetään pitkällä aikavälillä jatkamaan kaikkialla maailmassa. Mikäli kyseinen ehto täyttyy, ei ole tarpeen pyrkiä yhä parempiin kestävyysarvoihin. Hyvinvoinnin osalta asia on toisin: hyvinvoinnin kasvattaminen on aina hyvästä, joten on perusteltua tavoitella alati korkeampaa hyvinvoinnin tasoa.

1.4 Ekologinen jalanjälki on osoitin kestävän kehityksen muutosten mittaamista varten. Puutteistaan huolimatta se on paras käytettävissä oleva ympäristöalan kestäväpohjaisen kehityksen yleisindikaattori.

1.5 Jalanjälki on oivallinen viestinnän työväline ja yksi harvoista osoittimista – ellei peräti niistä ainoa –, jossa otetaan huomioon kulutus- ja tuotantomalliemme (tuonnin ja viennin) vaikutukset muihin maihin. Sitä on mahdollista muokata käytössä paremmaksi, ja se voidaan korvata, jos ja kun jokin parempi menetelmä tulee joskus tarjolle.

1.6 Haasteena on luoda sellainen sosiaalisen kehityksen osoitin, joka mittaa realistisesti elämänlaadun eri näkökohtia. Käsillä olevassa lausunnossa keskitytään pohtimaan kuvatuista elämänlaadun osoitinta, koska sellaista, ja kaiken lisäksi toimivaa, politiikan apuvälinettä ei (vielä) ole olemassa.

1.7 Käytännöllinen ja tieteellisesti luotettava elämänlaadun osoitin koskettaa elämänaloja, jotka yleisesti katsotaan korvaamattomiksi elämänlaadun edellytyksiksi, ja täyttää seuraavat kriteerit:

- Se koostuu objektiivisista tekijöistä, jotka määrittävät ihmisten toimintamahdollisuuksia.
- Se kykenee mittaamaan politiikan vaikuttavuutta.
- Sen tuottamat tulokset ovat nopeasti käytettävissä.
- Sen maittain tuottamat tulokset ovat keskenään vertailtavissa.
- Sen eri ajankohtina tuottamat tulokset ovat keskenään vertailtavissa.
- Se on yleistajuinen.

1.8 Seuraavia kuutta elämänalaa pidetään yleisesti korvaamattomina elämänlaadun edellytyksinä:

- fyysinen koskemattomuus ja terveys
- aineellinen vauraus

- mahdollisuus käyttää julkisia palveluita
- osallistuminen yhteiskuntaelämään ja tulokkaiden kotouttaminen
- vapaa-aika
- elinympäristön laatu.

EU:n jäsenvaltioissa on saatavilla tiedot, jotka tarvitaan mainituilla alueilla tapahtuneen kehityksen mittaamiseksi. Tiedonhankintaa on kieltämättä vielä hiottava (taajuus, keräysmenetelmät, tiedonkäsittely).

1.9 Tässä lausunnossa kuvattu indikaattori ei ole täydellinen. Sitä ei olekaan tarkoitettu mallikappaleeksi vaan panokseksi aiheesta käytävään keskusteluun. Mittaaminen on dynaaminen prosessi; sehän koskee tietyssä yhteiskunnassa tapahtuvia muutoksia. Kyseiset muutokset saattavat puolestaan antaa aiheen luoda muunlaisia osoittimia tai kehittää olemassa olevia. Myös indikaattorin määrittäminen on dynaaminen prosessi, joka on keskustelun tulosta, niin kuin demokraattisessa yhteiskunnassa pitääkin.

1.10 Kun valitaan nykyisen sijasta sellainen politiikka, joka ei perustu yksinomaan talouskasvuun vaan jossa otetaan huomioon myös sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät tekijät, voi tuloksena olla talous, joka on kestävämmällä pohjalla ja joka perustuu enemmän yhteisvastuullisuuteen. Hanke on liian laaja lyhyessä ajassa toteutettavaksi. Toteutettavuutta ajatellen vaikuttaa luonnolliselta kohdistaa kiinnostus lähinnä vain EU:n jäsenvaltioihin ja mahdollisesti myös ehdokasvaltioihin Kroatiaan ja Turkkiin sekä maihin, joiden talouskehitys on vastaavanlaista, kuten Yhdysvaltoihin, Kanadaan, Australiaan, Uuteen-Seelantiin ja Japaniin. Talouskehityksen erot ovat valtavia, minkä vuoksi on mahdotonta luoda pelkästään yhtä välinettä mittaamaan samalla asteikolla ja havainnollistamaan niin kehittyneissä maissa kuin kehitysmaissakin tapahtunutta kehitystä.

## 2. BKT:n vajavaisuus

2.1 Onnellisuus on kaikkien ihmisten ylin pyrkimysten kohde. Julkisen vallan tärkein tehtävä on luoda sellaiset edellytykset, joiden esiintyessä kaikki kansalaiset kykenevät mahdollisimman hyvin tavoittelemaan onnellisuutta omalla kohdallaan. Tämä tarkoittaa, että julkisen vallan pitää jatkuvasti tutkailla yhteiskuntaa hankkiakseen tietoa sen tilasta. Mittaamalla saadaan tietoa: vasta kun tiedetään, mikä aiheuttaa kansalaisissa tyytymättömyyttä ja miksi tuo tunne on syntynyt, voidaan yrittää korjata tilannetta.

2.2 Bruttokansantuote (BKT) on tätä nykyä julkisen vallan yleisimmin käytämä väline yhteiskunnan tilan kartoittamiseen. BKT on mittaväline, joka otettiin käyttöön viime vuosisadalla, suurlaman ja sitä seuranneen toisen maailmansodan jälkeen. Se on päätöksentekijöiden tärkein, melkein ainoa mittapuu eritoten taloudellisen suorituskyvyn ja toimeliaisuuden mittaamiseen. Se perustuu kansainvälisesti hyväksytyyn järjestelmään perustuvaan kansantalouden tilinpitoon, joka laaditaan yhteisin menettelytavoin. Sitä paitsi koko aineisto muunnetaan samaksi laskennalliseksi yksiköksi eli rahaksi. Niinpä BKT on kansainvälisesti hyvin vertailukelpoinen.

2.3 Silti BKT ei kerro mitään ihmisten hyvinvoinnista (onnellisuudesta) sen paremmin kuin siitä, miten kestävällä pohjalla kunkin yhteiskunnan kehitys on. Yhdysvaltojen asukaskohtainen BKT on korkeimpia maailmassa, mikä ei kuitenkaan tuo muusaa, että amerikkalaiset olisivat sen onnellisempia kuin muiden maiden asukkaat, minkä lisäksi kestävyysperiaatteiden toteutuminen amerikkalaisessa yhteiskunnassa jättää paljon toivomisen varaa. Maailmanlaajuisesti asukaskohtainen BKT on koko lailla korkeampi kuin 60 vuotta sitten, mutta onnellisuus ei ole sen ansiosta mainittavasti kasvanut. Vaikka joka puolella onkin tapana valittaa, että ennen kaikki oli paremmin, on vuonna 2008 nälkää näkevien määrä, 900 miljoonaa ihmistä, ennätyskellisen korkea. Eikä nälkä ainakaan tee ihmistä onnelliseksi.

2.4 Nykyinen yhteiskuntakehitys ja talouden nykysuhteet poikkeavat ratkaisevasti viime vuosisadan puolivälin tilanteesta. Eritoten kehittyneissä maissa on nähtävissä kasvava tarve mitata myös sellaisia asioita, jotka eivät ole tulosta markkinatoimenpiteistä tai muodollisista talousprosesseista. Monet näistä näkökohdista ja tarpeista eivät vaikuta BKT:hen joko ollenkaan tai niiden vaikutus on liian vähäinen.

2.5 Kasvavan BKT:n taakse saattaa kätkeytyä huomattavia vaurauden ja hyvinvoinnin menetyksiä. Jos tietyssä maassa vaikapa hakattaisiin kaikki metsät ja puutavara myytäisiin, minkä lisäksi komennettaisiin lapset koulun sijasta työhön, olisi vaikutus BKT:hen mitä suotuisin, koska talouden tunnusluvut osoittaisivat lisääntyvää aineellista vaurautta. Se ei olisi missään tapauksessa kestävällä pohjalla eikä se tekisi ihmisiä – varsinkaan lapsia – onnellisiksi/onnellisemmiksi.

2.6 Myös luonnonkatastrofit ja poliittiset kriisit saattavat vaikuttaa BKT:hen positiivisesti. Hirmumyrsky Katrinalla oli siunauksellinen vaikutus Louisianan osavaltion BKT:hen, koska jällelrakentaminen vaati valtavia ponnistuksia ja taloudellista toimeliaisuutta. Samoin kävi BKT:lle monissa Aasian ja Afrikan maissa tsunamin jälkeen, ja sama koski miltei kaikkien Euroopan talouksien BKT:ta toisen maailmansodan jälkeen. Sen ohella, etteivät suinkaan kaikki päässet tasapuolisesti tästä kasvaneesta vauraudesta osallisiksi, nämä onnettomuudet eivät luonnollisestikaan kasvattaneet ihmisten hyvinolontunnetta eivätkä rakentaneet yhteiskunnalle kestävämpää pohjaa.



2.7 Mutta myös vähemmän dramaattiset esimerkit osoittavat, ettei BKT täytä mittausvälineelle asetettavia vaatimuksia. Aineellisen vaurauden kasvu johtaa autojen myynnin lisääntymiseen ja lisätiestön rakentamiseen. Siitä on seurauksena onnettomuuksien eneneminen, kustannusten kasvu (autojen korvaamien uudella, autojen korjauskustannukset, loukkaantuneiden/invaliidien hoidosta aiheutuvat kustannukset, vakuutusmaksujen kohtominen). Seurauksena on myös sellaisia lieveilmiöitä kuin asekauppa ja masennuslääkkeiden myynti lapsille. Kaikki tämä on omiaan nostamaan BKT:ta mutta ei edistä ihmisen ylimmän tavoitteen, onnellisuuden, saavuttamista. Poikkeuksen tästä muodostavat mahdollisesti ne muutamat, jotka hankkivat rahansa mainitulla toiminnalla.

2.8 BKT:n hallitseva asema havaitaan ennen muuta silloin, kun BKT kutistuu: puhkeaa äkillinen paniikki. Sen ei välttämättä tarvitse olla aiheellinen. On mahdollista, että BKT:n supistuminen johtuu positiivisesta kehityksestä. Jos kaikki meistä korvasivat huomispäivänä perinteiset hehkulamput uusimmilla led-valaisimilla, olisi uusien lamppujen hankintaan tarvittava kertakustannuserä kylläkin korkea, mutta samalla tuloksena olisi energiankäytön – ja siis myös BKT:n – pysyväisluonteinen tuntuva alentuminen, koska uudet lamput kuluttavat vain murto-osan perinteisten hehkulamppujen vaatimasta sähkömäärästä.

2.9 Tiivistäen voidaankin todeta, että BKT on hyvä mittapuu, kun tarkoituksena on mitata taloudellista suorituskykyä, mutta talouskasvun ja muilla yhteiskunnan lohkoilla tapahtuvan kehityksen välillä ei ole suoraa yhteyttä. Jotta asiasta kyettäisiin muodostamaan kattava kuva, tarvitaan myös sellaisia osoittimia, jotka kertovat muun muassa sosiaalisesta ja ympäristöstä koskevasta kehityksestä.

### 3. Muita hyvinvoinnin viitetekijöitä

3.1 Eri tahoilla keskustellaan nykyään tarpeesta saada muita mittausvälineitä BKT:n rinnalle. Euroopan komissio järjesti marraskuun 19. ja 20. päivänä Brysselissä konferenssin ”BKT:ta enemmän”<sup>(1)</sup>, ja Tilburgin yliopisto puolestaan piti 10 päivänä tammikuuta 2008 konferenssin otsikolla ”Miellyttävä tosiasia”<sup>(2)</sup>. Konferenssin tuloksissa on selkeitä yhtymäkohtia: molemmissa tunnustettiin tarve ottaa käyttöön muita viitetekijöitä kuin yksinomaan talouskasvu. BKT toimii hyvin talouden nopeusmittarina, joka kertoo, miten nopeasti me ansaitsemme rahaa – riippumatta siitä, onko tuloksena hyödyllisiä tuotteita ja palveluita ja aiheutuuko siitä vahinkoa ihmisille ja ympäristölle. Tarvitaankin ennen kaikkea korkeusmittari, joka kertoo, miten kaukana vielä olemme vielä kestäväällä pohjalla olevasta ja yhteisvastuullisuuteen perustuvasta taloudesta. Jo pian sen jälkeen, kun BKT:ta oli alettu käyttää, eräät maineikkaat taloustieteilijät,

kuten P. Samuelson<sup>(3)</sup>, esittivät, että bruttokansantuotetta tulisi monipuolistaa aineettomilla näkökohdilla, esimerkiksi ympäristö- ja luonnonarvoilla, jotta kompensoitaisiin BKT:n rajoittumien pelkästään taloudellisiin seikkoihin. Nämä pyrkimykset eivät kuitenkaan ole johtaneet BKT:n muokatun version hyväksymiseen, joten perinteinen BKT on pysynyt vallitsevana nykypäivään asti. Eräät tutkijat ovat tehneet paljon työtä aiheen parissa. Heidän näkemyksistään tehdään lyhyesti selkoa seuraavassa.

3.2 Brittiläinen työtalouden professori **Richard LAYARD** toteaa kirjassaan *Happiness*<sup>(4)</sup>, ettei länsimainen ihminen ole viikoksi kuluneiden 50 vuoden aikana kyennyt tulemaan onnellisemmaksi, vaikka aineellinen vauraus on lisääntynyt voimakkaasti. Syy siihen on Layardin mukaan ankara keskinäinen kilpailu, kun kukin tahtoo ennen kaikkea ansaita muita enemmän. Tämä yksipuolinen fiksaatio on johtanut taantumiseen asioissa, joiden merkitys ihmisten hyvinolon tunteelle on suurempi: vakaat perheolot, työn tuoma mielihyvä, suhteet ystäviin ja yhteisöön. Merkinä siitä on avioerojen lukumäärän kasvu, stressin lisääntyminen työpaikoilla ja rikosten määrän eneneminen. Jotta päästäisiin taas tasapainoon, pitää enemmän huomiota kohdistaa siihen, miten luodaan tasavertaiset mahdollisuudet hankkia tuloja, kuin siihen, että tulot olisivat yhtäläiset.

3.3 Intialainen taloustieteilijä **Amartya SEN** painottaa hyvinvointitalouden teoriassaan<sup>(5)</sup>, ettei hyvinvoinnissa kyse ole tavaroista vaan toiminnasta, joita varten tavaraa hankitaan. Tulot tarjoavat ihmisille mahdollisuuden ryhtyä toimintaan ja niin keinoin kehittää itseään. Nämä toimintamahdollisuudet (Sen käyttää ilmausta *capabilities*) riippuvat myös terveyden ja eliniän pituuden kaltaisista tekijöistä. Kuolleisuus on eritoten kehitysmaissa tärkeä tieto, koska se antaa pätevästi viitteitä muun muassa yhteiskunnallisesta epäoikeudenmukaisuudesta sekä elämänlaadusta.

3.4 Amerikkalainen filosofi **Martha NUSSBAUM** hahmottelee tuoreimmassa kirjassaan *Frontiers of justice*<sup>(6)</sup> kymmenen sosiaalista vähimmäisoikeutta, jotka ovat edellytyksenä ihmisarvoiselle elämälle. Hänen mukaansa yhteiskunta, joka ei kykene tarjoamaan kansalaisilleen näitä oikeuksia ja vapauksia tietyn asianmukaisen kynnyksarvon vertaa, ei täytä mittoja eikä siis ole mikään oikea yhteiskunta. Konkreettisesti ilmaistuna kysymyksessä on kyky elää normaalin mittainen ihmiselämä, hyvä terveys, mahdollisuus liikkua vapaasti, käyttää älyään, kiintyä asioihin ja ihmisiin itsensä ulkopuolella, muodostaa käsitys hyvästä, elää muiden kanssa ja heidän hyväkseen ilman minkäänlaista syrjintää, elää yhteydessä eläimiin ja luontoon huolehtien niistä, nauraa ja leikkiä, osallistua poliittisiin valintoihin sekä hankkia omaisuutta. Luettelo ei ole absoluuttinen ja sitä on mahdollista laajentaa.

<sup>(3)</sup> P. Samuelson, ”Evaluation of real national income”, *Oxford Economic Papers*, 1950, 2; s. 1–29.

<sup>(4)</sup> R. Layard, *Happiness: lessons from a new science*, Penguin Books, 2005.

<sup>(5)</sup> A. Sen, *Commodities and capabilities*, Amsterdam, North Holland, 1985.

<sup>(6)</sup> M. Nussbaum, *Frontiers of justice*, Harvard University Press, 2005.

<sup>(1)</sup> [www.beyond-GDP.eu](http://www.beyond-GDP.eu)

<sup>(2)</sup> [www.economischegroei.net](http://www.economischegroei.net)

#### 4. Muita osoittimia

4.1 BKT:n lisäksi on tuotu julki erilaisia aloitteita myös sellaisten muiden asioiden mittaamiseksi, jotka ovat tärkeitä haluttaessa tietoa kulloisenkin yhteisön tilasta. Seuraavassa esitetään lyhyt yleiskatsaus ja suppea kuvaus neljästä mainitunlaisesta osoittimesta kyseiseltä alalta. Niitä löytyy muitakin, kuten Belgian liittovaltion kestävän kehityksen neuvoston aloite <sup>(1)</sup>, kanadalainen onnellisuusindeksi (CIW) <sup>(2)</sup>, bhutanilainen bruttokansanannonni <sup>(3)</sup>, italialainen Quars-aloite <sup>(4)</sup>, ranskalainen Stigliz-toimikunta <sup>(5)</sup>, minkä lisäksi OECD <sup>(6)</sup> on käynnistänyt edistymisen mittaamista koskevan maailmanlaajuisen hankkeen, ja myös Eurofound <sup>(7)</sup> pystyy tarjoamaan asiasta tietoa. Tilanpuutteen takia ei kuitenkaan ole mahdollista selostaa niitä kaikkia tässä yhteydessä.

4.2 **Inhimillisen kehityksen indeksi** (*Human Development Index, HDI*) <sup>(8)</sup> on mittapuu, jolla määritetään kulloisessakin yhteiskunnassa ja siihen kuuluvien ryhmien parissa tapahtuvaa edistymistä. Yhdistyneiden Kansakuntien kehitysohjelma (*United Nations Development Programme, UNDP*) käyttää tätä menetelmää laatiakseen vuotuisen, maakohtaista tilannetta kuvaavan raportin. Indeksiin vaikuttavat tulojen ohella odotettavissa oleva elinikä, lukutaito sekä koulutustaso. Vuodesta 1977 lähtien on julkaistu myös inhimillisen köyhyysindeksiä (*Human Poverty Index, HPI*) <sup>(9)</sup>, johon vaikuttavia tekijöitä ovat koulutusmahdollisuudet, turvallisen ruuan ja veden saatavuus sekä mahdollisuudet terveydenhoitopalvelujen käyttämiseen. Inhimillisen kehityksen indeksi perustuu osaksi Amartya Senin esittämiin teorioihin. HDI toimii hyvin kehitysmaaoiloissa, mutta puutteena siinä on, että se soveltuu huonommin mittaamaan kehittyneissä maissa saavutettua edistymistä.

4.3 **Ekologisen jalanjäljen** <sup>(10)</sup> perusajatus on, että kulutus on mahdollista muuntaa laskennallisesti maa-alaksi, joka sen tuottamiseen tarvitaan. Siten käy päinsä vertailla erilaisen kuluuskäyttäjyksen (elintapojen) ja erilaisten väestöryhmien (maiden) ympäristövaikutuksia keskenään. Maailmassa on asukasta kohden käytettävissä 1,8 hehtaaria tuottavaa maata yksilökohtaisten kulutustarpeiden tyydyttämiseen. Tätä nykyä on kutakin kohden maailmanlaajuisesti käytössä 2,2 hehtaaria, eli ihmiskunta ehdyttää maapallon resursseja kiivaaseen tahtiin. Maiden keskinäiset erot ovat kuitenkin valtavat: Yhdysvalloissa asukas kohtainen ekologinen jalanjälki on keskimäärin 9,6 hehtaaria, kun se Bangladeshissa on 0,5 hehtaaria. Kuvatut ongelmat vain kasvavat, mikäli politiikkaa ei muuteta. Tuottava maa-ala pienee jatkuvasti eroosion ja aavikoitumisen vuoksi, ja maailman väestömäärän kasvaessa on yhä suuremman ihmisjoukon jaettava alati supistuva määrä hehtaareita, minkä lisäksi kysyntä kasvaa jatkuvasti, kun ihmiset lisäävät kulutustaan vaurauden

kasvaessa. Ekologinen jalanjälki on hyvä osoitin kestävän kehityksen mittaamiseen, mutta sen puutteena on, ettei se kerro mitään ihmisten onnentunteesta.

4.4 **Elintilanneindeksi** (hollannink. *leefsituatie-index*) <sup>(11)</sup> tarjoaa systemaattisen kuvauksen ja analyysin Alankomaiden väestön elinolosuhteista. Siitä käytetään myös nimitystä Alankomaiden sosiaalinen tilanne (*de Sociale Staat van Nederland, SSN*). Indeksi kuvaa elintilanteen kehitystä suunnilleen kymmenen vuoden aikana. Sen aihekokonaisuuksia ovat tulot, työ, koulutus, terveys, vapaa-ajanvietto, liikkuvuus, rikollisuus, asuminen ja asuinympäristö. Aihepiirikohtaisia tekstijaksoja täydentää kojoava elintilanneindeksi. Lisäksi esitetään tietoja politiikkaa ja viranomaisia koskevasta julkisesta mielipiteestä. Alankomaiden sosiaali- ja kulttuurialan suunnitteluvirasto (*het Nederlandse Sociaal Cultureel Planbureau*) julkaisee tutkimuksen joka toinen vuosi. Elintilanneindeksi ei ole Alankomaissa koskaan päässyt muodostumaan kovinkaan arvovaltaiseksi, sillä se on olennaisimmilta osiltaan sekalainen kokoelma yhteismitattomia asioita eikä siksi pysty antamaan oikeaa ja johdonmukaista kuvaan sosiaalisesta hyvinvoinnista.

4.5 Rotterdamin Erasmus-yliopistossa työskentelevä professori Ruut Veenhoven on jo kolmenkymmenen vuoden ajan tutkinut onnentunnetta koko maailman mitassa. Kokoamassaan ”maailmanlaajuisessa onnellisuuden tietokannassa” (**World Database of Happiness**) <sup>(12)</sup> hän toteaa, että rahan ja onnellisuuden korrelaatio on erittäin vähäinen. Ihmisillä, jotka saavat lisää rahaa, havaitaan onnellisuuden lyhytaikaisesti voimistuvan, mutta vuoden päästä tuo ylimääräinen onni on mennyttä. Ajallisesti ilmenevä ja valinnan vaihtoehtoina konkretisoitua vapaus aiheuttaa säännönmukaisesti syvemmin koetun onnentunteen. Todettakoon, että Layardin tavoin Veenhoven erottaa kehittyneet maat ja kehitysmaat selkeästi toisistaan. Kehitysmaissa tulojen kasvu aiheuttaa suuremman ja kestävämmän onnentunteen kuin kehittyneissä maissa. Ero häviää, kun asukaskohtainen BKT ylittää tulorajan, joka kulkee osapuilleen 20 000 ja 25 000 dollarin välillä. Maailmanlaajuisen onnellisuuden tietokannan puutteena on, että yksilökohtaiset mieltymykset saattavat vaikuttaa onnellisuuden tunteen mittaamiseen. Lisäksi julkisen vallan politiikalla ei kyetä helposti vaikuttamaan onnellisuuden kokemukseen.

#### 5. Soveltamismahdollisuuksia

5.1 On karkeasti ottaen kaksi mahdollisuutta murtaa BKT:n hallitseva asema yhteiskunta- ja talouspolitiikassa. Ensinnäkin voidaan laatia BKT:n rinnalle joukko muita kestävyysperiaatteiden mukaisuuden ja hyvinvoinnin (tekijöiden) osoittimia, jolle pannaan politiikassa yhtä lailla painoa kuin BKT:lle. Toinen vaihtoehto on korvata BKT uudella kokonaisvaltaisella osoittimella, joka kattaa kaikki kestävyysperiaatteiden mukaisuuden ja hyvinvoinnin olennaiset elementit. Uudesta indikaattorista pitää tulla yhteiskunta- ja talouspolitiikan suunnannäyttäjä.

<sup>(1)</sup> [www.duurzameontwikkeling.be](http://www.duurzameontwikkeling.be)

<sup>(2)</sup> [www.statcan.ca](http://www.statcan.ca)

<sup>(3)</sup> [www.bhutanstudies.org.bt](http://www.bhutanstudies.org.bt)

<sup>(4)</sup> [www.sbilanciamoci.org](http://www.sbilanciamoci.org)

<sup>(5)</sup> <http://stigliz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

<sup>(6)</sup> <http://www.oecd.org/stasportal>

<sup>(7)</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/>

<sup>(8)</sup> [www.eurofound.europa.eu/](http://www.eurofound.europa.eu/)

<sup>(9)</sup> <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

<sup>(10)</sup> [www.footprintnetwork.org](http://www.footprintnetwork.org)

<sup>(11)</sup> <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi/>

<sup>(12)</sup> <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl/>

5.2 Ensinnä mainittu mahdollisuus – osoitinvalikoiman tuominen BKT:n rinnalle – on kylläkin jo olemassa mutta se ei toimi. Käsillä on jo lukuisia osoittimia, jotka mittaavat kestävyysperiaatteiden mukaisuuden ja hyvinvoinnin erilaisia näkökohtia, muun muassa demokratiaa, onnea ja tyytyväisyyttä elämään, terveyttä, koulutustasoa, sivistystä, ilmaisunvapautta, rikollisuutta, ympäristön laatua, hiilidioksidipäästöjä ja ekologista jalanjälkeä. Mainittujen osoittimien painoarvo on kuitenkin pienempi kuin BKT:n, jota edelleen pidetään vaurautemme kattavimpana ja vähiten kiistanalaisena osoittimena.

5.3 Toinen mahdollisuus – BKT:n korvaaminen yhdellä kokonaisvaltaisella osoittimella – on hankala toteuttaa, koska kyse on kahdesta perimmiltään erilaisesta asiasta: kestävyysperiaatteiden mukaisuudesta ja hyvinvoinnista. Kestävä kehitys on edellytystekijä, hyvinvointi puolestaan on tavoitemuuttuja. Kestävän kehityksen osalta on riittävää pystyä takaamaan, että elämisen vaatimia toimintoja kyetään pitkällä aikavälillä jatkamaan kautta maailman. Mikäli kyseinen ehto täyttyy, ei ole tarpeellista pyrkiä yhä parempiin kestävyysarvoihin. Hyvinvoinnin osalta asia on toisin: hyvinvoinnin kasvattaminen on aina hyvästä, joten on perusteltua tavoitella alati korkeampaa hyvinvoinnin tasoa.

5.4 Koska näitä kahta olennaisesti erilaista asiaa on vaikea sovittaa yhteiseen nimittäjään, näyttytyy kolmas mahdollisuus: kaksi osoitinta BKT:n lisäksi eli yksi kestävän kehityksen indikaattori ja yksi elämänlaadun indikaattori. Ekologinen jalanjälki on osoitin kestävän kehityksen muutosten mittaamista varten. Puutteistaan huolimatta se on paras käytettävissä oleva ympäristöalan kestäväpohjaisen kehityksen yleisindikaattori. Jalanjälki on oivallinen viestinnän työväline ja yksi harvoista osoittimista – ellei peräti niistä ainoa –, jossa otetaan huomioon kulutus- ja tuotantomalliemme (tuonnin ja viennin) vaikutukset muihin maihin. Sitä on mahdollista muokata käytössä paremmaksi, ja se voidaan korvata, jos ja kun jokin parempi menetelmä tulee joskus tarjolle. Vielä ei ole olemassa sellaista toimivaa sosiaalisen kehityksen osoitinta, joka mittaisi realistisesti elämänlaadun kaikkia eri näkökohtia. Käsillä olevassa lausunnossa keskitytään pohtimaan kuvatonlaista elämänlaadun osoitinta.

## 6. Elämänlaadun osoitin

6.1 Käytännöllinen ja tieteellisesti luotettava elämänlaadun osoitin koskettaa elämänaloja, jotka yleisesti katsotaan korvaamattomiksi elämänlaadun edellytyksiksi, ja täyttää seuraavat kriteerit:

- Se koostuu objektiivisista tekijöistä, jotka määrittävät ihmisten toimintamahdollisuuksia.
- Se kykenee mittaamaan politiikan vaikuttavuutta.
- Sen tuottamat tulokset ovat nopeasti käytettävissä.

- Sen maittain tuottamat tulokset ovat keskenään vertailtavissa.
- Sen eri ajankohtina tuottamat tulokset ovat keskenään vertailtavissa.
- Se on yleistajuinen.

6.2 Seuraavia, edellä mainitut kriteerit täyttäviä elämänaloja pidetään EU:ssa yleisesti korvaamattomina elämänlaadun edellytyksinä:

- **Fyysinen koskemattomuus ja terveys.** Tämä indikaattori mittaa sitä prosentuaalista osuutta väestöstä, joka on vapaa fyysisestä haitasta, joka estäisi asianomaisia toimimasta haluamallaan tavalla, olipa sitten kyse ”sisäisistä” tekijöistä (sairaus, vammat) tai ”ulkoisista” tekijöistä (rikollisuus, vankeus).
- **Aineellinen vauraus.** Kyseessä on keskimääräinen vakioitu käytettävissä oleva tulo ostovoimapariteeteina ilmaistuna, eli paras kokonaisvaltainen mittapuu keskivertokansalaisen tosiasiallisen ostovoiman määrittämiseen. Ostovoimasta eri maissa saadaan vertailukelpoinen tekemällä kyseisten maiden hintatasojen eroavuuksien edellyttämät korjaukset.
- **Mahdollisuus käyttää julkisia palveluita.** Tämä tarkoittaa BKT:n osuutta, joka käytetään terveydenhoitoon, koulutukseen, julkiseen liikenteeseen, asumiseen ja kulttuuriin.
- **Osallistuminen yhteiskuntaelämään.** Tämä tarkoittaa sitä osuutta 20–65-vuotiaasta väestöstä, joka tekee ansiotyötä, mihin lisätään prosentuaalinen osuus yli 20-vuotiaasta väestöstä, joka tekee vapaaehtoistyötä. Ansiotyö katsotaan yleisesti yhdeksi tärkeimmistä yhteiskuntaan osallistumisen ja integroitumisen muodoista. Myös osallistumista vapaaehtoistyöhön pidetään merkityksellisenä, yhteiskunnan monenlaisia sosiaalisia ja yhteisöllisiä rakenteita ylläpitävänä tekijänä, joka osaltaan supistaa talouden hallitsevaa asemaa. Ihmisten liikkumisen lisääntyessä on tärkeää huolehtia tulokkaiden vastaanotosta ja tukea heidän kulttuurista ja yhteiskunnallista integroitumistaan olemassa oleviin yhteisöihin.
- **Vapaa-aika.** Kyse on 20–65-vuotiaan väestön tuntimääränä ilmaistusta vapaa-ajasta, jota ei käytetä koulutukseen eikä palkalliseen tai palkattomaan työhön (matkoihin kuluva aika, kotitaloustyö ja hoitotehtävät mukaan luettuina). Siitä on vähennettävä vapaa-aika, joka johtuu muusta kuin vapaaehtoisesta työttömyydestä. Riittävä vapaa-aika on – ansiotyön ohella – olennaisen tärkeää, jotta elämää kyetään muokkaamaan omaehtoisesti.

— **Elinympäristön laatu.** Tähän kuuluu luonnonympäristön osuus kokonaispinta-alasta, mihin tulee lisätä se prosentuaalinen osuus väestöstä, joka ei altistu ilmansaasteille. Tässä ei ole kyse luonnon ja ympäristön panoksesta sosioekonomisen kehityksen kestävyteen (jota ekologinen jalanjälki nimenomaisesti osoittaa) vaan ihmisten elämänlaadusta. Indikaattori käsittää sen vuoksi ainoastaan ne kaksi luonnon ja ympäristön näkökohtaa, joista ihmisillä voi olla välitön positiivinen tai negatiivinen kokemus.

6.3 Mainittuja kuutta elämänalaa mitataan eri yksiköin. Niistä on ensin tehtävä vertailukelpoiset, jotta ne voitaisiin sisällyttää yhteen kokonaisvaltaiseen osoittimeen. Yksinkertaisin – ja tehokkain – menettelytapa on käyttää kansainvälisesti hyväksyttyä ja monissa yhteyksissä sovellettua tilastotieteen menetelmää ja laskea jokaiselle osaindikaattorille normalisoitu lukuarvo (Z-luku). Se on muuttuja, jonka keskiarvo on 0 ja jonka vakiopoikkeama on 1. Tämä merkitsee karkeasti ottaen sitä, että yksi kolmannes maista saa lukuarvon, joka on välillä  $0 - + 1$ , toinen kolmannes saa lukuarvon, joka on välillä  $0 - - 1$ ; yhden kuudesosan lukuarvo ylittää  $+ 1$ , ja toisen kuudesosan lukuarvo alittaa  $- 1$ . Näin muodoin pystytään kokonaisvaltainen indikaattori laskemaan mainittujen kuuden elämänalan Z-lukujen keskiarvoksi.

6.4 Ajallisten muutosten mittaamiseksi ei Z-lukuja voida laskea joka vuosi uudelleen kyseisen vuoden keskiarvon ja vakiopoikkeaman perusteella. Tällöin keskimääräinen elämänlaatu olisi joka vuonna väistämättä sama. Siksi sovelletaan sen vuoden keskiarvoa ja vakiopoikkeamaa, jona indikaattori otettiin ensi kertaa käyttöön, myös seuraavien vuosien Z-lukujen laskemiseen. Jos tietyn vuoden keskiarvo on edellisvuotta korkeampi, merkitsee tämä sitä, että keskimääräinen elämänlaatu on tosiasiallisesti parantunut. Päinvastaisessa tapauksessa, eli mikäli tietyn vuoden keskiarvo on edellisvuotta matalampi, merkitsee se puolestaan sitä, että keskimääräinen elämänlaatu on tosiasiallisesti huonontunut.

6.5 Näiden laskelmien tulokset eivät merkitse paljoakaan suuralle yleisölle, joka ei tunne tilastotieteen perustana olevia matemaattisia käsitteitä. Jotta kuudes kriteeri (yleistajuisuus) täytyisi, olisi suositeltavinta laatia tilastomateriaalin pohjalta vuosittain paremmuusjärjestystä osoittava lista, josta jokainen heti näkee, miten hyvin (tai heikosti) oma maa on menestynyt muihin nähden sekä miten hyvin (tai heikosti) se on suoriutunut edellisvuoteen verrattuna. Tällaiset rankinglistat vetoavat yleensä voimakkaasti mielikuvitukseen ja voivat olla omiaan kasvattamaan puheena olevan välineen suosiota, mikä voi jo sinällään antaa voimakkaan sysäyksen elämänlaadun parantamiseen.

## 7. Kohti tasapainoisempaa politiikkaa

7.1 EU:n jäsenvaltioissa on saatavilla tiedot, jotka tarvitaan mainituilla kuudella elämänalalla tapahtuneen kehityksen mittaamiseksi, vaikka niiden tuottamistahti ja laadukkuus ei (vielä) olekaan kaikkialla sama. Finanssi- ja talousalan kehityksestä on jo pitkään ollut tapana tehdä selkoa, ja asiaa koskevaa tietoa on päivittäin saatavilla pörssikurssien muodossa. Ympäristöä sekä

elämänlaatua koskeva tiedottaminen on verrattain tuore ilmiö, minkä vuoksi niitä koskevaa informaatiota on käytettävissä paljon vähemmän. Sosiaaliskysymyksiä tai ympäristöasioita koskevat tilastot ovat usein 2–3 vuotta vanhoja. Tietoaineksen laadun ja käytettävyyden yhtenäistäminen on yksi tärkeimmistä vaatimuksista, joiden on täyttyttävä, ennen kuin voidaan puhua täysipainoisesta ja korkealaatuisesta indikaattorista. Perusta on kuitenkin luotu, ja periaatteessa on mahdollista ryhtyä joksikin lyhyessä aikataulussa käyttämään puheena olevaa indikaattoria, mikäli asiassa saavutetaan poliittinen yhteisymmärrys. Yksi mainitunlaisen indikaattorin poliittisesti houkuttelevista piirteistä saattaa olla se, että se tarjoaa BKT:tä enemmän kasvupotentiaalia, valankin EU:n lähitulevaisuutta ajatellen.

7.2 Mittaaminen yksin ei riitä, vaan tuloksia pitää myös käyttää politiikan muotoilun aineksina. 2000-luku tuo muuassaan lukuisasti ongelmia, joihin ei tunneta koeteltuja ratkaisumalleja, koska ongelmat ovat melko uusia. Työhön on tartuttava kiireellisesti, sillä mikäli pysyväluonteisia ratkaisuja ei löydetä, planeetan resurssit ehtyvät. Kun valitaan nykyisen sijasta sellainen politiikka, joka ei perustu yksinomaan talouskasvuun vaan jossa otetaan huomioon myös talouden kestävä kehitys (taloudellisen toimeliaisuuden jatkuminen), sosiaalisektori (edellytysten luominen siihen, että ihmiset kykenevät elämään terveinä ja hankkimaan toimeentulonsa ja että niille, jotka eivät tähän pysty, taataan kohtuullinen sosiaaliturva) ja ympäristöala (luonnon monimuotoisuuden säilyttäminen, siirtyminen kestävyysperiaatteiden mukaisiin tuotanto- ja kulutustapoihin), käy mahdolliseksi ratkaista hallitusti joukko polttavia kysymyksiä (työllisyys, epätasa-arvo, koulutus, köyhyys, muuttoliikkeet, onnellisuus, ilmastomuutos, maapallon luonnonvarojen ehtyminen).

7.3 Tässä lausunnossa kuvattu indikaattori ei ole täydellinen. Sitä ei olekaan tarkoitettu mallikappaleeksi vaan panokseksi aiheesta käytävään keskusteluun. Tiettyjä aloja on ehkä laajennettava ja mahdollisesti kriteerejä, jotka niiden tulee täyttää, on tiukennettava. Tämentyyppinen osoitin ei tule milloinkaan valmiiksi. Mittaaminen on dynaaminen prosessi; sehän koskee tietystä yhteiskunnassa tapahtuvia muutoksia. Kyseiset muutokset saattavat puolestaan antaa aiheen luoda muunlaisia osoittimia tai hioa olemassa olevia. Myös indikaattorin määrittelyminen on dynaaminen prosessi, joka on keskustelun tulosta, niin kuin demokraattisessa yhteiskunnassa pitääkin.

7.4 Hanke on liian laaja lyhyessä ajassa toteutettavaksi. Toteutettavuutta ajatellen vaikuttaa luonnolliselta kohdistaa kiinnostus lähinnä vain EU:n jäsenvaltioihin. Prosessi voidaan mahdollisesti laajentaa myös ehdokasvaltioihin Kroatiaan ja Turkkiin sekä maihin, joiden poliittinen ja taloudellinen järjestelmä on vastaavanlainen, kuten Yhdysvaltoihin, Kanadaan, Australiaan, Uuteen-Seelantiin ja Japaniin. Talouskehityksen erot ovat valtavia, minkä vuoksi on mahdollista luoda pelkästään yhtä väliennettä mittaamaan ja tekemään samalla asteikolla verrannolliseksi niin kehittyneissä maissa kuin kehitysmaissakin tapahtunutta kehitystä. Edellä mainittujen maiden poliittiset järjestelmät ovat siinä määrin yhtenevät, että osaindikaattoria ”demokraattiset vapaudet” ei ole nimetty elämänlaadulle korvaamattoman tärkeiden elämänalojen joukossa, koska kyseistä saavutusta pidetään tämän ryhmän maissa selviönä.

7.5 Politiikka, jota ei enää yksinomaan määritä yksipuolinen talouskasvun tärkeys vaan jossa myös sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät tekijät saavat painoa, voi antaa tulokseksi parempia ja tasapainoisempia poliittisia valintoja ja osaltaan niiden ansiosta talouden, joka on kestävämmällä pohjalla ja joka perustuu enemmän yhteisvastuullisuuteen. Komitea odottaa, että Euroopan komissio lausuu asiasta selkeästi käsitöksensä Euroopan unionin kestävä kehityksen strategian seurantakertomuksessa, joka komission on määrä julkistaa kesäkuussa 2009. Päämääräksi voidaan ottaa komitean aikaisemmassa lausunnossa määritelty eurooppalainen yhteiskuntamalli <sup>(1)</sup>. Mallin perusajatuksena on valmistaa maaperää kaikille Euroopan unionin kansalaisille tarkoitettua demokraattista, ympäristömyönteistä, kilpailukykyistä, yhteisvastuuseen perustuvaa ja sosiaalisesti osallistavaa hyvinvointialuetta varten.

Brysselissä 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> EUVL C 309, 16.12.2006, s. 119.

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Tuotujen maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden terveysturva

(2009/C 100/10)

Puheenjohtajavaltio Ranska pyysi 3 päivänä heinäkuuta 2008 päivätyllä kirjeellä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Tuotujen maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden terveysturva (valmistelevala lausunto).*

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. päivänä lokakuuta 2008. Esittelijä oli Gilbert BROS.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21 ja 23 päivän lokakuuta 2008 välisenä aikana pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 92 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Vakavien elintarviketriisien seurauksena Euroopan unioni on ottanut käyttöön pitkälle kehitetyn terveysturvamekanismin, jonka tavoitteena on varmistaa kuluttajien sekä eläinten ja kasvien terveyden suojelun korkea taso. Maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden maailmanlaajuisen kauppavaihdon kasvaessa kuitenkin myös terveysriskit lisääntyvät, ja tuontituotteisiin liittyvät terveysongelmat ovat edelleen yleisiä EU:ssa. Ne vaarantavat ihmisten, eläinten ja kasvien terveyden, ja niistä aiheutuu huomattavia kuluja yhteiskunnalle.

1.2 ETSK suhtautuu myönteisesti muistioon nimeltä ”Elintarvikkeiden, rehujen, eläinten ja kasvien tuonti: turvallisuus ja yhteisön sääntöjen noudattaminen”<sup>(1)</sup>, jolle 15 jäsenvaltiota antoi tukensa maatalousneuvoston kokouksessa kesäkuussa 2008. Käsillä olevalla lausunnonla ETSK antaa panoksensa eurooppalaisen terveysturvamekanismin parantamis-mahdollisuuksien pohdintaan. Maailman kauppajärjestö (WTO) tarjoaa välttämättömän oikeudellisen kehyksen perusteettomien kaupan esteiden välttämiseksi. ETSK pitää näiden sääntöjen noudattamista tärkeänä mutta ehdottaa kuitenkin eräitä mukautuksia.

1.3 Kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioiden erilaiset käytännöt tuonnin valvonnassa ovat erittäin haitallisia, ETSK kehottaa asettamaan tavoitteeksi käytäntöjen yhdenmukaistamisen ja toteuttamaan sen pikaisesti.

1.4 Monet tehokkaat tuontituotteiden terveysturvavälönnessä sovellettavat toimenpiteet koskevat ainoastaan eläinperäisiä tuotteita, ja ETSK katsookin, että eräät niistä olisi ulotettava koskemaan myös kasviperäisiä tuotteita. Näin voitaisiin seurata tehokkaammin tuotteiden sisältämien torjunta-ainejäämien ja myrky-

jen aiheuttamia riskejä sekä kasvitauteja. ETSK kehottaa erityisesti lisäämään kasvituotteiden valvontaan liittyviä tarkastuskäyntejä, antamaan tuonnin valtuutettujen laitosten tehtäväksi ja suorittamaan järjestelmällisiä tarkastuksia saapumispaikassa.

1.5 ETSK katsoo, että tuontimääräyksiä koskevien päätösten tulee perustua mahdollisimman laajasti objektiiviseen tietoon. ETSK kannattaa siksi riskianalyysin periaatteiden järjestelmällistä soveltamista sekä terveys- ja kasvinsuojelutoimien soveltamisesta tehdyssä sopimuksessa (SPS-sopimus) asetettujen asianmukaisten suojatasojen tarkempaa määrittelyä.

1.6 Sosioekonomisia tekijöitä, kuten tietyn päätöksen taloudellisia vaikutuksia tai yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä, olisi arvioitava puolueettomasti ja yhtä tiukasti kuin terveysriskiä. Esimerkiksi Kanadalla ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla on jo sosioekonominen asiantuntijayksikkö elintarviketurvallisuusvirastonsa yhteydessä. ETSK ehdottaa komissiolle sen arvioimista, olisiko syytä perustaa riippumaton asiantuntijavirasto tekemään sosioekonomisia analyyseja.

1.7 ETSK katsoo, että eurooppalaisen terveysturvavälönnessä olevaa jäljitettävyyttäjärjestelmää, jonka ansiosta elintarvikkeesta saadaan tietoa ”pellolta pöytään”, olisi voitava soveltaa unionin ulkopuolisista maista peräisin oleviin tuotteisiin. Tämän kysymyksen tulisi olla etusijalla kahdenvälisissä neuvotteluissa sekä vähiten kehittyneille maille suunnatuissa teknisen avun ohjelmissa.

1.8 ETSK kiinnittää huomiota ongelmiin, joita vähiten kehittyneiden maiden tuottajilla on eurooppalaisten terveysturvavälönnessä noudattamisessa. Se kannustaa kehittämään kaupan alan teknistä apua ja teknologian siirtoa sekä edistämään jäljitely- ja varhaisvaroitusjärjestelmien luomista kyseisissä maissa.

<sup>(1)</sup> Neuvoston asiakirja 10698/08.

1.9 Tuotuihin maataloustuotteisiin ja elintarvikkeisiin sovellettavat vaatimukset ovat löyhemmät kuin yhteisöstä peräisin olevilla tuotteilla mm. jäljitettävyyteen, eläinten hyvinvointiin tai yleisemmin ympäristönormeihin liittyvissä kysymyksissä. Kun otetaan huomioon, että kansainvälisen kaupan säännöt eivät nykyisin salli riittävästi näihin EU:lle tärkeisiin seikkoihin vetoamista, ETSK toivoo hartaasti, että komissio esittää strategian siitä, miten näitä yhteisiä eurooppalaisia valintoja aiotaan puolustaa. ETSK:n mielestä EU:n tulisi olla edelläkävijä puolustettaessa sitä, että kansainvälisessä kaupassa otettaisiin huomioon myös muita perusteltuja tekijöitä. Tätä ajatellen unionin tulisi hyväksyä yhteisesti tekemänsä valinnat, puolustaa kansainvälisissä yhteyksissä "muita perusteltuja tekijöitä" ja käynnistää uudelleen keskustelu WTO:n ja muiden kansainvälisten sopimusten välisestä yhteydestä.

## 2. Yleistä

2.1 Euroopan komissio käynnisti EU:ta koetelleiden terveystarkkailujen johdosta elintarvike-lainsäädännön perinpohjaisen uudistuksen. Uusi, pitkälle kehitetty ja todellista edistystä tuonut institutionaalinen ja oikeudellinen kehys on nyt otettu käyttöön.

2.2 Asetuksessa (EY) N:o 178/2002 todetaan: "Yhteisö on valinnut korkeatasoisen terveyden suojelun – –", ja täsmennetään, että lainsäädäntöä sovelletaan "ilman syrjintää elintarvikkeiden ja rehujen kauppaan sekä sisämarkkinoilla että kansainvälisesti".<sup>(1)</sup>

2.3 Eurooppalainen malli perustuu tiettyihin vahvoihin periaatteisiin:

- jäljitettävyyden "pellolta pöytään", jolla tarkoitetaan "mahdollisuutta jäljittää elintarvike – – kaikissa tuotanto-, jalostus- ja jakeluvaiheissa"<sup>(2)</sup>
- riskienarvioinnin ja -hallinnan eriyttäminen
- elintarvikeketjun kaikkien toimijoiden oikeudellinen vastuu
- tehokas varhaisvaroitusjärjestelmä.

2.4 Tuontituotteisiin liittyvät terveydelliset ongelmat ovat kuitenkin edelleen yleisiä. Viime vuosina EU:ssa on esiintynyt torjunta-ainejäämiä tuontihedelmissä, aflatoksiineja pähkinöissä ja maississa, eläinlääkejäämiä eläinperäisissä tuotteissa, suu- ja sorkkatauti jne. Vuonna 2007 varhaisvaroitusjärjestelmän (RASFF) kaikista hälytyksistä 314 eli 32 prosenttia koski unionin ulkopuolisista maista peräisin olevia tuotteita.<sup>(3)</sup> Toistuvat ongelmat paljastavat toimintahäiriöitä, jotka on korjattava.

2.5 Tuontituotteisiin liittyvät terveydelliset ongelmat uhkaavat eurooppalaisten kuluttajien turvallisuutta, minkä lisäksi niistä

aiheutuu suuria kustannuksia yhteiskunnalle. Kun varoitus on annettu, elintarvikkeen takaisin veto ja markkinoilta poistaminen tulevat asianomaisille yrityksille kalliiksi. Samaten terveystoimilla eläin- tai kasvitautien hävittämiseksi tietyiltä alueelta, kuten karjan rokotuspakolla tai koko aluetta koskevalla hyönteismyrkkyjen käyttöpakolla, on merkittäviä ja mahdollisesti pysyviä vaikutuksia.

## 3. Terveysriskien ennakoinnin parantaminen

3.1 Terveysriskien ennakoinnissa on vielä parantamisen varaa, jotta terveydellisiä ongelmia esiintyisi nykyistä harvemmin.

3.2 Tuonnin valvontakäytäntöjä yhdenmukaistetaan yhteisön tasolla, ja sen on oltava etusijalla. Jäsenvaltioiden erilaiset käytännöt tuonnin valvonnassa ovat erittäin haitallisia. Ei ole hyväksyttävää, että kaupalliset toimijat voivat päättää tuoda kauppatavaransa yhtenäismarkkinoille sellaisten maiden kautta, joissa he tietävät valvonnan olevan heikompa. On esimerkiksi kerrottu, että sitrushedelmien maahantuojilla on taipumusta karttaa Espanjan satamia, sillä niissä on kyseisten kasvien tauteihin tai jäämiin erikoistuneita huipputason laboratorioita.

3.3 Lukuisat tuonnin terveystarkkailuissa sovellettavat toimenpiteet koskevat nykyisin ainoastaan eläviä eläimiä ja eläinperäisiä tuotteita. Tänä päivänä olisi tarpeen valvoa yhä tehokkaammin muun muassa riskejä, joita aiheuttavat torjunta-ainejäämät, fyysikaalinen tai kemiallinen saastuminen karsinogeenisilla tai myrkyllisillä aineilla (esim. raskasmetallit, biotoksiinit, väriaineet) ja kasvitaudit. Tehokkaat toimet olisi siis syytä ulottaa koskemaan myös kasviperäisiä tuotteita.

3.4 Ensinnäkin voitaisiin lisätä tiettyjä kasvitautiryhmiä koskevia tarkastuskäyntejä. Elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston vuoden 2008 ohjelmassa vain kolmannes tarkastuskäynneistä koskee kasvituotteita.

3.5 Lisäksi olisi laadittava kasviperäisten tuotteiden tuontia var-ten valtuutettujen maiden ja laitosten luettelo, kuten on tehty noin viidessätoista eläinperäisten tuotteiden ryhmässä.

3.6 Toisin kuin nykyisin, kasvituotteiden tuontitarkastuksia olisi lisäksi suoritettava järjestelmällisesti heti ensimmäisessä maahantuloaikassa. Rajatarkastusasemat ovat osoittautuneet tehokkaiksi eläinperäisten tuotteiden valvonnassa. Yhteistyötä maahantuojien yksityisesti tekemien tarkastusten ja valtion suorittaman valvonnan välillä olisi myös tehostettava. Nykyään maahantuojat yhä useammin teettävät analyysit jo tuotantopaikalla. Elintarvikkeiden valvonnasta vastuussa olevilla viranomaisilla olisi oltava mahdollisuus saada käyttöönsä näiden analyysien tulokset.

<sup>(1)</sup> Asetus (EY) N:o 178/2002, johdanto-osan 8 perustelukappale.

<sup>(2)</sup> Asetus (EY) N:o 178/2002, 3 artikla.

<sup>(3)</sup> RASFF:n vuosikertomus 2007.

3.7 Lisäksi Traces-järjestelmä, joka mahdollistaa elävien eläinten ja eläinperäisten tuotteiden kauppaa ja tuontia koskevien tietojen tallentamisen ja vaihdon, voitaisiin ulottaa koskemaan kasvinsuojelua yhdistämällä se Europhyt-järjestelmään.

#### 4. Riskianalyysin periaatteiden käytön tehostaminen

4.1 WTO:n hyväksymät kansainväliset järjestöt ovat määritelleet riskianalyysin periaatteet. Kolmivaiheiseen prosessiin kuuluvat riskinarviointi, riskienhallinta ja riskeistä tiedottaminen. Euroopan elintarvikelainsäädännön uudistus oli ensiaskel kohti riskianalyysin soveltamista. Euroopan elintarviketurvallisuusviraston (EFSA) perustaminen mahdollisti riskien arvioinnin ja hallinnan eriyttämisen, mikä on perustavan tärkeää. EFSA suorittaa riskinarvioinnin käytettävissä olevan tieteellisen näytön perusteella ”riippumattomasti, objektiivisesti ja avoimesti”<sup>(1)</sup>, ja riskinhallinnasta vastaava taho – eli komissio tai jäsenvaltiot – voi päättää tarvittavista toimista riskinarvioinnin perusteella.

4.2 Komission päättämiä tuontimääräyksiä, koskivatpa ne tuonnin keskeytystä tai jatkamista, ei kuitenkaan aina ymmärretä EU:ssa sen paremmin kuin unionin ulkopuolisissakaan maissa. Tuoreita esimerkkejä tästä ovat kiihkeät keskustelut, joita on herättänyt klooriliuoksella käsitellyn amerikkalaisen broilerin tai brasilialaisen naudanlihan tuonti. Komissiota syytetään toisinaan kaupallisten etujen ajamisesta kuluttajien edun kustannuksella. ETSK katsoo, että tuontimääräyksiä koskevien päätösten tulisi perustua yhä vahvemmin objektiiviseen tietoon.

4.3 Usein syntyy eturistiriitoja, joita on punnittava. Punnintojen taustalla mahdollisesti olevat erilaiset tavoitteet on selvitettävä kuluttajille.

4.4 ETSK kannustaa komissiota soveltamaan riskianalyysin periaatteita yhä järjestelmällisemmin ja antamaan EFSA:lle tarvittavat välineet menettelytapojen kehittämistä varten.

4.5 SPS-sopimuksen 5 artiklan 7 kohdan mukaan on mahdollista käynnistää väliaikaisia toimenpiteitä, kun tieteellinen näyttö tietyn tuotteen tai menettelytavan vaarattomuudesta on riittämätöntä. Kansainvälisissä säännöissä siis tunnustetaan varautumisperiaate sellaisena kuin se määritellään yhteisön oikeudessa. SPS-sopimuksen mukaan voidaan myös soveltaa kansainvälisiä normeja tiukempia normeja edellyttäen, että ”asianmukaisen suojan taso” määritellään. EU:n olisi pyrittävä määrittelemään tarkem-

min asianmukaisiksi katsomansa suojan tasot, jotta niitä voitaisiin käyttää viitteenä riskianalyyseissä.

4.6 Lisäksi, kuten asetuksessa todetaan, ”joissakin tapauksissa yksinomaan tieteellisellä riskinarvioinnilla ei saada kaikkia niitä tietoja, joihin riskinhallintaa koskevan päätöksen pitäisi perustua, ja myös muut tekijät, jotka ovat tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellisiä, olisi oikeutetusti otettava huomioon”<sup>(2)</sup>. Tällaiset tekijät tunnustetaan myös SPS-sopimuksessa, ja niitä voivat olla päätöksen taloudellinen vaikutus, yhteiskunnallinen hyväksyttävyys tai kustannusten ja hyödyn suhde. Nykyisin niitä arvioidaan komission vaikutuksenarvioinneissa tai kuulemisten avulla.

4.7 Myös sosioekonomisia tekijöitä olisi arvioitava objektiivisesti ja riippumattomasti noudattaen yhtäläistä tieteellistä tarkkuutta kuin terveysriskin arvioinnissa ja käyttäen apuna eri alojen, kuten talouden, sosiologian ja oikeusalan asiantuntijoita. Esimerkiksi Kanadalla ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla on jo sosioekonominen asiantuntijajyksikkö elintarvike-turvallisuusvirastonsa yhteydessä.<sup>(3)</sup> ETSK toivoo komission arvioivan, olisiko syytä perustaa riippumaton sosioekonominen asiantuntijavirasto.

#### 5. Tuontituotteille asetettujen erilaisten vaatimusten ongelma

5.1 Tuotuihin maataloustuotteisiin ja elintarvikkeisiin sovellettavat vaatimukset ovat monilla aloilla löyhempiä kuin yhteisöstä peräisin olevilla tuotteilla. Tämä koskee tiettyjä lakisäateisiä vaatimuksia mutta ei teollisuuden kaikkiin tavarantoimittajiinsa soveltamia yksityisiä normeja. EU:n ulkopuolisista maista peräisin oleviin tuotteisiin ei esimerkiksi sovelleta velvollisuutta varmistaa eläinten jäljitettävyyden syntymästä saakka, velvollisuutta varmistaa eläinten hyvinvoinnin edellytysten täyttyminen tai tiettyjen torjunta-aineiden käyttökielto.

5.2 Eurooppalaiset säädökset, kuten terveysturvaa koskeva säädös, heijastavat EU:n yhteisesti tekemää valintaa, pidettiinpä niitä perusteltuina tai ei. Euroopan kansalaisten valinnan oletetaan saaneen oikeutetun ilmaisumuotonsa kyseisen säädöksen institutionaalisessa valmisteluprosessissa, johon kuuluivat keskustelut parlamentissa ja neuvostossa sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tuottajille asetetut määräykset ovat tämän yhteisen valinnan tulos, ja niitä sovelletaan kaikkiin EU:n sisäisiin toimijoihin. Kun samat määräykset eivät kuitenkaan koske unionin ulkopuolisten maiden tuottajia, sisämarkkinoilla on samanaikaisesti sekä edellytykset täyttyviä että niitä laiminlyöviä tuotteita.

<sup>(2)</sup> Asetus (EY) N:o 178/2002, johdanto-osan 19 perustelukappale.

<sup>(3)</sup> OECD, 2003, *Taking account of the socio-economic aspects of food safety: a study of the innovative measures adopted by certain countries.*

<sup>(1)</sup> Asetus (EY) N:o 178/2002, 6 artikla.



5.3 Sama ongelma esiintyy muillakin aloilla (ympäristönormit, sosiaaliset oikeudet jne.), eikä tilanne ole kuluttajien kannalta hyväksyttävä. Nämä voivat esimerkiksi ostaa tietämättään tuotteita, jotka eivät vastaa eurooppalaisten valintakriteerejä. Kuluttajat voivat esimerkiksi ostaa tänä päivänä markkinoilta laillisesti EU:n ulkopuolisista maista tuotuja appelsiineja, jotka on käsitelty Lebaicidilla. Se on vahva hyönteismyrkky, jonka vaikuttava aine on fentioni. Kyseisen tuotteen käyttö on kuitenkin kielletty EU:ssa vuosia sitten ympäristösyistä. Täten tavallaan laiminlyödään eurooppalaisten yhteisesti tekemiä valintoja ja petetään kuluttajia.

5.4 Eurooppalaiset normit, jotka eivät koske tuontituotteita, vääristävät myös kilpailua eurooppalaisten kuluttajien kannalta. Ranskan karjalouden tutkimuslaitos on yrittänyt arvioida eräitä lisäkustannuksia. Esimerkiksi jäljitettävyyden varmistamiseksi Euroopassa on panostettu merkittävästi eläinten yksilöinnin toteuttamiseen. Nämä investoinnit nousevat naudan tuotannossa 0,4 euroon sadalta ruhokilolta, mikä vastaa lähes 32:ta miljoonaa euroa 25 jäsenvaltion unionissa. Eläinten hyvinvointiin liittyvä vaatimus teurasvasikoiden pitämisestä ryhmäkarsinassa taas aiheuttaa 4 euron kustannukset sadalta ruhokilolta, mikä vastaa 31:tä miljoonaa euroa 25 jäsenvaltion unionissa.

## 6. Eurooppalaisten normien vaikutus kehitysmaihin

6.1 EU on kehitysmaista peräisin olevien maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden suurin tuoja, mikä johtuu etenkin menneisyydessä myönnettyistä huomattavista kauppaetuksista. Yhdistyneiden Kansakuntien kauppa- ja kehityskonferenssi UNCTAD varoittaa säännöllisin väliajoin eurooppalaisten terveysnormien seurauksista vähiten kehittyneiden maiden tuottajille ja yrityksille.

6.2 EU ei voi suostua myönnytyksiin terveysturvan alalla. ETSK on kuitenkin tietoinen asiaan liittyvästä haasteesta ja kannattaa siksi teknisen avun antamista sekä vuoropuhelua ja yhteistyötä heikoimmassa asemassa olevien kauppakumppaneiden kanssa. Komitea kannustaa lisäksi komissiota jatkamaan kehitysmaiden tukemista jäljitettävyyss- ja varhaisvaroitus-järjestelmien käyttöönotossa.

## 7. Vastaavuusperiaate ja jäljitettävyyss

7.1 SPS-sopimus ja kaupan teknisiä esteitä koskeva TBT-sopimus muodostavat Maailman kauppajärjestön jäsenille välttämättömän oikeudellisen kehyksen, jonka avulla vältetään perusteettomat tuontirajoitukset ja taataan aiempaa selkeämmät markkinoille pääsyn edellytykset.

7.2 Yhteisön oikeuden mukaan tuontielintarvikkeiden on oltava eurooppalaisen elintarvikelainsäädännön vaatimusten "tai yhteisön vähintään vastaaviksi tunnustamien edellytysten mukaisia" (1). ETSK haluaa kiinnittää huomiota vaaroihin, joita kansainvälisissä säännöissä tunnustetun vastaavuusperiaatteen liian laaja tulkitseminen EU:ssa aiheuttaa.

7.3 Elintarvikkeiden jäljitettävyyss on Euroopan terveysturvamallin ytimessä. Sitä toteutetaan "alkutuotannosta – myyntiin tai – kuluttajalle toimittamiseen asti" (pellolta pöytään), koska "ketjun jokainen osatekijä voi vaikuttaa elintarvikkeiden turvallisuuteen". (2) Useimmilla tuontituotteilla jäljitettävyyssvaatimus ulottuu kuitenkin vain tuotteiden viejään. Yksityisen sektorin mahdollisesta roolista huolimatta ETSK katsoo, että eräiden EU:n ulkopuolisten maiden käytäntöjä ei voida pitää turvallisuudeltaan "vastaavina". ETSK puoltaa jäljitettävyysskysymyksissä hyökkäävää asennetta ja katsoo, että nämä seikat tulee asettaa etusijalle kahdenvälisissä neuvotteluissa sekä vähiten kehittyneille maille annettavassa teknisessä avussa.

## 8. Muut perustellut tekijät ja kansainvälisen oikeuden kehitys

8.1 Tullitariffeja ja kauppaa koskevassa yleissopimuksessa (GATT) ja WTO:n eri sopimuksissa määrätään terveydellisten tekijöiden lisäksi "muiden perusteltujen tekijöiden" huomioimisesta kansainvälisen kaupan sääntelyssä. Alan kansainvälinen oikeus on valitettavasti kehittynyt huomattavasti hitaammin. EU:n valinnat eivät kuitenkaan aina ole perusteltuja puhtaasti terveydellisestä näkökulmasta. Esimerkiksi klooriliuoksella käsitellyn kananlihan tapauksessa komission on ollut vaikea todistaa, että kloorivesi, jolla siipikarjanliha käsitellään Yhdysvalloissa, voi vaarantaa eurooppalaisten kuluttajien terveyden. Tosiasia on, että elintarvikkeiden laatu käsitetään USA:ssa ja EU:ssa eri tavalla. Päätös hylkeennahkojen tuontikiellosta ei sekään perustu terveydellisiin syihin vaan eläinten hyvinvointiin. Kansainvälisellä tasolla käydään kiihkeää keskustelua siitä, ovatko tällaiset toimet WTO:n sääntöjen mukaisia.

8.2 Riitojenratkaisuelimen oikeuskäytännössä on kuitenkin nähtävissä myönteisiä merkkejä. Esimerkiksi katkaravun pyyntiin ja kilpikonniin liittyvässä asiassa, jossa vastakkain olivat Yhdysvallat ja Malesia, riitojenratkaisupaneelin asiantuntijat ratkaisivat asian ensimmäisen hyväksi ja katsoivat, että biologisen monimuotoisuuden suojelua koskevan kansainvälisen sopimuksen nojalla katkaravun tuontikielto oli perusteltu. Malesialaiset kalastajat joutuivat siis muuttamaan kalastusmenetelmiään, jotta kyseisessä yleissopimuksessa suojeltuja kilpikonnia ei enää jäisi pyydyksiin. Myös WTO:n sääntöjen ja muiden kansainvälisten sopimusten välisten yhteyksien selkeyttämisestä keskustellaan parhaillaan.

(1) Asetus (EY) N:o 178/2002, 11 artikla.

(2) Asetus (EY) N:o 178/2002, 3 artiklan 16 kohta ja johdanto-osan 12 perustelukappale.

8.3 EU:n olisi oltava näiden aiheiden pohdinnan eturintamassa. Tätä ajatellen unionin tulisi hyväksyä yhteisesti tekemänsä valinnat, puolustaa kansainvälisissä yhteyksissä ”muita perusteltuja tekijöitä” ja käynnistää uudelleen keskustelut WTO:n ja muiden kansainvälisten sopimusten välisestä yhteydestä. Kansainvälisen tunnustamisen mahdollistamiseksi tulee lisäksi edistää yhteisesti tehtyjen valintojen ja perusteltujen tekijöiden havainnollistamismenetelmien selvittämistä.

## 9. Kuluttajatiedotus

9.1 Eurooppalaiset kuluttajat haluavat yhä enemmän tietoa elintarvikkeiden tuotanto-olosuhteista. Yksityinen sektori tekee lukuisia aloitteita kuluttajien tiedonjonon tyydyttämiseksi. Lisäksi nykyään keskustellaan erilaisista ideoista, kuten EU-merkinnästä tai eläinten hyvinvointia koskevista tuotemerkinnöistä.

Voitaisiin ehdottaa, että jokin kansainvälinen organisaatio jakaisi kuluttajille riippumatonta tietoa eri maissa käytettävistä tuotantomenetelmistä. Tällaisen riippumattoman tiedotustahon tehtävänä olisi tällöin myös antaa tietoja maailmanlaajuisessa varhaisvaroitusjärjestelmässä, kunhan sellainen perustetaan.

9.2 Kuluttajatiedotus ei kuitenkaan voi olla ainoa vastaus käsiillä olevassa selvityksessä esitettyihin kysymyksiin. Ihmisten ruokavalio perustuu yhä enemmän jalosteisiin, ja niiden alkuperän merkitseminen on liian monimutkaista niin yritysten kuin kuluttajienkin kannalta. On siis viranomaisten vastuulla varmistaa, että kaikki sisämarkkinoilla kaupan olevat tuotteet ovat eurooppalaisten valintojen mukaisia. Kuluttajat odottavat, että valintoja ei uhrata sellaisissa poliittisissa prosesseissa (esimerkkinä transatlanttinen vuoropuhelu), joilla tähdätään vain profiilin nostamiseen tai suhteiden parantamiseen yksittäisten kauppakumppanien kanssa.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta rakenteellinen ja käsitteellinen muutos edellytyksenä tietoon ja tutkimukseen perustuvan Euroopan teollisuusjärjestelmän maailmanlaajuiselle kilpailukyvyille (Kurooko Eurooppa eron umpeen, vai pyrkiikö se ottamaan johtoaseman?)**

(2009/C 100/11)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 17.päivänä tammikuuta 2008 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Rakenteellinen ja käsitteellinen muutos edellytyksenä tietoon ja tutkimukseen perustuvan Euroopan teollisuusjärjestelmän maailmanlaajuiselle kilpailukyvyille (Kurooko Eurooppa eron umpeen, vai pyrkiikö se ottamaan johtoaseman?).*

Lausunnon valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta "teollisuuden muutokset" antoi lausuntonsa 10. syyskuuta 2008. Esittelijä oli János TÓTH ja apulaisesittelijä Hannes LEO.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22 ja 23 päivän lokakuuta 2008 välisenä aikana pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 98 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Ilmastonmuutos, väestökehityksen muutokset, globalisaatio sekä raaka-aineiden ja energian niukkuus aiheuttavat Euroopassa kauaskantoisia taloudellisia ja yhteiskunnallisia muutoksia. Elin-tasoon ja kilpailukykyyn kohdistuvat vaikutukset Euroopassa riippuvat ratkaisevasti siitä, onnistutaanko oikeat toimet toteuttamaan ajoissa. Tarve löytää innovatiivisia ratkaisuja uusiin haasteisiin johtuu myös eurooppalaisen kiinnikuomisprosessin onnistumisesta monilla aloilla. Teknologian eturintaman saavuttamisen johdosta itsenäinen innovointi on keskeisin kehitystekijä, joka kuitenkin edellyttää muutoksia aloilla, jotka olivat pitkään onnistumisen kannalta olennaisia (esimerkiksi perus- ja jatko-koulutus). Tässä yhteydessä yhtä tärkeä tavoite on yhteisön sisäisen yhteenkuuluvuuden edistäminen. Mukauttamistarve asettaa eurooppalaisen yhteiskuntamallin koetukselle, ja tulos määrittää nykyisten ja tulevien sukupolvien elämänlaadun. Vastattaessa näihin haasteisiin työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelulla kaikkien keskeisten sidosryhmien kanssa on tärkeä ja suuntaa-antava rooli.

1.2 Jotta nykyisiin haasteisiin voidaan vastata ja Euroopan yllimääräistä kehityspotentiaalia hyödyntää, on joka tapauksessa parannettava mukautumiskykyä ja lisättävä mukautumis-nopeutta. Lissabonin strategialla<sup>(1)</sup> asetettiin Euroopan unionille tärkeitä tavoitteita, jotka pitkälti vastaavat kyseisiä näkymiä. Tarvittavien mukautusten laajuus on kuitenkin usein jäänyt epäselväksi, ja tavoitteiden muuttaminen talouspoliittisiksi strategioiksi on monesti ollut liian epäröivää. Tämän toimintatavan vaikutukset tunnetaan, ja nyt tarvitaan uusia ponnisteluja, jotta tavoitteisiin pyritään taas määrätietoisesti. Näin ollen ehdotetaan, että Lissabonin strategian toteuttamisen edellyttämistä varoja lisätään kestävästi.

1.3 Samalla on kuitenkin selvää, ettei kaikille sopivaa yhtä strategiaa voi olla olemassa ja että tietyillä politiikanaloilla jäsen-

valtioiden on politiikan tehokkuuden varmistamiseksi toteutettava unionitasolla asetetut tavoitteet erilaisten, omiin kansallisiin olosuhteisiinsa sopivien toimenpidepakettien avulla. Tässä yhteydessä on kuitenkin huolehdittava siitä, että unionin ja jäsenvaltioiden toimet täydentävät toisiaan. Samat täydentävyysvaatimukset koskevat luonnollisesti myös unionitasolla toteutettavia toimia. Horisontaalisilla politiikanaloilla, eli kun kyseessä on useamman pääosaston vastuualueeseen kuuluva asia, strategiat on toteutettava koordinoitusti. Täydentävyys perustuu molemmissa tapauksissa selkeään yhdessä laadittuihin ja toteutettuihin poliittisiin strategioihin ja toimiin liittyvään yhteistyöhön ja koordinointiin.

1.4 Tällä hetkellä yhteistyötä ja koordinaatiota luvataan usein mutta todellisuudessa toteutetaan vain rajallisesti. Asiantilan on muututtava, jotta maksimoidaan koordinoitujen toteutustavan myönteiset vaikutukset<sup>(2)</sup>. Jäsenvaltiotasolla tehokkuutta voidaan parantaa myös vahvistamalla yhteistyötä toimien suunnittelussa ja toteutuksessa. Tämän prosessin tukemiseksi osa lisävaroista tulisi varata nimenomaan unionin ja jäsenvaltioiden yhteistyöohjelmien kehittämiseen. Kyseisiä varoja tulisi voida hyödyntää vain, jos toteutettavat toimet on nimenomaan sovittu keskenään yhteen ja jos niillä pyritään saavuttamaan yhteisiä tavoitteita.

1.5 Eurooppa on haasteiden edessä ennen kaikkea siksi, että vain muutamissa jäsenvaltioissa on luotu pohjaa huippuluokan toiminnalle. Monet jäsenvaltiot eivät vielä ole siirtyneet tuotannossaan kiinnikuomisvaiheesta teknologian eturintamaan. Siirtäessä osaamiseen perustuvaan talouteen erittäin pätevän työvoiman kysyntä lisääntyy. Tilanteesta selviytymiseksi

<sup>(1)</sup> Lissabonin strategia on luonnollisesti paljon tässä käsitellyjä aiheita laajempi (ks. [http://ec.europa.eu/growthandjobs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/index_en.htm)).

<sup>(2)</sup> Poliitiikan koordinoinnilla kannustetaan julkishyödykkeiden (kuten tiedotuksen ja tiedon sekä ympäristön- ja ilmastonsuojelun) tuottamista ja myönteisten ulkoisten vaikutusten luomista. Talouden lisääntyvät yhteydet Euroopassa johtavat ulkoihin vaikutuksiin, ja vain politiikan koordinoinnin avulla voidaan lisätä myönteisiä ulkoisia vaikutuksia ja vähentää kielteisiä vaikutuksia.

tarvitaan työvoimalta edellytettävää pätevyytasoa käsitteleviä keskipitkän ja pitkän aikavälin ennusteita perustaksi perus- ja jatkokoulutusosalalla toteutettaville rakennemuutostoimille.

1.6 Nykyisten ongelmien ratkaisemiseksi ja taloudellisen suorituskyvyn parantamiseksi tarvitaan talouselämässä ja tutkimustoiminnassa rakenteita, jotka edistävät huippusuorituksia. Tässä yhteydessä tarvitaan myös kestäviä toimia, jotta tutkimustuloksia ja opetusta kehitetään edelleen ja päästään laajalla rintamalla kansainväliseen johtoasemaan. Unionitasolla on Lissabonin strategian uudelleenkäynnistämisen jälkeen jo tehty muutamia valintoja, jotta asiassa voidaan edetä edellä esitettyyn suuntaan. Euroopan tutkimusneuvosto ja Euroopan teknologiainstituutti tulevat nopeuttamaan muutosta. Näihin rakenteisiin suunnattavia investointeja on tulevaisuudessa lisättävä entisestään, jotta jäsenvaltioita voidaan kannustaa toteuttamaan täydentäviä strategioita. Lisäksi on kannustettava yritysten sekä tutkija-, korkeakoulu- ja tutkimusyhteisöjen tiivistä yhteistyötä ja vahvistettava tukevaa palveluinfrastruktuuria, kuten tiede-, innovointi-, teknologia- ja teollisuuspuistoja.

1.7 Työvoimaan ja tiedejärjestelmiin tehtävien investointien ohella jäsenvaltioiden on tutkimustoiminnan edistämiseksi tuettava riskialttiita innovointihankkeita huomattavasti nykyistä voimakkaammin. Lisäksi tarvitaan parannuksia teollis- ja tekijänoikeuksiin (esimerkiksi eurooppapatentti ja tuotteiden laittoman jäljentämisen torjunta), innovoinnille suotuisia tuote- ja työmarkkinasääntöjä, riskinmukaisia rahoitusmahdollisuuksia, toimia innovaatioiden kysynnän lisäämiseksi (esimerkiksi sisämarkkinat, julkiset hankinnat ja edelläkävijämarkkinat), nykyistä enemmän liikkuvuutta kaikilla tasoilla sekä asianmukaista kilpailu- ja makropoliittikkaa. Näiden poliittisten toimien onnistunut toteuttaminen lisää selvästi innovointiponnisteluja ja näin ollen myös tutkimus- ja kehitysmenoja.

1.8 Viime kädessä kyse on nykyisiin haasteisiin joustavasti ja nopeasti reagoivan järjestelmän luomisesta. Tämä lähestymistapa perustuu vakaumukseen, jonka mukaan nykyisen toimettomuuden tulevat kustannukset ovat nyt toteutettavien toimien kustannuksia huomattavasti korkeammat. Tämä koskee etenkin – mutta ei pelkästään – ympäristöpoliittisia toimia. Eurooppa on juuri tällä alalla ollut aiemmin edelläkävijä, ja tätä roolia on määrä laajentaa jatkamalla johdonmukaisesti aloitettua strategiaa. Näin varmistetaan teollisuuspoliittinen (edelläkävijän etu), yhteiskunnallinen ja ekologinen hyöty, joka voi juontua ympäristönsuojelutoimista yhtenäisen ympäristölainsäädännön, standardien, ympäristötekniikan alalla tehtävien innovointien edistämisen sekä sosiaalisten innovointien tukemisen avulla.

1.9 Tällaisen eteenpäin suuntautuvan strategian onnistuminen edellyttää kuitenkin myös sitä, että strategialla on kansalaisten tuki. Jos muutoksen tarvetta ei ymmärretä eivätkä hyödyt ole ilmeisiä tai ne jakautuvat epätasaisesti, yhteiskunta ja yksittäiset kansalaiset eivät myöskään ole kovin halukkaita tekemään muutoksia. Kansalaisyhteiskunnan instituutiot ovatkin välttämättömiä muutosten suunnittelussa ja viestinnässä. Kansalaisten hyväksyntä edellyttää luonnollisesti sitä, että he voivat vaikuttaa strategian ja toimien suunnitteluun. Jos osallistumismahdollisuudet ovat laajat ja keskustelua käydään jo valmisteluvaiheessa,

yhteisen hankkeen todennäköisyys kasvaa. Vaikka Lissabonin strategian jatkosta on jo melkein liian myöhäistä keskustella, asiasta kiinnostunut yleisö olisi pyrittävä ottamaan keskusteluihin laajalti mukaan.

## 2. Lähtötilanne

2.1 Euroopan taloudellinen suorituskyky on viimeisten 50 vuoden aikana jatkuvasti parantunut, ja näin ollen 1800-luvulta ja 1900-luvun alkupuoliskolta juontuva jälkeenjääneisyys on vähentynyt<sup>(1)</sup>. Eurooppa on tuntikohtaisen tuottavuuden osalta saanut nyt Yhdysvallat lähes kiinni, vaikka tuotos henkeä kohden on jäänyt vajaan 70 prosenttiin Yhdysvaltojen tasosta (ks. Gordon 2007). Kiinnikurominen keskeytyi kuitenkin odottamatta vuonna 1995, ja sen jälkeen alkoi kausi, jona Yhdysvaltojen talous kasvoi voimakkaammin kuin Euroopan. Keskeisenä syynä Yhdysvaltojen taloudellisen suorituskyvyn vahvistumiselle pidetään uusien teknologioiden – tässä tapauksessa tieto- ja viestintäteknologian – nopeaa käyttöönottoa. Yhdysvallat on niin tieto- ja viestintäteknologian kehittämisessä kuin levittämisessäkin reagoinut useimpia Euroopan valtioita nopeammin.

2.2 Erilainen tahti uusien teknologioiden kehittämisessä ja käyttöönotossa ei kuitenkaan ole tieto- ja viestintäteknologian erityispiirre, vaan se johtuu vakiintuneesta talouspoliittisesta järjestelmästä. Yhdysvallat, joka on johtoasemassa monien uusien teknologioiden kehittämisessä, tukeutuu voimakkaasti markkina-suuntautuneeseen järjestelmään sekä maailman johtaviin yliopistoihin ja tutkimuslaitoksiin, eri puolilta maailmaa tulevaan erittäin pätevään työvoimaan, suureen riskinottohalukkuuteen, vasta perustettujen yritysten nopeaan kasvuun ja homogeneisiin kotimarkkinoihin.

2.3 Euroopan maat taas ovat luoneet rakenteita ja toteuttaneet talouspoliittisia toimia, jotka tukevat etumatkan kiinnikuromista ja mahdollistavat teknologioiden nopean käyttöönoton. Euroopalaisten lähestymistavan näkyviä merkkejä ovat olleet ja ovat edelleen korkea investointiaste sekä Yhdysvaltoihin verrattuna voimakkaammin ammattikoulutukseen suuntautuneet koulutusjärjestelmät, yleisesti riskinottoa karttavat innovaatiohoiduksen rakenteet, vähäisemmät investoinnit korkea-asteen koulutukseen ja usein liian varovainen tuotteiden ja teknologioiden jatkokehittäminen.

2.4 Euroopan heikko kasvu (ks. esimerkiksi Breuss 2008) viime vuosina antaa syytä olettaa, että kiinnikuromisstrategian tarjoamat kasvumahdollisuudet on monilla aloilla jo pitkälti hyödynnetty. Siirtyminen kiinnikuromisstrategian noudattamisesta johtoasemaan edellyttää kuitenkin laajakantoisia muutoksia. Muutokset ovat Euroopassa vasta alullaan, ja niiden toteuttaminen on usein ollut vain puolinaista. Lähestyttäessä teknologian eturintamaa itsenäisistä ja rohkeista innovaatioista (eli

<sup>(1)</sup> Kaiken kaikkiaan EU on pystynyt säilyttämään johtavan asemansa maailmankaupassa, niin tavara- kuin palvelukaupassakin. EU:n talous hallitsee markkinoita laajalti keskitason teknologian ja pääomapainotteisten hyödykkeiden tuotannossa. Aasian-kaupan alijäämän kasvu ja EU:n heikkoho menestys tieto- ja viestintäteknologian alalla Yhdysvaltoihin verrattuna ovat kuitenkin huolestuttavia (ks. CCMI/043).

markkinauutuuksista) tulee talouskasvun tärkein lähde. Tällaisen toimintatavan tukeminen edellyttää rakennemuutosta aloilla (esimerkiksi perus- ja jatkokoulutus, tuote- ja työmarkkinasääntely ja makrotaloudellinen ohjaus), joita on aiemmin pidetty keskeisinä kiinnikuromisen onnistumisen kannalta. Euroopan muutostarve johtuu kuitenkin myös nykyisistä haasteista, joita ovat ilmastonmuutos, globalisaatio, väestökehitys sekä raaka-aineiden ja energian niukkuus. Tässä yhteydessä on luotava rakenteita, joiden avulla voidaan reagoida nopeasti uusiin haasteisiin ja löytää sosiaalisesti ja ympäristön kannalta hyväksyttäviä kilpailukyisiä ratkaisuja.

2.5 Viime kädessä kyse on nykyisiin haasteisiin joustavasti ja nopeasti reagoivan järjestelmän luomisesta. Tämä lähestymistapa perustuu vakaumukseen, jonka mukaan nykyisen toimettomuuden tulevat kustannukset ovat nyt toteutettavien toimien kustannuksia huomattavasti korkeammat. Tämä koskee etenkin – mutta ei pelkästään – ympäristöpoliittisia toimia. Eurooppa on juuri tällä alalla ollut aiemmin edelläkävijä, ja tätä roolia on määrä laajentaa jatkamalla johdonmukaisesti aloitettua strategiaa. Näin varmistetaan teollisuuspoliittinen (edelläkävijän etu), yhteiskunnallinen ja ekologinen hyöty, joka voi juontua ympäristönsuojelutoimista yhtenäisen ympäristölainsäädännön, standardien, ympäristötekniikan alalla tehtävien innovointien edistämisen sekä sosiaalisten innovointien tukemisen avulla.

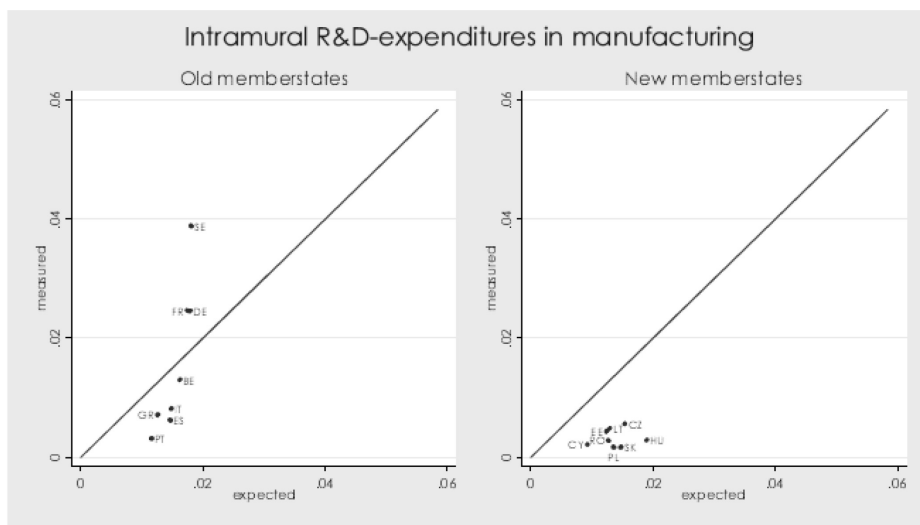
2.6 Seuraavassa tarkastelussa keskitytään Lissabonin strategian niihin osa-alueisiin, jotka koskevat innovointia. Tässä yhteydessä tarkastellaan tehokkaan politiikanmuotoilun mahdollisuuksia heterogeenisessä eurooppalaisessa ympäristössä.

### 3. Lissabonin strategia – Euroopan unionin vastaus 1990-luvun heikkoon talouskasvuun

3.1 Euroopan unionin vastaus Yhdysvaltojen kasvavaan etumatkaan tuottavuudessa ja talouskasvussa oli Lissabonin strategia, jonka tavoitteena oli vuoden 2005 uudelleensuuntaamisen jälkeen muun muassa lisätä tutkimus- ja kehitysmenojen osuutta kolmeen prosenttiin BKT:stä sekä nostaa työllisyysaste 70 prosenttiin työikäisestä väestöstä.

3.2 Tutkimus- ja kehitysmenojen tavoiteltu lisääminen perustuu moniin taloustieteellisiin tutkimuksiin, jotka osoittavat, että talouskehityksen ja tutkimus- ja kehitysmenojen välillä on selkeä myönteinen yhteys. Tavoitteen asettelussa on kiinnitetty liian vähän huomiota siihen, että tutkimus- ja kehitysmenojen suuruus riippuu keskeisesti elinkeinorakenteesta ja että sitä voidaan arvioida vain suhteessa sen koostumukseen. Tuoreet tutkimukset (Leo, Reinstaller & Unterlass 2007 ja van Pottelsberghe 2008) osoittavat, että useimmissa vanhoissa jäsenvaltioissa tutkimus- ja kehitysmenot ovat lähellä sitä tasoa kuin niiden elinkeinorakenteen perusteella voisi odottaa, ja useimmissa uusissa jäsenvaltioissa ne ovat hieman tätä pienemmät (eli 45° janan alapuolella, ks. kuva 1). Ruotsi ja Suomi (sekä Yhdysvallat) taas käyttävät tutkimus- ja kehitystoimintaan selvästi enemmän varoja kuin elinkeinorakenteen perusteella olisi odotettavissa. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että ne ovat tietyillä aloilla teknologian eturintamassa ja panostavat innovointitoimintaan kilpailijoitaan voimakkaammin. Lisäksi Yhdysvaltojen tapauksessa tuotannon kotimarkkinat ovat laajat. Toisaalta tutkimus- ja kehitysmenojen suureen määrään voi vaikuttaa myös tutkimuspainotteinen korkeakoulusektori (ks. van Pottelsberghe 2008).

Kuva 1: Rakenteellisesti mukautetut tutkimus- ja kehitysmenot



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old memberstates are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3 Jos Euroopan unionin (tai ainakin vanhojen jäsenvaltioiden) yrityssektorin tutkimus- ja kehitysmenot siis ovat pitkälti elinkeinorakennetta vastaavalla tasolla, ei ole pätevää syytä muuttaa niitä rajusti, koska tutkimus- ja kehitysmenot ovat myös kustannustekijä ja niiden rajatuotos on vähenevä. Tutkimus- ja kehitystoimintaan suunnattujen investointien lisääminen on järkevää, jos se edistää teknologian eturintaman saavuttamista tai on seurausta rakennemuutoksesta <sup>(1)</sup> siirryttäessä kohti tutkimuspainotteisia <sup>(2)</sup> aloja. Molemmat muutokset ovat välttämättömiä, jos tarkoituksena on säilyttää Euroopan kilpailukyky ja turvata ”eurooppalainen malli”.

3.4 Prosessin käynnistämiseen ei kuitenkaan riitä pelkkä tutkimus- ja kehitysmäärärahojen lisääminen, vaan se edellyttää pikemminkin riskialttiiden innovaatiostrategioiden entistä voimakkaampaa tukemista, tutkimusinfrastruktuuriin suunnattuja investointeja sekä koulutusjärjestelmän parantamista. Muita välttämättömiä muutoksia ovat innovoinnille suotuisan markkinaympäristön luominen ja liikkuvuuden lisääminen kaikilla tasoilla (ks. Aho ym. 2006). Niin ikä tarvitaan työmarkkinoiden sääntelyyn, rahoitusjärjestelmään sekä kilpailu- ja makropolitiikkaan liittyviä täydentäviä toimia. Näiden poliittisten toimien onnistunut toteuttaminen johtaa innovointiponnistelujen selvään lisääntymiseen ja näin ollen myös tutkimus- ja kehitysmenojen kasvuun.

3.5 Talouspoliittisen painopisteen siirtyminen tutkimus- ja kehitystoiminnasta innovointiin heikentää myös huipputeknologian epäsuoraa etusija-asemaa, joka perustuu pyrkimykseen lisätä tutkimus- ja kehitysmenoja. Näin parannetaan niiden alojen asemaa, jotka edustavat teknologiasovellusten osalta huipputeknologiaa mutta joilla ei tehdä suuria investointeja tutkimus- ja kehitystoimintaan, sillä niiden innovointitoimet perustuvat teknologian älykkääseen käyttöön ja ihmisten luovuuteen. Esimerkiksi luovassa teollisuudessa, terästeollisuudessa tai tekstiili- ja vaatetusalalla tehdään monia teknologisesti vaativia innovaatioita ilman tutkimus- ja kehitysmenoja tai vain vähäisin omin keinoin. On myös osoittautunut, että käytännöllisesti katsoen kaikilla aloilla on potentiaalia nopeasti kasvaville pienille ja keskisuurille yrityksille (ns. gasellit) (ks. Hözl & Friesenbichler 2008), mikä myös puhuu innovoinnin laaja-alaisen edistämisen puolesta. Keskittyminen huipputeknologian aloihin – millä varmistetaan niiden huomattava merkitys myös tulevaisuudessa – perustuu niihin kohdistuvan kysynnän huomattavaan kasvuun. Jos tutkimus- ja kehitystoimin onnistutaan luomaan menestyksekkäitä innovaatioita, voivat hyödyt – talouden ja työllisyyden kasvun osalta – olla kysynnän tuntuvan kasvun vuoksi suhteettoman suuria (Falk & Unterlass 2006).

<sup>(1)</sup> Rakennemuutoksen saavat aikaan uusien yritysten perustaminen, olemassa olevien yritysten monipuolistaminen ja uusien yritysten sijoittuminen alueelle.

<sup>(2)</sup> Tässä yhteydessä käytetään tietoisesti ilmausta ”tutkimuspainotteiset alat”, koska luokiteltaessa aloja tutkimus- ja kehitysmenojen perusteella huipputeknologian, keskitason teknologian ja alhaisen teknologian aloihin aliarvioidaan teknologian hyödyntämistä monilla muilla talousaloilla. Jos otetaan huomioon myös muualla kehitettyjen teknologioiden hyödyntäminen tuotteissa ja tuotantoprosesseissa, monet perinteisen luokituksen mukaiset alhaisen teknologian alat kuuluvat pikemminkin keskitason tai huipputeknologian aloihin (ks. Peneder 2007).

3.6 Uudet ja vanhat haasteet edellyttävät huippusuorituksia sekä tutkimustoiminnassa että tutkimuksen soveltamisessa. Maailmanlaajuisia haasteita ajatellen Eurooppa voi säilyttää kilpailukykyänsä vain perus- ja soveltavan tutkimuksen huippusuoritusten avulla. Tällaisen strategian noudattamista haittaavat keskeiset esteet liittyvät jo nyt – ja tulevaisuudessa vielä huomattavasti voimakkaammin – henkiseen pääomaan. Rakennemuutoksen toteuttamiseksi ja teknologian eturintaman saavuttamiseksi tarvitaan nykyistä enemmän paremmin koulutettuja työntekijöitä, joilla on keski- tai korkea-asteen tutkinto. Tähänastisten laiminlyöntien korjaaminen vaatii runsaasti aikaa, eikä siihen usein vielääkään pyritä riittävän päättäväisesti. Koulutusrakenteiden yhteydessä on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että koulutuspaikkojen tarjonta vastaa kysyntää <sup>(3)</sup> ja että työvoiman jatkokoulutus (avainsana: elinikäinen oppiminen) saa yhtä paljon huomiota, jotta työntekijät säilyttävät kaikissa työprosessin vaiheissa tuottavuutensa ja työkykyänsä.

3.7 Uudistettu Lissabonin strategia on saanut unionitasolla aikaan ratkaisevia muutoksia, jotka ovat omiaan vauhdittamaan rakenteellista muutosta kohti tutkimuspainotteisia talousrakenteita ja huippusuorituksia. Niihin kuuluvat esimerkiksi toimet riskipääoman saatavuuden parantamiseksi ja tutkijoiden liikkuvuuden lisäämiseksi, Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutti (ETI), Euroopan tutkimusneuvosto sekä edelläkävijämarkkinaaloitteet. Lisäksi puiteohjelmien määrärahoja on lisätty ja unionitason avainhankkeita laajennettu.

#### 4. Eurooppa: tehokasta politiikkaa monimuotoisuudesta huolimatta?

4.1 Vaikka unionin tavoitteet ovat pitkälti selkeät ja kaikkien hyväksymät, herää kysymys, onko Euroopan unionilla monimuotoisuutensa vuoksi edes edellytyksiä politiikan toteuttamiseen. Euroopan monimuotoisuus ilmenee etenkin jäsenvaltioiden erilaisessa suorituskyvyssä, vaihtelevissa tuloksissa, teknologiarintamalla (esimerkiksi GSM-standardi verrattuna tieto- ja viestintätekniikan käyttöön) sekä sektoritason – sekä alojen välisissä että niiden sisäisissä – valtavissa eroissa (ks. Falk 2007, Leo, Reinstaller & Unterlass 2007 ja liite 3).

4.2 Monimuotoisuus on suuri haaste talouspolitiikalle, koska talouspoliittiset toimet tuottavat taloudellisesta kehitystasosta riippuen erilaisia tuloksia. Menestyneet maat mukauttavat talouspoliittisen strategiansa suoraan tai epäsuorasti talouden kehitystasoon ja pyrkivät näin joko tukemaan kiinnikuromista tai

<sup>(3)</sup> Cedefopin arvioiden mukaan työpaikkoja syntyy Euroopassa vuosina 2006–2015 kaikkiaan yli 13 miljoonaa. Niistä lähes 12,5 miljoonaa edellyttää korkeinta pätevyystasoa (suunnilleen ISCED-tasot 5 ja 6) ja lähes 9,5 miljoonaa keskitason pätevyyttä (ISCED-tasot 3 ja 4). Toisaalta häviää yli 8,5 miljoonaa työpaikkaa, joissa työntekijöitä edellytetään alhaista muodollista pätevyyttä tai ei sitäkään (ISCED-tasot 0–2). Lähde: Cedefop, *Future Skill Needs in Europe Medium-term Forecast*, 2008.

suuntaamaan tuotantonsa teknologian eturintamaan. Useissa tieteellisissä tutkimuksissa on osoitettu, että talouspolitiikan mukauttaminen kehitystasoon on rationaalista. Tässä yhteydessä ilmenee, että samat poliittiset toimet johtavat maan kehitystasosta riippuen erilaisiin tuloksiin. Näin ollen tietyllä toimenpiteellä voidaan saada aikaan huomattavia tuloksia maassa, jonka tuotanto on teknologian eturintamassa, mutta sillä saattaa olla heikompia tai jopa kielteisiä vaikutuksia kiinnikuromisvaiheessa olevan maan talouskehitykseen.

4.3 Kyseistä toteamusta voidaan selventää hyvin koulutusjärjestelmää koskevalla esimerkillä <sup>(1)</sup>. Jos halutaan maksimoida koulutusjärjestelmään tehdyistä investoinneista saatava hyöty, on otettava huomioon myös kehitystasosta johtuvat erilaiset vaikutukset: korkea-asteen koulutus on sitä tärkeämpää, mitä lähempänä maa on teknologian eturintamaa. Ammattikoulutukseen suuntautuneet koulutusjärjestelmät tukevat sitä vastoin kiinnikuromista. Aghion ym. (2005) arvioivat, että korkea-asteen koulutukseen kohdennettujen menojen lisääminen 1 000 dollarilla henkeä kohti maassa, joka on teknologian eturintamassa, parantaa vuosittaista kasvuastetta noin 0,27 prosenttiyksikköä, kun taas vastaava investointi maassa, joka ei ole teknologian eturintamassa, parantaa kasvuastetta vain noin 0,10 prosenttiyksikköä. Teknologian eturintaman tuntumassa olevissa maissa korkea-asteen koulutuksen saaneiden henkilöiden hyödyntäminen voi antaa korkeamman tuoton, sillä kyseisissä maissa pyritään myös radikaalimpaan innovointiin, joka voidaan toteuttaa vain tieteellisen tutkimuksen avulla.

4.4 Korkeamman asteen tutkinto lisää tässä yhteydessä joustavuutta teknologiaa valittaessa. Euroopan maiden ja Yhdysvaltojen kasvuerosta noin 60 prosenttia voidaan katsoa johtuvan siitä, että Euroopan koulutusjärjestelmissä keskitytään voimakkaasti ammattikoulutukseen tai keskiasteen koulutukseen (Krueger & Kumar 2004). Osaamiseen perustuvissa yhteiskunnissa tarvitaan yleisiä avaintaitoja ja korkeamman asteen koulutusta, jolla tuetaan mukautumista uusiin teknologioihin sekä uusien alojen ja uusien yritysten perustamista. Kun teknologian eturintama on saavutettu, Euroopan perinteinen – ja kiinnikuromisen kannalta oikea – keskittyminen keskiasteen koulutukseen estää näin ollen kasvua.

4.5 Euroopan unionin on talouspolitiikan muotoilussa ja toteuttamisessa luonnollisesti otettava huomioon monimuotoinen valtioidenliitto. Kun monimuotoisuus on huomattavaa, toimeenpanovalta siirretään yleensä jäsenvaltioille, jotta löydetään paikallisoloihin mukautetut ratkaisut <sup>(2)</sup>. Jotta valittu strategia olisi mahdollisimman tehokas, on tärkeää, että yhteiset poliittiset suuntaviivat sovitetaan toisiinsa eri tasojen välillä ja toteutetaan koordinoitusti. Tätä näkemystä tukevat myös Euroopan unionin

sisäiset riippuvuussuhteet. Jäsenvaltioiden edistymisestä hyötyvät myös toiset jäsenvaltiot, eikä ”vapaamatkustamiseen” perustuvia strategioita tulisi hyväksyä.

4.6 On selvää, ettei kaikille sopivaa yhtä strategiaa ole olemassa ja että vain kulloiseenkin maahan mukautettu toimenpidepaketti voi olla onnistunut. On kuitenkin tärkeää tunnustaa, että teknologian eturintaman saavuttamisen myötä talouspoliittisia rakkenteita ja strategioita on muutettava, sillä olemassa olevat – ja usein vuosikymmenien ajan kehitetyt – välineet lisäävät korkeintaan enää vähän kasvua ja ovat näin ollen ainakin osittain tehottomia. Tämä koskee myös – vaikkakin erilaisissa olosuhteissa – kiinnikuromisvaiheessa olevia maita. Jos niissä sovellettaisiin samoja strategioita kuin teknologian eturintamassa olevissa maissa, ne olisivat yhtä lailla tehottomia. Jokaisen eurooppalaisen strategian tulisivat tarjota vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

— Miten voidaan vahvistaa sekä yhteenkuuluvuutta että huippuosaamista ja ottaa taloudellinen kehitystaso huomioon?

— Miten tavoitteet ja toimenpiteet voidaan laatia niin, että niissä otetaan huomioon useiden politiikanalojen (esimerkiksi ympäristö- ja innovaatiopolitiikan) monialaisuus ja että ne voidaan alojen välisestä koordinoitavuudesta huolimatta toteuttaa tehokkaasti?

— Miten tehtävät tulee jakaa asianmukaisesti ja loogisesti unionin ja jäsenvaltioiden kesken?

— Miten sovitut toimet voidaan säätää sitoviksi, ja millaisia seuraamuksia poikkeavasta menettelystä tulisi koitua?

4.7 Tällaisen politiikan edellyttämät rakenteet ja mekanismit Euroopassa pääosin jo on, ja niitä on ”vain” alettava hyödyntää asianmukaisin tavoin ja tarkoituksenmukaisin sisällöin. Myös viimeksi mainittujen osalta keskeiset tekijät ovat tiedossa, ja niistä on keskusteltu jo pitkään. Sen sijaan poliittista vaikutusvaltaa reaali talouteen ja eurooppalaisiin yhteiskuntiin ei ole riittävästi.

## 5. Käytetty kirjallisuus:

Acemoglu, D., Aghion, P., Zilibotti, F.: *Appropriate Institutions for Economic Growth*, 2006.

Aghion, P.: *A Primer on Innovation and Growth*. Bruegel Policy Brief 02, 2006.

<sup>(1)</sup> Lähtökohtaisesti on todettava, että henkiseen pääomaan tehdyt investoinnit ovat erittäin tuottavia: jos keskimääräistä koulutusaikaa pidennetään vuodella, kansantalouden potentiaalinen tuotos nousee pitkällä aikavälillä kuusi prosenttia (De la Fuente 2003).

<sup>(2)</sup> Vaikka tällaista toimivaltajakoa tulisi ajan mittaan tarkistaa säännöllisesti, asia on liian laaja tarkasteltavaksi käsillä olevassa lausunnossa (ks. Falk, Hölzl & Leo 2007).

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P.: Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 2, s. 701–728, 2005.
- Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S.: The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity. NBER Working Paper 12027, 2006.
- Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J.: Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth. Working Paper, Harvard University, 2005.
- Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S.: Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data, 2006.
- Aghion, P., Marinescu, I.: Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?, 2006.
- Aho, E., (puheenjohtaja), Cornu, J., Georghiou, L., Subirá, A.: Innovatiivisen Euroopan luominen Hampton Courtin huippukouksen yhteydessä 2006 asetetun riippumattoman asiantuntijaryhmän raportti tutkimuksesta, kehittämisestä ja innovaatiosta.
- Breuss, F.: Die Zukunft Europas, in: BMWA, Das österreichische Außenhandelsleitbild – Globalisierung gestalten – Erfolg durch Offenheit und Innovation. Wien 2008.
- Cedefop: Future skill needs in Europe. Medium-term forecast, 2008.
- De la Fuente, A.: Human Capital in a Global and knowledge based economy. Osa II maakohtaiset arviot. Työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosaston toimeksiannosta tehdyn selvityksen loppuraportti, 2003.
- Falk, M.: Sectoral Innovation Performance. Evidence from CIS 3 micro-aggregated data. Europe Innova 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Falk, M., Unterlass, F.: Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum. Teilstudie 1. WIFO-Weißbuch, 2006.
- Falk, R., Hölzl, W., Leo, H.: On the Roles and Rationales of European STI Policies. WIFO Working Paper 299/2007.
- Falk, R., Leo, H.: What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries? WIFO Working Papers, 2006 (273).
- Gerschenkron, A.: Economic Backwardness in Historical Perspective. Harvard University Press, 1962.
- Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (toim.): Global Europe, Social Europe. Polity Press, Cambridge, United Kingdom 2006.
- Gordon, R. J.: Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States. Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, "Change, Innovation and Distribution". Bryssel 4. joulukuuta 2007.
- Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J.: Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries. *The Review of Economics and Statistics*, 86 (4): 883–895, 2004.
- Hollanders, H.: Innovation Modes: Evidence at the Sector Level. Europe-Innova, Innovation Watch 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Hölzl, W., Friesenbichler, K.: Final Sector Report Gazelles. Sectoral Innovation Watch, Europe Innova 2008, [www.europe-innova.org](http://www.europe-innova.org)
- Euroopan komissio, Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: EU:n valmistuseollisuutta vahvistavat toimintapuitteet – Yhtenäisempi lähestymistapa teollisuuspolitiikkaan, KOM(2005) 474 lopullinen, Bryssel 5.10.2005.
- Krueger, D., Kumar, K.: US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education. *Journal of Monetary Economics*, 2004.
- Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F.: Motivating Sectoral Analysis of Innovation, Performance. Europe Innova 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Nicoletti, G., Scarpetta, S.: Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence. *Economic Policy*, 18:36 9, 2003.
- OECD, Education at a Glance, OECD 2006.



Peneder, M.: Entrepreneurship and technological innovation. An integrated taxonomy of firms and sectors. Europe Innova, Wifo, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Sapir, A. ym.: An Agenda for a Growing Europe. Oxford University Press, 2004.

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C.: Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital. Journal of Economic Growth, Vol. 11, No. 2, s. 97–127, 2006.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Euroopan kotitalouskoneteollisuuden rakennemuutos ja kehitys sekä sen vaikutus työllisyyteen, ilmastonmuutokseen ja kuluttajiin**

(2009/C 100/12)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 17 päivänä tammikuuta 2008 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Euroopan kotitalouskoneteollisuuden rakennemuutos ja kehitys sekä sen vaikutus työllisyyteen, ilmastonmuutokseen ja kuluttajiin.*

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” hyväksyi lausuntonsa 10 päivänä syyskuuta 2008. Esittelijä oli Anna Maria DARMANIN ja apulaisesittelijä Enrico GIBELLIERI.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22 ja 23 päivänä lokakuuta 2008 välisenä pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 86 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että Euroopan kotitalouskoneteollisuuden <sup>(1)</sup> vahvuutena on sen kyky valmistaa laadukkaita ja kestäviä tuotteita. Tätä vahvuutta olisi tuettava ja kehitettävä tarkoituksenmukaisella EU:n politiikalla, joka perustuu jatkuvaan ponnisteluun teknologisen innovaation parantamiseksi sekä jatkuvaan koulutukseen työntekijöiden taitojen vahvistamiseksi. Tällaisella politiikalla olisi edistettävä energiatehokkaiden ja entistä kierrätyskelpoisempien kotitalouskoneiden kehittämistä. Elinkaarianalyysin perusteella arvioitavat, ympäristöön kohdistuvat kokonaisvaikutukset tulisi supistaa minimiin.

1.2 ETSK uskoo vahvasti, että Euroopan unionin lainsäädännöllä voidaan suoraan vaikuttaa tämän alan kilpailukykyyn etenkin ekologista suunnittelua koskevan direktiivin laajentamishdotuksen ja energiamerkintäasetuksen tarkistusehdotuksen avulla. Tuloksena olisi energiatehokkuuden lisääntyminen ja hiilidioksidipäästöjen väheneminen. Näin voitaisiin lievittää uhkaavaa suuntausta teollisuuden siirtymisestä Euroopan ulkopuolelle, vähentää työpaikkojen häviämistä ja valvoa kuluttajien etuja.

1.3 Markkinavalvonta on ensiarvoisen tärkeää Euroopan teollisuuden, sen työntekijöiden ja kuluttajien edun turvaamiseksi sekä ympäristön suojelemiseksi. Se tulisi toteuttaa seuraavin toimin:

- Jäsenvaltioiden ja EU:n olisi suunnattava enemmän varoja <sup>(2)</sup> etenkin tuontituotteiden valvonnan tiukentamiseen sen var-

<sup>(1)</sup> Kotitalouskoneilla tarkoitetaan jääkaappeja, pesukoneita, astianpesukoneita, lämminvesivaraajia, lämmityslaitteita ja kaikkia kotitalouksissa käytettäviä elektronisia laitteita.

<sup>(2)</sup> Myös nimellä *Ayral Package* tunnettu uusi lainsäädäntökehys on markkinavalvontaa, tuotteiden merkitsemistä ja tyyppihyväksyntää käsittelevän lainsäädännön parantamista koskevan paketin viimeinen osa. Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät sen 23. kesäkuuta 2008 ([http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal\\_market\\_package/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal_market_package/index_en.htm))

mistamiseksi, että ne noudattavat Euroopan yhtenäismarkkinoiden standardeja ja lainsäädäntöä.

- Epäreilu kilpailu ja polkumyynti on kitkettävä. Polkumyyntin vastaisia toimia olisi tutkittava tarkkaan, jotteivät ne pyrkimysten vastaisesti heikentäisi Euroopan teollisuutta ja kannustaisi teollisuuden siirtymiseen pois Euroopasta tai tuonnin lisäämiseen. Tällaisten toimien olisi kohdistuttava itse laitteiden lisäksi myös niiden osiin.
- Merkintäjärjestelmää on tarkistettava, jotta se heijastaisi teknologisen innovaation edistystä antamalla väärää kuvaa arvojen muuttumisesta.
- Valvontaa on tiukennettava väärennösten ja samankaltaisten kopioiden myynnin vähentämiseksi.
- Valvonnalla on varmistettava, että etenkin tuontituotteet vastaavat todellakin merkintöjään eivätkä nämä ole harhaanjohtavia.

1.4 ETSK katsoo merkintäjärjestelmän mukauttamisen olevan ehdottoman tärkeää. Merkintää olisi päivitettävä aina kun teknisesti entistä tehokkaammat laitteet nostavat normitasoa. Järjestelmän olisi oltava dynaaminen, jolloin markkinoille saapuviin uusiin ja ominaisuuksiltaan parempiin tuotteisiin sovellettaisiin uutta merkintää sen sijaan että madallettaisiin merkintänsä aiemmin saaneiden tuotteiden luokitusta. Järjestelmän tarkistamisen olisi heijastettava teknologista innovaatiota, mutta sille olisi asetettava viiden vuoden määräaika energiatehokkuutta koskevan toimintasuunnitelman mukaisesti. Kaikkien sidosryhmien osallistuminen tarkistusprosessiin on olennaista. Lisäksi komission olisi edistettävä sellaisen lainsäädännön toimeenpanoa, jolla energiamerkinnästä tehdään nykyistä sitovampi väline valmistajille, maahantuojille ja vähittäismyyjille.

1.4.1 Kestävyyden kannalta EU:n olisi hyödyllistä pyrkiä vaikuttamaan myös muihin maihin siten, että ne ottaisivat käyttöön ne korkeat standardit, jotka EU on luvannut ottaa käyttöön sisämarkkinoilla, sillä niiden avulla saataisiin mahdollisesti aikaan maailmanlaajuisia energiansäästöjä.

1.5 Euroopan kotitalouskoneteollisuudelle voitaisiin antaa todellista lisäpotkua ottamalla jäsenvaltioissa käyttöön kannustinhelmia, joilla edistettäisiin vanhempien laitteiden korvaamista moderneilla ja energiatehokkailla kotitalouskoneilla, joita teollisuus valmistaa jo nykyään mutta jotka eivät ole vielä markkinoilla riittävän suosittuja. Tuki olisi suunniteltava siten, että vähävaraisia voitaisiin auttaa tarkoituksenmukaisilla rahoitusvälineillä, eikä tuki saa olla syrjivää. Euroopan ja muiden alueiden menestystarinoista olisi otettava oppia.

1.6 Olisi myös paikallaan vahvistaa kuluttajille tarjottavaa tukea kotitalouskoneiden huolto- ja varaosakysymyksissä sekä taattava alan työntekijöiden taitojen jatkuva päivittäminen ja parantaminen tehokkaan ja luotettavan palvelun tarjoamiseksi kuluttajille. Tämä voisi lisätä alan työllisyyttä ja/tai ylläpitää sitä.

1.7 ETSK katsoo, että EU:n politiikalla olisi helpotettava teollisuuden muutosprosessia kohti sellaisia entistä innovatiivisempia tuotteita ja oheispalveluja, joiden strateginen tärkeys johtuu niiden vaikutuksesta hiilidioksidipäästöihin ja energiankulutukseen. Tällaisia ovat esimerkiksi aurinkopaneelit, aurinkovoimalat, lämpöpumput, vetykennot, mikrotuotannon yksiköt ja tehokkaat ilmastointilaitteet. Se edistäisi osaltaan työpaikkojen luomista ja kuluttajien valinnanvapauden lisääntymistä.

1.8 ETSK vahvistaa uskovansa, että suositukset, joilla tähdätään Euroopan kotitalouskoneteollisuuden tehokkaaseen rakennemuutokseen, jotta tästä teollisuudenalasta tulisi nykyistä kestävämpää, voidaan toteuttaa ja tulokset maksimoida menestyksekkäästi ainoastaan, mikäli Euroopan tasolla käydään perusteellista ja todellista alakohtaista työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua.

## 2. Taustaa

2.1 Kotitalouskoneteollisuuden siirtyminen Keski- ja Itä-Euroopan maihin sekä Venäjälle, Turkkiin ja Kiinaan on nykyään alan pakottavin ongelma. Teollisuuden siirtyminen ei siis ole vain unionin jäsenvaltioiden sisäistä, vaan kokonaisia kotitalouskoneteollisuuden osa-alueita siirtyy lähes kokonaan Euroopasta Kiinaan.

2.2 Yritykset ovat havainneet Venäjän potentiaalin, ja sinne rakennetaan uusia pesukone- ja jääkaappitehtaita samalla kun ostetaan suuria kotitalouskoneita valmistavia perinteisiä yrityksiä. Venäjän alueelle on rakenteilla 15–20 kotitalouskonetehtasta. Tämä on keskeisen tärkeää sen takaamiseksi, että euroop-

palaisilla valmistajilla on mahdollisuus saada jalansijaa näillä huomattavaa potentiaalia tarjoavilla uusilla markkinoilla. Olisi kuitenkin kiinnitettävä huomiota myös siihen, että nämä tehtaavat eivät palvele pelkästään kansallisia markkinoita vaan ne saatavat tulevaisuudessa tuoda tuotantoaan myös Eurooppaan, ellei Euroopan markkinoiden keskeisiä ongelmia pystytä ratkaisemaan.

2.2.1 Vientipotentiaalia eurooppalaisille valmistajille löytyy myös mm. Aasiasta, Pohjois-Afrikasta ja Lähi-idästä. Kotitalouskoneiden vienti EU:sta näille alueille on jo voimakkaassa kasvussa. Eurooppalaiset valmistajat voivat hyödyntää nykyisiä olosuhteita, kuten keskiluokan kasvua kyseisillä alueilla, eurooppalaisten tuotteiden hyvää mainetta jne., vahvistaakseen jalansijaansa näillä potentiaalisilla markkinoilla.

2.3 Halpojen ja kyseenalaisten tuotteiden markkinoille tulon kasvu pahentaa Euroopan kotitalouskoneteollisuuden kriisiä. Heikko laatu yhdistettynä erilaisiin verojärjestelmiin, työvoimakustannuksista aiheutuviin etuihin sekä suhteellisen alhaisiin kuljetuskustannuksiin heikentää Euroopan perinteisten valmistajien asemaa.

2.4 On selvää, ettei Eurooppa voi kilpailla esimerkiksi Kiinassa maksettavien kuukausipalkkojen kanssa. Kiinassa valmistettu jääkaappi tai pakastin on ylivoimaisen edullinen, kuten myös niiden yksinkertaiset koneenosat, kuten moottorit tai kompressorit. Kilpailuetua ei voida saavuttaa, mikäli eurooppalaisten tuotteiden myynti perustuu vain hintaan eikä laadulliseen hyötyyn. Euroopan kotitalouskoneteollisuuden vahvuutena on sen kyky valmistaa korkealaatuisia tuotteita. Muut kilpailuedut koskevat suunnittelua, tuotetakuita, palvelua, varaosien yhteensopivuutta ja korjauspalveluja. Tällaisia vahvuuksia voidaan tukea ja kehittää selkeällä eurooppalaisella politiikalla.

2.5 Euroopan tehtailla valmistettavien jääkaappien ja pakastimien energialuokka on A++, A+, A tai B. Valtaosa nykyään valmistetuista tuotteista kuuluu luokkiin A+ ja A. A++ -luokan laitteiden osuus on alle neljä prosenttia.

2.6 Energiatehokkaiden jääkaappien suosio kuluttajien keskuudessa on edelleen vähäistä. CECED:n (Euroopan kodinkonevalmistajien liitto) mukaan Euroopan kotitalouksissa on edelleen arviolta 188 miljoonaa yli 10 vuotta vanhaa jääkaappia ja pakastinta. Vanhojen (vuoden 1990) kotitalouskoneiden kulutus on arviolta 600 kWh/vuosi, A+ -luokan laitteiden 255 kWh/vuosi ja A++ -luokan laitteiden noin 182 kWh/vuosi. Nykyisillä hinnoilla ja nykyisissä olosuhteissa (!) A++ -luokan kotitalouskonetta on käytettävä arviolta 12 vuotta ennen kuin ostos on maksanut itsensä takaisin kuluttajalle.

(!) Energian hinta ja polttoainekustannukset mukaan luettuina.

2.7 Vanhojen kotitalouskoneiden lisäksi ja vielä niitäkin enemmän eurooppalaisia valmistajia huolestuttaa mahdollisesti vaarallisten, paljon energiaa kuluttavien ja epäluotettavien laitteiden tuonti. Tämä koskee etenkin avistakauppaan perustuvaa tuontia, jossa tuotteet myydään nopeasti loppuun EU:n markkinoilla.

2.7.1 Tämän seurauksena kotitalouksien energiantarpeen osuus energian kokonaiskulutuksesta EU:ssa on 25 prosenttia, ja viime vuosina kaikkein eniten on kasvanut energiaa kuluttavien kotitaloustuotteiden kulutuksen osuus, mikä johtuu uusien sovellusten ja tuotteiden tulosta markkinoille.

2.8 Entistä laadukkaampien materiaalien käyttö magneettisydämessä ja optimaalinen suunnittelu uusien materiaalien ominaisuuksien mukaan voisi parantaa kotitalouskoneissa käytettävien sähkömoottorien tehokkuutta (jopa 15 prosentilla) ja edistäisi huomattavasti säästöjä kotitalouksien sähköenergian kulutuksessa.

2.9 Toinen Euroopan komission tukema kehityssuuntaus on huoltoon ja kierrätykseen sopivien kotitalouskoneiden kehittäminen. On korostettava, että eurooppalaiset valmistajat ovat ponnistelleet suuresti tällä alalla ja vähentäneet jyrkästi suurten kotitalouskoneiden energian- ja vedenkulutusta. Sittemmin on kasvava valikoima raaka-aineita kuitenkin todettu riskialttiiksi niin ympäristön kuin kustannustenkin kannalta. Tällaisia aineita ovat muun muassa teräs, muovi, nikkeli, kromi ja kupari. Näiden raaka-aineiden ja öljyn oheistuotteiden hinnat nousevat. Ne, jotka kykenevät pienentämään tuotteissa materiaalin määrää, saavat tärkeän kilpailuedun. Nanoteknologian sekä elinkaarianalyysiin perustuvien menetelmien kotitalouskoneellisuudelle tarjoamia mahdollisuuksia oikean materiaalivalinnan kehittämiseksi ja arvioimiseksi ei ole tutkittu riittävästi, jotta tällainen kilpailuetu voitaisiin saavuttaa.

2.9.1 Nykyisin huolenaiheena on se, ettei kaikki sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annettujen säännösten nojalla kierrätyskelpoinen materiaali tosiasiallisesti palautu valmistajille. Valmistajat joutuvat näin ollen maksamaan kierrätyskuluja saamatta kuitenkaan itse tavaraa.

2.10 Komission rahoittaman tutkimusohjelman tavoitteena olisi oltava tällaisen tutkimuksen edistäminen ja koneenosien kuten moottorien, jäädyttimien, kompressorien ym., miniatyrisoinnin kehittäminen edelleen. Tässä suhteessa mahdollisimman vähän materiaalia käyttävien laitteiden rakentaminen merkitsee entistä kierrätyskelpoisempien kotitalouskoneiden kehittämistä. Toukokuussa 2005 annettu EU:n puitedirektiivi energiaa

käyttävien tuotteiden ekologista suunnittelua koskevine vaatimuksineen on tässä yhteydessä tärkeä lähtökohta. Euroopan komission ei ole tarpeen luoda uusia poliittisia välineitä, vaan sen on ennemminkin hiottava nykyisiä. Sama koskee myös nykyistä energiankulutusmerkintää. Syvenevää energiakriisiä ja raaka-aineiden käytön rajoittamista ajatellen komission olisi täydennettävä merkintää tuotteiden markkinoille saattamista koskevalla pakollisella määräyksellä. Kotitalouskoneiden myynti Euroopan sisämarkkinoilla olisi tulevaisuudessa sallittava vain korkealaatuisia tuotteita tekeville valmistajille – tämä olisi perustana lainsäädännölle, jolla yrityksiä vaaditaan valmistamaan laadukkaita ja kestäviä kotitalouskoneita.

2.11 On myös paikallaan velvoittaa direktiivillä valmistajat ja vähittäiskauppiat tuottamaan ja myymään korjauskelpoisia kotitalouskoneita ja pitämään niiden varaosia tarjolla korjauksia varten sekä tarjoamaan asiakaspalvelua. Eurooppalaiset kuluttajat odottavat saavansa tällaista palvelua, ja tällä keinoin eurooppalaiset valmistajat ja vähittäiskauppiat voivat erottautua halpantuottajista, joiden tuotteita ei voi korjata, vaan ne on heitettävä pois ja korvattava uusilla. Tämä ei tietenkään ole kestävä kehityksen strategian mukaista.

2.11.1 ETSK odottaakin kiinnostuneena lisäkeskusteluja komission julkaiseman kestävä kulutuksen ja tuotannon ja kestävä teollisuuspolitiikan toimintaohjelman <sup>(1)</sup> täytäntöönpanosta.

2.12 Kotitalouskoneala työllistää Euroopassa yhä noin 200 000 työntekijää. Ala on taantunut useita vuosia. Noin 57 000 työpaikkaa on kadonnut Länsi-Euroopasta kahden viime vuosikymmenen aikana. Kodinkoneeteollisuus romahti Keski- ja Itä-Euroopassa vanhan poliittisen järjestelmän päättymisen myötä, ja vain noin 20 000 uutta työpaikkaa on luotu sen jälkeen.

2.13 Siirtyminen Euroopan ulkopuolisiin maihin (Venäjä, Kiina, Turkki) koettelee kotitalouskoneiden valmistajista kovimmin ilmastointilaitteiden ja pienten kotitalouskoneiden valmistajia. Euroopan jääkaappi- ja pakastintehtailla työskentelee vielä noin 23 000 henkeä.

2.14 Euroopan kodinkonealan rakenneuudistukset jatkuvat tulevina vuosina. Niiden laajuus ei riipu ainoastaan markkinoiden ja tekniikan kehityksestä, vaan myös poliittisista päätöksistä ja lainsäädännöllisistä toimenpiteistä.

### 3. Erityistä

3.1 *EU:n politiikalla on löydettävä vastaus neljään ongelmaan:*

<sup>(1)</sup> KOM(2008) 397 lopullinen, 16.7.2008.

3.1.1 Miten varmistetaan, että teollisuus ei katoa Euroopan unionin ulkopuolisiin maihin? Suuntaus teollisuuden siirtymiseen on selvä, ja siksi on tarpeen vastata odotettuun ja todelliseen uhkaan tämän teollisuudenalan siirtymisestä unionin ulkopuolisiin maihin.

3.1.2 Miten Euroopan rakennemuutosta on muotoiltava sen varmistamiseksi, että Länsi-Euroopan maat eivät menetä tieteellistä ja teknistä tuotantoaan eivätkä osaamistaan ja siihen liittyviä työpaikkoja? Samalla olisi Keski- ja Itä-Euroopan mailla oltava mahdollisuus vakauttaa kehittyvä kotitalouskoneteollisuutensa tulevaisuutta varten.

3.1.3 Miten löydetään taloudellisesti järkevä vastaus eurooppalaisia tuotteita halvempien ja heikkolaatuisempien tai sisämarkkinoiden normeja vastaamattomien aasialaisten tuontitavaroiden tulvaan?

3.1.4 Miten varmistetaan, että kotitalouskoneiden kestävyysdessa saavutettu edistys kantaa hedelmää sisämarkkinoilla ja lisää tällaisten tuotteiden kysyntää ja että jatketaan investoimista sellaisten laitteiden tutkimukseen ja kehitykseen, joiden vaikutus ilmastonmuutokseen ja kestävytyteen on lievempi?

## 3.2 Teolliset näkökohdat

3.2.1 Kotitalouskoneteollisuus on kehittynyt teollisuudenala, koska alalla on saavutettu energiatehokkuuden tutkimuksessa ja kehityksessä huomattavia tuloksia. Vapaaehtoiset sopimukset ovat olleet toimivia, ja teollisuus on noudattanut niitä.

3.2.2 Valitettavasti teollisuus edellyttää kuitenkin eurooppalaisen politiikan tiukentamista sen varmistamiseksi, että sen ponnistelut kantavat todella hedelmää. Viime vuonna teollisuuden edustajat päättivät olla uusimatta aiemmin hyvin paikkansa pitäneitä vapaaehtoisia sopimuksia.

3.2.3 Markkinavalvonta on nykyisin ensiarvoisen tärkeää. Valvontaa olisi tiukennettava sen varmistamiseksi, että kaikkien markkinoilla olevien tuotteiden taso ja laatu vastaavat todellakin lupauksia. Etenkin on tässä yhteydessä kiinnitettävä huomiota tuotteiden ilmastonmuutosvaikutuksiin.

3.2.4 Jäsenvaltioiden on myönnettävä aiempaa suurempaa tukea, jotta voidaan varmistaa, että kuluttajat ottavat todella omakseen markkinoille saatettavat hyvin tehokkaat tuotteet. A++ -luokan tuotteita pidetään edelleen liian kalliina eikä niihin

investoimisen tuottoa pidetä toteuttamiskelpoisena. Niinpä markkinat suosivat edelleen ensi sijassa A+ -luokan laitteita. Kannustimet voivat olla erilaisia, ja jäsenvaltioissa sekä Euroopan ulkopuolella onkin jo ollut joitakin tapauksia, joita voidaan pitää hyvinä käytäntöinä. <sup>(1)</sup>

3.2.5 Jäsenvaltioiden tuen ja reilun kilpailun olisi pysyttävä samassa vauhdissa alan teknologisen innovaation kanssa niin jäsenvaltioiden kuin Euroopan unioninkin tasolla.

3.2.6 Vähittäismyyjä on toimitusketjun tärkeä lenkki. Euroopan vähittäismyyjät on saatava nykyistä tietoisemmiksi sisämarkkinoille tuotavien ja siellä myytävien tuotteiden tuonnin eri vaikutuksista. On myös huomattava, että teollisuuden päämäärät ja ponnistukset ovat turhia, jos vähittäiskaupan sektori jatkaa vaatimusten vastaisten, vaarallisten ja kestäättömien tuotteiden tuontia ja myyntiä. ETSK katsookin, että vielä on paljon tehtävää vähittäiskaupan sektorin kouluttamiseksi, jotta se saadaan tietoiseksi sisämarkkinoiden kotitalous-koneteollisuuteen ja kyseisten laitteiden kestävytyteen liittyvistä kysymyksistä.

## 3.3 Sosiaaliset näkökohdat

3.3.1 Tosiasia on, että teollisuuden tuotantolaitosten siirtymisen johtaa työpaikkojen menetykseen. Sen seurauksena monilla työntekijöillä ei ole taidoilleen käyttöä, elleivät hekin siirry teollisuuden mukana. Teollisuuden rakennemuutos on olennaisen tärkeää sen varmistamiseksi, että työpaikkoja ei menetetä ja että ala houkuttelee jatkossakin päteviä työntekijöitä.

3.3.2 Myös palvelualaan ja etenkin kodinkoneiden huolto- ja korjausalaan olisi kiinnitettävä asianmukaista huomiota. Korjausala on säilytettävä kukoistavana varmistamalla, että korkealaatuiset kodinkoneet ovat todellakin korjauskelpoisia ja että varaosia on helposti saatavilla, jotta korjaaminen olisi mahdollista.

3.3.3 Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden yhteisellä politiikalla on samalla edistettävä alan siirtymistä innovatiivisten tuotteiden tuotantoon, sillä se luo uusia työllisyysmahdollisuuksia. Prosessia olisi tuettava työmarkkinaosapuolten välisellä järjestelmällisellä sosiaalisella vuoropuhelulla EU:n ja jäsenvaltioiden sekä yritysten tasolla. Unionin uusissa jäsenvaltioissa sijaitseissa uusissa tuotantolaitoksissa on niin ikään taattava Euroopan tasoa vastaavat työelämän suhteet.

<sup>(1)</sup> **Italia:** A+ ja A++ -luokan jääkaappien/pakastimien hinnasta 20 prosenttia (kuitenkin korkeintaan 200 euroa) vähennetään henkilökohtaisesta tuloverosta.

**Espanja:** Hyvitysohjelma – vuonna 2008 energiatehokkaita tuotteita ostaville asiakkaille voidaan myöntää hankitusta laitetypistä riippuen 50–125 euron avustus.

**Brasilia:** Brasilian liittotasavallan hallitus aikoo käynnistää ohjelman, jolla tuetaan 10 miljoonan jääkaapin hankkimista vähätuloisille. Kuluttajien on luovutettava vanha ja yleensä enemmän energiaa kuluttava jääkaappinsa saadakseen luottoa uuden ja taloudellisemman ostamista varten.

3.3.4 Euroopan tasolla käytävä todellinen ja jatkuva alakohdainen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu, markkinavalvonta sekä standardien täytäntöönpano kaikkialla Euroopassa ovat avainasemassa sen varmistamiseksi, että työpaikkoja menetetään vähemmän.

#### 3.4 Kuluttajanäkökohdat

3.4.1 Kuluttajien on voitava varmistua tuotteiden laadusta, tehokkuudesta ja energiatehokkuudesta, ja tästä syystä laatua koskevan tiedon on oltava kuluttajien saatavilla selkeällä, todenmukaisella ja tehokkaalla tavalla.

3.4.2 Merkintäjärjestelmän on oltava nykyistä dynaamisempi, sen on kehitettävä ja sitä on voitava päivittää alalla tapahtuvan innovaation mukaan. Merkintöjen olisi lisäksi vastattava tarkkaan laitteisiin sovellettavia normeja, ja siksi testien olisi oltava tiukempia ja tarkempia.

3.4.3 Markkinavalvonta kaikkialla jäsenvaltioissa on erittäin tärkeää sen varmistamiseksi, että laitteet todellakin vastaavat lupauksia ja että kuluttajat saavat sitä, mitä he ovat tilanneet.

3.4.4 On syytä huomata mahdollinen negatiivinen vaikutus, joka uusien kotitalouskoneiden ostolla voi olla ympäristöön, mikäli kuluttajat pitävät vanhat laitteet uusien ohella, jolloin syntyy ns. paluuvaikutus.

3.4.5 Riippumattomat kuluttajatestit ovat tehokkaiden kotitalouskoneiden paras myyninedistämiskeino. Niiden avulla voidaan varmistaa laitteen yleinen laatu ja taso sekä se, että tuote täyttää asianmukaisesti sen perustoiminnolle asetetut vaatimukset.

#### 3.5 Ympäristönäkökohdat

3.5.1 ETSK toteaa, että tämäkin sektori voi antaa panoksensa ympäristönsuojeluun, hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen ja ilmastomuutoksen hillintään. ETSK toistaa tässä yhteydessä ympäristöä säästävästä tuotannosta antamassaan oma-aloitteisessa lausunnossa<sup>(1)</sup> omaksumansa kannan ja korostaa sisämarkkinoiden tarjoamaa tilaisuutta luoda ympäristötietoiset markkinat sekä muun muassa merkintään ja tuotteiden elinkaareen liittyviä erityispiirteitä.

3.5.2 Normitason alle jääville tuotteille olisi myönnettävä noin viiden vuoden määräaika toivotun tason saavuttamista varten. Esimerkiksi jääkaappeja, jotka eivät määräajan päätyttyä vastaa tiettyä vähimmäistasoa, ei komitean mielestä tulisi enää olla tarjolla Euroopan markkinoilla. Tämä on yhdenmukaista Euroopan komission 24. lokakuuta 2006 esittämän energiatehokkuuden toimintasuunnitelman kanssa ("tuotteita, jotka eivät täytä sovittuja vähimmäisvaatimuksia, ei saa saattaa markkinoille"). Nämä ehdotukset noudattavat myös ekologista suunnitelua koskevan direktiivin ja energiamerkintäasetuksen sisältöä.

3.5.3 Lisäksi on tärkeää, että ekologista suunnittelua koskevaa direktiiviä sovelletaan mahdollisimman pian kaikkiin asiaankuuluviin suuriin kotitalouskoneisiin ja että energiamerkintää koskevaa lainsäädäntöä tarkistetaan, jotta erityistehokkaiden tuotteiden nopea kehittäminen on mahdollista. Tämä olisi se lainsäädäntösuunnitelma, jonka pohjalta yrityksiä vaaditaan valmistamaan laadukkaita ja kestäviä kotitalouskoneita.

3.5.4 Kun otetaan huomioon, että EU:n energiapolitiikassa ei pelkän merkintämekanismiin avulla pystytty saavuttamaan EU:n asettamia energiatavoitteita, ETSK kannustaa EU:n nykyisen energiapolitiikan valossa komissiota harkitsemaan uusia oikeudellisia välineitä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> ETSK:n täysistunnossa (EUVL C 224, 30.8.2008, s. 1) esittelijä Anna Maria DARMANIN.

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta aktiiviseen osallistamiseen tähtävien politiikkojen laadintaa palveleva eurooppalainen sosiaalipoliittinen kokeilu

(2009/C 100/13)

Ranskan ulko- ja Eurooppa-asiain ministeri pyysi 5 päivänä maaliskuuta 2008 päivätyllä kirjeellä Euroopan unionin silloisen tulevan puheenjohtajavaltion nimissä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean valmistelemaan lausunnon aiheesta

*Aktiiviseen osallistamiseen tähtävien politiikkojen laadintaa palveleva eurooppalainen sosiaalipoliittinen kokeilu.*

Aihetta oli pohjustanut pääministerin alaisuudessa toimiva köyhyyden vastaisen solidaarisuuden päävaltuutettu, joka oli pannut aloitteen vireille.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 11 päivänä syyskuuta 2008 välisenä aikana. Esittelijä oli Jean-Michel BLOCH-LAINE ja apulaisesittelijä Ernst EHNMARK.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22 ja 23 päivän lokakuuta 2008 välisenä aikana pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 66 ääntä puolesta ja 0 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Johdanto

1.1 Lausuntopyyntö liittyy Ranskan hallituksen päätökseen järjestää kuluvan vuoden marraskuussa Grenoblessa eurooppalaista sosiaalipoliittista kokeilua käsittelevä tapaaminen. Tavoitteena on lisätä yhteisön tasolla ja jäsenvaltioissa kokeilun kiinnostavuutta ja yhteiskäyttöä sosiaalipoliittikan laadinnassa ja tässä tapauksessa muun muassa köyhyyden torjunnassa ”aktiivisen osallistamisen” avulla. Järjestettävällä konferenssilla pyritään edistämään ”kokeilukulttuurin” kehittämistä, jotta aikanaan tehtäisiin tarvittaessa aiheeseen liittyviä uusia ohjelma-aloitteita, joita komissio voisi tukea. Myöhemmät puheenjohtajavaltioiden (Tšekki ja Ruotsi) voisivat halutessaan jatkaa samalla linjalla.

1.2 Puheenjohtajavaltio Ranskan mukaan tarkoitusta varten olisi toisaalta tärkeää tuntee ja tehdä paremmin tunnetuksi 27 jäsenvaltion nykyisiä käytänteitä kyseisellä alalla ja toisaalta arvioida niiden tarkoituksenmukaisuutta ja mahdollisuuksia täydentää niitä sekä mahdollisuuksia kehittää yhdessä menetelmiä, niiden vaikutusta ja siirtoa. Suunnitelluille, käynnistetyille tai toteutetuille kokeiluille asetetuilla odotuksilla ei ole rajoja, vaan toivomuksena on, että esille tuodaan useita eri toimijoita, yhteistyömuotoja, oikeudellisia formaatteja ja toimintatapoja. Kunnianhimoisena pyrkimyksenä on luoda mahdollisimman pian samalla sekä aktiivinen että realistinen perusta tietämykselle, jota pidetään ajan tasalla arvioituja kokeellisia innovaatioita koskevan eurooppalaisen huippuosaamisverkoston avulla.

1.3 Käsillä olevassa lausunnossa on tarkoitus ryhmitellä tehdyt havainnot ja huomiot ja esittää tämän jälkeen näkemyksiä ja suosituksia.

### 2. Huomiot ja suositukset

2.1 Lausuntopyyntöön taustalla oleva huoli ei pohjautu odottamattomaan, ajoittaiseen tai yllättävään muotiseikkaan. Euroopassa (kuten Yhdysvalloissa ja Kanadassakin) on tehty runsaasti sosiaalipoliittisia kokeiluja.

2.1.1 Kymmenen viimeksi kuluneen vuoden aikana tietyissä unionimaissa on tehty erinomaisia aihetta käsitteleviä tutkimuksia. Lukuisia hyödyllisiä kokouksia, työpajoja, seminaareja ja kansainvälisiä keskustelutilaisuuksia on järjestetty, järjestetään parhaillaan tai on suunnitteilla.

2.1.2 ”Sosiaalipoliittisella kokeilulla” on kuitenkin usein yhä **sekava merkityssisältö**: alan laajat ja monimuotoiset ääriviivat ovat epätarkat, sen sisältö kehittyi jatkuvasti, se on loputtoman monipuolinen, sen osa-alueiden nimitykset ovat joskus hyvin esoteerisia ja sen tulosten arviointi on usein liian heikkoa (jopa olematonta) tai kiisteltä, koska tulokset ovat ristiriitaisia ja kyseenalaisia.

2.1.3 Alalta löytyy toki usein hyvinkin kiinnostavia luetteiloita, selontekoja, kertomuksia ja muistioita. Mutta komitean tiedossa ei tätä nykyä ole (olettaen, ettei tieto ole virheellinen) yhtäkään tahoja – ministeriöt, hajautetut julkisyhteisöt, kansalliset talous- ja sosiaalivestot, yhteisön neuvoo-antavat elimet, työmarkkinaosapuolten katto-organisaatiot <sup>(1)</sup> jne. –, joka olisi todella luokitellut alan termin metodologisessa merkityksessä.

<sup>(1)</sup> Keskuksat, liitot, keskusjärjestöt tai muut.

2.1.4 Tämän työn yhteydessä ja asetettujen määräaikaisten puitteissa ei luonnollisestikaan ole tarkoitus tehdä laajoja luettelointeja kokeiluista, joita voitaisiin suoraan hyödyntää julkisten politiikkojen laadinnassa. Lyhyeen lausuntoon, jonka nimittäminen valmistelevalle lausunnoksi saa tässä kirjaimellisen merkityksensä (valmisteleva, ennakoiva), on ollut järkevää valita muutamia luotettavia, opettavia eurooppalaisia otoksia, joista osa on peräisin eri instituutioilta, osa valtiovallosta riippumattomista järjestöistä.

2.2 Sosiaalipoliittisen kokeilun käsitettä ei suoralta kädeltä ole kirjattu yhteisön politiikanalojen päälinjoihin. Pienimuotoisia kokeiluja oli toki jo ensimmäisessä köyhyyden torjuntaa koskevassa ohjelmassa (1975–1980). Toisen ohjelman (1985–1989), samoin kuin kolmannen ohjelman (1989–1994), taustalla oli muun muassa halu esittää tilannekatsaus saaduista kokemuksista, mutta kokeilun käsitettä ei sinällään korostettu. Vaikka Amsterdamin sopimukseen tehtiin olennaisia muutoksia ja Lissabonissa pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa aikaansaatuun huomattaviin edistykseen sisältyy pysyvä halu tutkia yhdessä parhaisiin käytäntöihin liittyviä esimerkkejä, kansallisissa ohjelmissa tai toimintasuunnitelmissa ja sosiaalista suojelua koskevissa yhteisissä kertomuksissa on annettu ainoastaan vähän sijaa kokeiluille. Avoimessa koordinoitimenetelmässä niille on juuri ja juuri annettu huomiota ja tilaa.

2.2.1 Tällä unionin sosiaalipoliittikan osa-alueella on kuitenkin viime vuosien aikana tapahtunut huomattavaa edistymistä enimmäkseen Euroopan komission ansiosta. ETSK:lla on työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosaston kanssa pidetyissä kahdessa työtapaamisessa ollut tilaisuus pohtia erityisesti EQUAL- ja PROGRESS-ohjelmista sekä vertaisarviointista saatavia mittavia tuloksia, mistä komitea on erittäin kiitollinen. Käsiillä olevan lausunnon luonteen ja käytettävissä olevan tilan vuoksi välineitä ei ole mahdollista kuvailla yksityiskohtaisesti.

2.2.2 Tarkoituksena on annetun määräajan puitteissa laatia asiakirjakokonaisuus, jota voidaan hyödyntää edellä mainitussa, Grenoblessa marraskuussa pidettävässä kokouksessa. Siihen kerätään esimerkkejä onnistuneista innovatiivisista kokeiluista ja kirjataan linkejä hyödyllisiksi katsotuille internetsivustoille.

2.2.3 Tässä muistin virkistämiseksi hiukan numerotietoa: Kuuden vuoden ajan (2002–2008) toimineen, jo päättyneen EQUAL-ohjelman yhteydessä työmarkkinoihin ja aktiiviseen sosiaaliseen osallistamiseen liittyviin sosiaalisiin innovaatioihin on useissa unionin jäsenvaltioissa sijoitettu Euroopan sosiaalirahastovaraja kolme miljardia euroa. Ohjelman avulla on toteutettu 3 480 kumppanuushanketta yli 2 000 eri toimijan kanssa. Sen piiriin on kuulunut yli 200 000 vähäosaista kansalaista. Se on todennäköisesti tarkoituksenmukainen ja laajin Euroopassa toteutettu sosiaalisiin innovaatioihin liittyvä ohjelma.

2.2.4 Edellä esitettyjen lukujen lisäksi mainittakoon, että EQUAL-ohjelman ja vertaisarvioinnin avulla unioni on hankkinut itselleen uusia metodologisia tietoja. Tämä on tulevaisuuden kannalta ehkä tärkeintä, ja useat näistä opetuksista on selkeästi kirjattu erilaisiin oppaisiin. ETSK katsoo näin ollen, että on syytä jatkaa tällaisten sosiaalisen osallisuuden alan ohjelmien tulosten ja panosten arviointia.

2.2.5 ETSK on kokonaisvaltaisen lähestymistavan puitteissa kiinnittänyt kokeiluvaiheessa kerättyjen toimintojen osalta erityistä huomiota taloudellisen toiminnan ansiosta toteutuneeseen osallistamiseen liittyviin innovatiivisiin kokeiluihin. ETSK on tässä tarkoituksessa kuullut valtiovallosta riippumattomien järjestöjen verkostoja ja tahoja<sup>(1)</sup>, joiden se odotti kuulemistilaisuuden<sup>(2)</sup> yhteydessä esiin hyvin analysoituja ja arvioituja, työn avulla tapahtuvan integroitumista koskevia tehokkaita toimintamuotoja, joita eurooppalaiset osuus- ja yhteisötalouden yritykset ovat toteuttaneet. Komitea on täysin tietoinen siitä, että nk. aktiivinen osallistaminen on paljon laajempi kenttä kuin edellä mainittu sektori. Se pitää sisällään kuitenkin arvokkaita toimijoita, joiden verkostot on hyvin organisoitu, ja ensi vaiheessa oli tärkeää saada niihin viipymättä kontakti.

2.2.6 Edellä mainitussa kuulemistilaisuudessa (16. kesäkuuta 2008) kerätyt tiedot ja selonteko tilaisuudesta kootaan niin ikään asiakirjaan, joka valmistuu mainitussa määräajassa. Käsiillä olevassa lausunnossa on syytä korostaa seuraavia huomioita:

2.2.6.1 Lukuisista kokeiluista on saatu hyvin myönteisiä tuloksia. Kokeilujen lähtökohtana on ollut monenlaisia innovatiivisia ideoita, ja toiminnan oikeudellinen muoto vaihtelee suuresti.

2.2.6.2 Kaikissa esiin otetuissa tapauksissa osapuolet ovat tehneet tehokasta yhteistyötä. Osallistujat ovat olleet keskenään erilaisia, ja kaikki ovat sitoutuneet aktiivisesti toimintaan.

2.2.6.3 Toteutetut toimet ovat useissa maissa muodostuneet lakisääteiksi, vaikka lainsäädäntö-puitteiden aikaansaaminen on usein kestänyt pitkään.

<sup>(1)</sup> Työelämään integroitumista käsittelevä kansallinen neuvosto CNIAE (*Conseil National de l'Insertion Par l'Activité Economique*), Euroopan köyhyyden ja syrjäytymisen vastainen verkosto (EAPN), EMES, sosiaalista integraatiota edistävien yritysten eurooppalainen verkosto (*European Network of Social Integration Enterprise*, ENSIE) ja yleiseurooppalainen asunottomuusjärjestöjen liitto (FEANTSA).

<sup>(2)</sup> Kuulemistilaisuus pidettiin 16. kesäkuuta 2008 ja valmistelevalle kokous 22. huhtikuuta 2008.



2.2.6.4 Aikatekijä on tässä tapauksessa olennainen tieto. Monin paikoin ollaan syvästi huolissaan kokeilujen kestosta. (Tässä mielessä EQUAL-ohjelman päättymisen on hyvin huolestuttavaa.) Kysytäänkin, miten osapuolet – varsinkin paikallisviranomaiset – saadaan kestävämmiin mukaan toimintaan.

2.2.6.5 Kaikkialla painotetaan arvioinnista puhuttaessa sitä, että kokemusten kustannus-hyötysuhdetta on arvioitava ja mitattava kokonaisvaltaisesti.

2.2.6.6 Kaikkialla katsotaan, että unionin toimilla on keskeinen rooli sekä osaamisen levittämisen että käynnistettyjen hankkeiden kestävyuden kannalta.

### 3. Periaatteet

3.1 Komitea on vakuuttunut siitä, että innovatiivinen kokeilu voi olla ensiarvoisen hyödyllinen väline, kun Euroopan unionissa laaditaan kansallisia ja maidenvälisiä politiikkoja. Myönteisen suhtautumisen syyt voidaan tiivistää seuraavasti:

3.1.1 On helppo myöntää, että köyhyden ja syrjäytymisen ilmenemismuodot ovat nykyisin monimutkaisia, mikä on kauan vaikeuttanut analyyseja ja osoittanut ennakoinnit vääriksi. Diagnostit, erityisesti Euroopan unionin teettämien tutkimusten pohjalta tehdyt määritykset, ovat onneksi kehittyneet paljon viime vuosien aikana. On kuitenkin todettava, että tilanteen parantamiseen tähtääviin keinoihin liittyy vielä paljon tuntemattomia elementtejä ja epävarmuustekijöitä. Useissa maissa toteutetulla kokonaisvaltaisella politiikalla ei ole vielä saavutettu tavoitteita. Oletetuista teorioista johdetut yleiset järjestelyt ovat melko pian käyttöönoton jälkeen paljastuneet sopimattomiksi, tehottomiksi, jopa aikansa eläneiksi tai epätarkoituksenmukaisiksi. Tämä johtuu joko siitä, että niissä ei ole konkreettisesti ymmärretty ongelmien pääasiallisia syitä, torjuttavien epäkohtien ominaispiirteitä ja keskinäisiä suhteita, tai siitä, että haittavaikutuksia ei ole osattu ennakoida tai havaita ajoissa. Kokeilulla voitaisiin sinänsä läheltä tarkastelemalla usein helpottaa mukautusten ja korjausten tekoa ja auttaa välttämään yleisesti ”väärä” hyviä ideoita”.

3.1.2 Tiedemiehet käyttävät ensisijaisesti filosofiassa induktiiviseksi kutsuttua menetelmää (”Ymmärryksessä ei ole mitään, mikä ei ole ensin ollut aisteissa.”). Vastakkainen,

nk. deduktiivinen menetelmä (”Ymmärrys voi perustua vain havaintoihin.”) on sosiaalipolitiikassa tuottanut pettymyksiä ja johdannut erehdyksiin.<sup>(1)</sup> Selvytyden vuoksi todettakoon, ettei nyt suositella luopumista globaaleista politiikoista ja niiden korvaamista yksinkertaisesti yksittäisillä kokeilutoimilla, mikä olisi absurdia, vaan turvautumista mahdollisuuksien mukaan aiempaa enemmän innovatiiviseen kokeiluun globaalien politiikkojen laadinnan selkiyttämiseksi ja tehostamiseksi. Tarkoituksena on kehittää ja optimoida innovoivan kokeilun roolia unionin valtioiden ja yhteisön toimielinten hallinnon potentiaalisena apukeinona.

3.1.3 Kokeilun avulla voitaisiin usein välitöntä yleistämistä paremmin saada tietoa siitä, miten mukana olevat ja yhteistyöhaluiset toimijat saadaan liikkeelle vastaamaan kansalaisläheisesti mahdollisimman hyvin ihmisten todellisiin tarpeisiin.

3.1.4 Kokeilu mahdollistaisi vahinkoa aiheuttamatta ”oikeuden virheiden tekemiseen” ilman, että tämä herättäisi järjestelmällistä epäluuloa.

3.1.5 Sosiaalipoliittisilla kokeiluilla on oltava vakaa perusta olemassa olevissa sosiaalisen yhteisvastuun järjestelmissä, ja tarkoin harkittujen käsitteiden sekä asianomaisten toimijoiden vastuun on oltava niiden takeina. Lisäksi kokeilu edistäisi avoimen koordinoitimenetelmän tehostamista ja sen käyttöalan laajentamista.

3.2 Vaikka edellä esitetyn kaltaisia perusteluita useimmiten kannatetaan, on kuitenkin pidettävä mielessä, että paikoin esiintyy epäilyjä ja epäluuloja, jotka on otettava huomioon ja joista on keskusteltava, jotta vältettäisiin hyödyllisten toimintojen kyseenalaistaminen tai vastustaminen.

3.2.1 Aiheesta esitetään useimmiten seuraavanlaisia vastaväitteitä:

3.2.1.1 Itse termi ”kokeilu” on hämmentävä, sillä ihmiset eivät ole koekaniineja. Olisi parempi käyttää termiä ”kokemus” tai vieläkin paremmin vain yksinkertaisesti ”innovointi”.

3.2.1.2 Sosiaalialan kokeilut ovat useimmiten vain laboratorio-kokeita. Miten tämä voitaisiin välttää? Miten paljastaa parodiat, teeskentely, vääristely, silmänlume, karrikatyyrit tai ghetot?

<sup>(1)</sup> Muistin virkistämiseksi mainittakoon, että kaikenlaiset ideologiat ja opit ovat voineet ja voivat edelleen aiheuttaa paljon dramaattisemmin ja aivan eri mittakaavassa hirvittäviä katastrofeja.

3.2.1.3 Paikkaan ja laajuuteen liittyvät ominaisuudet tekevät kokeiluista yleisesti ja väistämättä uusittaviksi kelpaamattomia.

3.2.1.4 Kokeilut ovat vaarassa toimia alibina julkisen vallan päättäjille, jotka eivät ole kovin halukkaita toteuttamaan yleisiä uudistuksia. Ne voivat johtaa nykyisten, suojaavien sosiaalijärjestelmien heikentämiseen tai jopa lakkauttamiseen.

3.2.1.5 Kokeilut voivat joko lisätä toisten hyväksi koituvaa epätasa-arvoa tai, mikäli kokeilut hylätään, ne voivat hetkellisesti viehätettyään aiheuttaa suuria pettymyksiä.

3.2.1.6 Missä määrin arviointeihin voi luottaa?

3.3 Jotta tällaisilta epäluuloilta ja vastaväitteiltä voidaan katkaista siivet, ETSK pitää olennaisena, että mahdollisesti käynnistettävät tai toteutettavat kokeilut määritellään tarkasti julkisten päättäjien antaman tuen ja vakuuksien avulla.

3.3.1 Edellä (kohdassa 2.1.2) todetaan, että sosiaalipoliittisella kokeilulla on vielä ”sekava merkityssisältö”. Tämä ei ole komitean taholta ivaa, mikä ei suinkaan olisi hauskaa, hyödyllistä eikä arvokasta. Komitea haluaa vain tuoda kortensa kekoon ja pyrkiä niin paljon kuin mahdollista hälventämään käsitteen ”hämäriä” vyöhykkeitä.

3.3.2 Aluksi on epäilemättä sovittava määritelmästä. Tehtävä on hankala, sillä taustalta nousee esiin epäselviä asianhaaroja yhä uudelleen ja uudelleen. Keskeisintä on selvittää, pyritäänkö sosiaalipoliittisella kokeilulla ainoastaan validoimaan nykyiset menetelmät vai voiko kokeilun tarkoituksena olla todellisten innovaatioiden löytäminen.

3.3.3 Komitea on halunnut välttää ajautumasta tarkastelemaan opillista ja semanttista määritelmäluetteloa ja on kiinnittänyt huomionsa kahteen merkitykseen:

3.3.3.1 Toinen on peräisin maineikkaasta yhdysvaltalaisesta instituutista<sup>(1)</sup>. Sen mukaan kokeilu koostuu neljästä osatekiestä:

— satunnaisesti valittu kohde- ja seurantaryhmä (*Random assignment*)

— poliittinen toimenpide (*Policy intervention*)

— seurantatoimenpide (*Follow-up data collection*)

— arviointi (*Evaluation*).

3.3.3.2 Toisen määritelmän on laatinut tämän lausuntopyyntöön taustalla oleva ranskalaisinstanssi. Määritelmän ehdotetaan koostuvan seuraavista osista:

— Käynnistetään aluksi pienimuotoinen sosiaalipoliittinen innovaatio, koska toimen vaikutuksista ei ole varmaa tietoa.

— Innovaatio toteutetaan olosuhteissa, joissa sen vaikutuksia voidaan arvioida.

— Toimenpide otetaan myöhemmin yleiseen käyttöön.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea asettaa varauksetta selkeästi jälkimmäisen määritelmän etusijalle ja kannattaa sitä.

3.3.4 Muistutettakoon jälleen kerran, että innovatiivisia kokeiluideoita on erittäin runsaasti. Hyviä mutta sekavia aikomuksia ei puutu: niitä pursuaa kaikkialta. Pahin vääryys, joka sosiaalipoliittiselle kokeilulle ja sen tulevaisuudelle voitaisiin tehdä, olisi tukea jo ennalta tuhoon tuomittujen tai uusittavuutta rajoittavien aloitteiden yleistä kukoistusta.

3.3.5 EQUAL-ohjelmaa on hyödynnetty erityisesti sellaisten sääntöjen ja menetelmien laatimiseen, joilla voidaan testata menestykseen tai epäonnistumiseen johtavia tekijöitä. Komitea suhtautuu myönteisesti eritoten tällaiseen työskentelyyn, jota on pääasiallisesti tehty Euroopan sosiaalirahaston hallinnoitsijoita ajatellen, mutta jota voisivat hyödyntää kaikki alueelliset tai kansalliset päättäjät, jotka ovat kiinnostuneita käynnistämään innovatiivisia kokeiluhankkeita.

3.3.6 Todellisuudessa olisi kiinnitettävä huomiota ainoastaan kokeiluihin, joissa

3.3.6.1 välineet on selkeästi suunniteltu ja budjetoitu tietyksi ajanjaksoksi.

<sup>(1)</sup> URBA Institute.

3.3.6.2 toteutettavat toimet on tarkkaan ohjelmoitu.

3.3.6.3 sitoutuminen on nimenomaista ja tehokasta, eri vastuuviranomaiset tekevät jatkuvasti yhteistyötä: julkisyhteisöt, tutkijat, työmarkkinaosapuolet, muut kansalaisyhteiskunnan toimijat (säätöt, osuuskunnat, keskinäiset vakuutusyhtiöt, järjestöt jne.).

3.3.6.4 pyritään takaamaan kokeilun kohderyhmien todellinen ja aktiivinen osallistuminen hankkeen suunnitteluun, toteutukseen ja tulosten arviointiin eli kokeilujen ja politiikkojen rakentamiseen yhdessä. Eurooppalaisessa kulttuurissa ihmiset eivät pohjimmiltaan ole "autettavia", "käyttäjiä", "alamaisia", "hallintokoneiston kohteita", "asiakkaita", "äänestäjiä" jne. He ovat **yksilöitä**.

3.3.6.5 on termin varsinaisessa merkityksessä metodologisesti laadittu seuranta- ja erityisesti arviointijärjestelmä, josta ilmoitetaan selvästi ennen toiminnan aloittamista. Järjestelmään on sisällyttävä todellisia vaikutustenarviointeja, siihen on kuuluttava luotettavien arvioijien toiminta ja sen pitää olla rakennettu tavalla, joka mahdollistaa erityisesti tulosten kestävyys- ja huolellisen selvittämisen.

3.3.6.6 kokeilujen uusittavuuteen liittyviä mahdollisuuksia arvioidaan asianmukaisesti (hanke, jota ei voida soveltaa, voi silti sisältää erittäin opettavaisia elementtejä).

3.3.7 Sinänsä pitkällä ehtojen luettelolla ei voida taata kokeilun onnistumista, vaan on ennalta hyväksyttävä epäonnistumisen mahdollisuus, ellei kokeilusta sitten kieltäydytä periaate-syistä.

## 4. Suositukset

### 4.1 Yleiset suuntaviivat

4.1.1 Kokeilu tai innovaatiot eivät toistaiseksi varsinaisesti kuulu Euroopan sosiaalipoliittisen strategian eivätkä siis avoimen koordinoitimenetelmän piiriin. Keskeisissä käsitteissä on kuitenkin viime vuosina tapahtunut lähentymistä: ajatus sosiaalipoliittikan nykyaikaistamisesta, arviointi yhtenä hyvän hallintotavan avaintekijöistä, toinen toisiltaan oppiminen ja hyvien käytäntöjen vaihtaminen. Komissio hyväksyi 2 päivänä heinäkuuta

2008 uudistetun sosiaalisen toimintaohjelman, johon sisältyy tärkeä tiedonanto sosiaalisen suojelun alan avoimen koordinoitimenetelmän vahvistamisesta. Siinä korostetaan, että PROGRESS-ohjelma tukee sosiaalipoliittisia kokeiluja. Tavoitteena on säilyttää tämä linja, jatkaa sitä ja taata, että EQUAL-ohjelman mukaiset periaatteet todella sisällytetään Euroopan sosiaalirahaston tulevaan hallinnointiin ja toimintaan. On hyvin kuviteltavissa, että jo toteutettujen toimien lisäksi Euroopan sosiaalirahaston ja ylipäätään rakennerahastojen varoja käytetään aktiivista osallistamista edistäviin innovointiohjelmiin.

4.1.2 ETSK suosittaa, että pohdittaisiin mahdollisuutta yhdistellä aiempaa useampia yhteisön eri ohjelmia koheesioon ja aktiiviseen osallistamiseen tähtäävien sosiaalipoliittisten innovaatiokokeilujen edistämiseksi. Tällaisia ohjelmia ovat esimerkiksi tutkimuksen ja kehittämisen seitsemäs puiteohjelma, tietyt aluekehittämisohjelmat (JEREMIE, JASPERS, mikroluotto-ohjelma), tietyt maaseudun kehittämisohjelmat (kuten LEADER-ohjelma) ja vaikkapa kestävä kehityksen ohjelmat.

4.2 Euroopan unionin toimielinten ja varsinkin komission toiminta voi tehostua, ja sillä voi olla ratkaiseva vipuvaikutus, jos syrjäytymisen torjuntaan liittyvistä sosiaalipoliittisista kokeiluhankkeista ovat pääasiassa vastuussa paikalliset ja kansalliset toimijat. Käsillä oleva ajankohta on siihen sopiva.

4.3 Siksi on välttämätöntä parantaa tietämystä kaikkien Euroopan unionin 27 jäsenvaltion tilanteesta. Samainen huoli on myös käsillä olevaa lausuntoa koskevan pyynnön taustalla. Annetun määräajan ja asian laajuuden vuoksi lausunto jää tosin alkuvaiheen yritykseksi, jonka pohjalta teemaa voidaan – näin ainakin Euroopan talous- ja sosiaalikomitea toivoo – kehittää myöhemmin.

4.3.1 Komitea ei tässä tapauksessa suosittele ties kuinka monennen seurantakeskuksen perustamista klassisen toimielinmallin mukaisesti. Tällainen monimutkainen ja kallis ratkaisu olisi komitean mielestä väärällä tavalla kannattava. Sen sijaan komitea vaatii painokkaasti, että perustetaan verkostomuotoinen eurooppalainen järjestelmä, jonka tehtävänä on tuottaa ja jakaa

tietoa unionivaltioissa toteutetuista kokeiluista, niiden luonteesta, sisällöstä, toteutusmuodoista, niistä saaduista opetuksista ja tuloksista. Järjestelmän olisi koottava yhteen eri toimijoita: tutkimuslaitoksia sekä hankkeiden osavastuutahoja (poliitikot, talous- ja yhteiskuntaelämän edustajat jne.). Olisi tärkeää, että Euroopan unioni panisi verkoston alulle, pitäisi sitä yllä ja kehittäisi järjestelmää kestävästi. Tämä tehtävä olisi annettava komissiolle. Myös ETSK:lla on järjestelmässä oma paikkansa mahdollisuuksiensa rajoissa: komitea toimii siltana järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan ja osallistuisi mielellään hankkeeseen yhteistyökutsun saatuaan.

4.3.2 Komitea suosittelee jo olemassa olevien lähteiden käyttämistä: EQUAL-ohjelmasta saadut tulokset, vertaisarviointi ja valtiovallasta riippumattomien järjestöjen<sup>(1)</sup> tuntemat alat.

4.3.3 Komitea ehdottaa, että ryhdyttäisiin aktiivisesti toimiin, jotta kansallisiin ohjelmasuunnitelmiin ja yhteisiin kertomuksiin sisällytettäisiin tietoa innovatiivisista sosiaali-poliittisista kokeiluista.

4.3.4 Euroopan parlamentti ja neuvosto voisivat järjestää ainakin kerran vuodessa säännöllisesti yhteisen sosiaalipoliittisia kokeiluja koskevan tapaamisen, jossa käsiteltäisiin vuorotellen tiettyä toiminnan osa-alueita. Samoin Euroopan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan teemavuoteen voitaisiin sisällyttää yksi tai useampia aiheeseen liittyvä yhteistyömahdollisuus.

4.3.5 Olisi järkevää lisätä paikallisia eurooppalaisia ”vertaisarviointikokousten” tyyppisiä tapaamisia.

4.3.6 Suositusten tavoitteena on saada vähitellen aikaan kehityskelpoinen kartoitus aktiivista osallistamista edistävistä alueellisista hankkeista, jotka mahdollisesti voivat saada yhteisön tukea ja jotka voisivat toimia edelläkävijöinä valtioiden välisille sosiaalipoliittisille kokeiluille. Menestystarinoiden eli onnistuneiden tapausten säännöllinen luettelointi voisi lisätä yhteisön tasolla tapahtuvaa vaihtoa ja kokemusten välittämistä Euroopan unionin alueella.

4.4 Komitea toivoo hartaasti, että hankkeisiin osoitetaan tulevaisuudessa EQUAL-ohjelmaan myönnettyjä varoja vastaavat määrärahat.

4.5 On painottettava ja kunnioitettava sitä, että EQUAL-järjestelmästä vastuussa olevat henkilöt ja muut asiaan perehtyneet tahot itse korostavat, miten tärkeää on pohtia kaukonäköisesti sosiaalipoliittisia kokeiluja ja sitä, miten Euroopan unioni voi parhaiten lujittaa toimintojaan ja tehostaa erityisesti toimien toteutettavuuteen, uusittavuuteen ja etikkaan liittyvää tietämystään. Komitea ehdottaa, että asian ”kypsyttämiseksi” komissio pyytäisi neuvostoa laatimaan kertomuksen, jossa tarkasteltaisiin kaikista relevanteista näkökulmista, millaista lisäarvoa sosiaalipoliittisen kokeilun odotetaan tuottavan Euroopassa. Selkeitä vastauksia kaivattaisiin etenkin muun muassa seuraaviin seikkoihin:

4.5.1 Ei olla suinkaan selvillä, missä määrin sosiaalipoliittiset kokeilut saavat osakseen tunnustusta ja ennen kaikkea missä määrin ne yleistyvät. Raja ei ole sattumanvarainen, eikä se johdu vahingoista tai banaaleista yhteensattumista. Se heijastaa ”kultua”, ja asiaa on pohdittava aktiivisesti.

4.5.2 Pitääkö pyrkiä asettamaan tarkasti enimmäiskoko, jonka pohjalta määritellään, millaiset sosiaalipoliittiset kokeilut ja innovaatiot ovat varteenotettavia?

4.5.3 Pitääkö täsmentää käsitteellisesti, missä kulkee raja niiden hankkeiden välillä, joita kannattaa nimittää innovaatioiksi, ja niiden, jotka eivät ole innovaatioita? Jos pitää, miten?

4.5.4 Osallistamiskokeiluilla pyritään ensisijaisesti puuttamaan jo havaittuihin epäkohtiin eli parantamaan tilannetta. Miten jatkaa samansuuntaisesti mutta antaa enemmän tilaa ennaltaehkäisylle ja pyrkiä paremmin ennakoimaan vielä puhkeamattomat tulevaisuuden haasteet (väestökehitys sekä taloudelliset ja sosiologiset haasteet jne.)?

<sup>(1)</sup> Tähän tarkoitukseen voitaisiin käyttää valtiovallasta riippumattomien järjestöjen ja ETSK:n välille luotua yhteyskomiteaa.

4.5.5 Miten laajentaa entisestään aktiiviseen osallistamiseen tähtääviin hankkeisiin osallistuvien toimijoiden kumppanuutta? Miten lisätä järjestöjen, osallistamiseen erikoistuneiden yritysten ja tavanomaisten yritysten yhteisvaikutusta todellisten osallistamisväylien kehittämiseksi ja parantamiseksi? Miten tehostaa ja moninkertaistaa syrjäytymisen ja osallisuuden välisiä yhdyskätäviä ryhdyttäessä kehittämään uudelleen yritysten sosiaalista vastuuta? Onko pidettävä arvossa esimerkiksi yrityskomiteoiden kanssa tehtävää yhteistyötä? Tai tietyn-suuruusluokan yrityksille annettua kehoitusta julkaista tämäntyyppisistä asioista vuosi-kertomus?

## 5. Päätelmä

5.1 Sosiaalipoliittinen kokeilu on tällä hetkellä yksi julkishallinnon tärkeimmistä haasteista sekä keskusjohtoisessa että hajautetussa valtionhallinnossa ja Euroopan unionin hallinnossa. Se on monimutkainen, vaativa ja kehityskelpoinen metodologinen keino, josta voi kuitenkin olla jatkuvaa hyötyä.

5.1.1 ETSK korostaa, että kokonaisvaltaista julkista politiikkaa ei voi missään tapauksessa korvata minkäänlaisilla yksittäisillä kokeilutoimilla. Komitea katsoo, että innovatiivisten kokeilujen lisääminen voi antaa mahdollisuuden selventää ja vahvistaa kyseisen politiikan laatimista.

5.2 Euroopan unioni on toimivaltainen määrittelemään kansallisen politiikan ja kunnallispolitiikan kehykset. Se on yksi unionin keskeisistä tehtävistä. Unioni on jo käynnistänyt ja saattanut päätökseen urauurtavan, rohkean ja järkevän toiminnan köyhyyden torjumiseksi ja aktiivisen osallistamisen tukemiseksi. Mutta unioni voi edetä paljon pidemmälle tehdäkseen Euroopalle tulevaisuuden sosiaalipoliittisen palveluksen ja saadakseen kansalaiset tuntemaan Euroopan omakseen.

5.3 ETSK suosittaa, että illuusioiden välttämiseksi unioni varaa aikaa ja tarvittavat keinot, joilla se pyrkii nimenomaan edistämään ja tukemaan yhä aktiivisemmin innovatiivisia sosiaalipoliittisia kokeiluja useilla syvällisillä osallistamispolitiikan keskeisillä osa-alueilla.

Bryssel 23 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Eurooppalaisten rahoituslaitosten eettinen ja sosiaalinen ulottuvuus

(2009/C 100/14)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 25. syyskuuta 2007 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Eurooppalaisten rahoituslaitosten eettinen ja sosiaalinen ulottuvuus.*

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 2. lokakuuta 2008. Esittelijä oli Edgardo Maria IOZIA.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 122 ääntä puolesta ja 23 vastaan 45:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Tiivistelmä ja suositukset

1.1 Rahoituskriisi ja sen tuoreimmat käänneet, jotka olivat tappioiden suuruuden ja markkinoiden suojelemiseksi tarkoitettujen sääntelyvälineiden eli säästäjien, yritysten ja sijoittajien suojelukeinojen selkeän kyvyttömyyden osalta ennakoimattomia ja odottamattomia, edellyttävät käsillä olevassa lausunnossa esitettyä yksityiskohtaisempaa ja perusteellisempaa käsittelyä. Kriisiä kaikkialla maailmassa seuranneet vararikot sekä erittäin vakavaraisina pidettyjen pankkien ja vakuutuslaitosten pelastusoperaatiot ovat aiheuttaneet epävarmuutta ja huolta miljoonille unionin kansalaisille.

1.1.1 Lokakuun 15.–16. päivänä kokoontunut Eurooppa-neuvosto käsitteli kokouksessaan pääasiassa rahoituskriisiä ja ilmaisi päättäväisyytensä reagoida yhteisymmärryksessä suojelemaan eurooppalaista rahoitusjärjestelmää ja tallettajia. Neuvosto hyväksyi kokonaisuudessaan Pariisissa 12. lokakuuta kokoontuneen euroryhmän määrittelemät periaatteet, joilla pyritään suojelemaan järjestelmän vakautta ja vahvistamaan eurooppalaisen rahoitusalan ja erityisesti monikansallisten ryhmien valvontaa sekä parantamaan valvonnan koordinoitua Euroopan tasolla. Lisäksi tavoitteena on tukea tärkeimpiä rahoituslaitoksia, torjua vararikkoja ja taata säästäjien talletukset.

1.1.2 Eurooppa-neuvosto toivoi lisäksi luokituslaitosten sääntelystä ja talletusturvasta annettavan direktiivin valmisteluprosessin kiirehtimistä. Se toivoi jäsenvaltioiden hyväksyvän toimia, joilla estetään se, että erityisesti rahoitusalan johtajien palkkiot ja optio-oikeudet johtavat liialliseen riskinottoon tai äärimmäiseen keskittymiseen lyhyen aikavälin tavoitteisiin.

1.1.3 Eurooppa-neuvosto korosti huoltaan kasvun ja työllisyyden ylläpitämisestä ja toivoi samassa yhteydessä kansainvälisen rahoitusjärjestelmän perusteellista uudistamista. Uudistuksen tulisi nojautua avoimuuteen, pankkien vakavaraisuuteen, vastuullisuuteen, rehellisyyteen ja maailmanlaajuisen hallintotavan periaatteisiin sekä torjua eturistiriidat.

1.1.4 ETSK on jo pitkään turhaan peräänkuuluttanut sääntelykeinojen vahvistamista, valvontaviranomaisten yhteistyötä sekä valvonnan koordinoitua ja harmonisointia. Se on myös tuonut esiin eurooppalaisen ja kansainvälisen pankkijärjestelmän hyväksymät liian suuret riskit, joiden ottamista ovat tukeneet epänormaalit, erittäin lyhyen aikavälin tuloksiin perustuvat palkkiojärjestelmät, joiden vuoksi alan toimijat ovat joutuneet myymään erittäin riskialttiita tuotteita asiakkaita valikoimatta.

1.1.5 Huolimatta Euroopassakin ilmenneistä rahoituskandaaleista ei konkreettisiin toimiin ryhdytty. Vasta nyt, kun on selvitty, että kriisin laajuus voi vaikuttaa dramaattisella tavalla koko talouteen, on huomattu, että rajoittamattoman ja vastuutoman kapitalismin ja ylimitoitettun ja rajattoman kasvun lupaukset eivät pitäneet paikkaansa, vaan ennakoivat syvää kriisiä.

1.1.6 Tämä malli on nyt peruuttamattomasti edennyt terminaalivaiheeseen. ETSK toivoo, että poliittiset instituutiot kantavat vihdoin vastuunsa ja

— vahvistavat sääntelyviranomaisten toimintakenttää ja -ympäristöä;

— kieltävät mahdollisuuden pitää hallussa talousarvion ulkopuolisia varoja, luottoja tai arvopapereita;

— lisäävät ja yhdenmukaistavat jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten toimintaa;

- laativat entistä tarkoituksenmukaisemmat ja avoimemmat standardit hedge-rahastojen, investointipankkien, rahoituksen välittämisessä käytettävien off-shore- rahoitusinstrumenttien, valtioiden omistamien sijoitusyhtiöiden ja pääomarahastojen (*equity funds*) toiminnalle sekä alistavat ne viranomaisvalvontaan ja määrittelevät Euroopan parlamentin toiveen mukaisesti niiden ”liiketoiminnan” luonteen ja laadun sekä soveltavat siihen voimassa olevaa lainsäädäntöä;
- muuttavat verojärjestelmää siten, ettei kannusteta suurten riskien ottamiseen tai ylivelkaantumiseen eikä myönnetä niiden yhteydessä verohelpotuksia;
- perustavat eurooppalaisen luokituslaitoksen;
- suitsivat neuvostonkin nyt julkituoman toiveen mukaisesti huippujohtajien palkkiojärjestelmiä ja epäasianmukaisten rahoitustuotteiden myyntiä;
- valvovat sääntelemättömiä markkinoita;
- tarkistavat monimutkaisiin rahoitustuotteisiin ja johdannaisiin sovellettavia pääomavelvoitteita.

1.1.7 ETSK on vakuuttunut, että erittäin vakava rahoituskriisi ja kasinokapitalismin lopullinen ja toivottava täydellinen epäonnistuminen voivat tarjota mahdollisuuden omaksua aiempaa asianmukaisempia keinoja rahoitusjärjestelmän tulevaisuuden turvaamiseksi ja talouden uudelleen käynnistämiseksi. Tarvitaan yhteisiä toimia, jotka vastaavat sitä riskiä, että rahoituskriisi leviää koko reaalityönteeseen. Investoinnit perusrakenteisiin ja ”vihreät investoinnit”, kuten sijoittaminen energiatehokkuuteen, uusiutuviin energialähteisiin, innovointiin ja tutkimukseen voivat auttaa pitämään yllä kysyntää. Jäsenvaltioiden takaama uusi eurooppalainen rahasto, jonka hallinto voitaisiin uskoa Euroopan investointipankille, saattaisi auttaa käynnistämään uudelleen talouden rahoituksen etenkin niillä talouden aloilla, joilla tarvitaan muita enemmän keskipitkän ja pitkän aikavälin investointeja.

1.1.8 ETSK arvostaa jäsenvaltioiden, Euroopan keskuspankin ja neuvoston tähänastaisia toimia ja kehottaa unionin toimielimiä osoittamaan päättäväisyyttä, yhteisvastuuta ja nopeutta tässä kansalaisten, palkansaajien ja yritysten kannalta erittäin draamatisessa tilanteessa, jotta Euroopan ja maailman rahoitusjärjestelmän asianmukainen toiminta voidaan käynnistää uudelleen mahdollisimman pian.

1.1.9 ETSK toivoo myös, että tätä ensisijaista tavoitetta palvelevien tarvittavien rahoitustoimien lisäksi pyritään myös kaikki keinoin rajoittamaan siitä seuraavan talouskriisin vaikutuksia.

1.1.10 Pankkien pelastamiseksi on käytetty satoja miljardeja euroja. ETSK toivoo, että yritysten ja etenkin pk-yritysten pelastamiseen ryhdytään yhtä energisesti ja nopeasti ja että kysyntää tuetaan myös palkkoja ja eläkkeitä korottamalla, jotta vältetään taantumien muuttuminen nopeasti lamaksi.

1.2 Rahoituspalvelujen tarjonnan runsautta voidaan verrata luonnon monimuotoisuuteen. Luonnon monimuotoisuuden suojeleminen on nykyisin osa kansalaisten tietoisuutta. Myös rahoituspalvelujen tarjoajien monimuotoisuuden suojeleminen kuuluu Euroopan kulttuuriseen ja yhteiskunnalliseen perintöön, jota ei pidä hävittää vaan joka on säilytettävä ottaen huomioon sen edustama korkea yhteiskunnallinen arvo. Euroopan rahoitusjärjestelmän eettistä ja sosiaalista ulottuvuutta on vahvistettava ja suojeltava.

1.3 Lissabonin sopimuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan ”[unioni] pyrkii Euroopan kestävästi kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyys ja sosiaalinen edistyminen tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. – – Unioni kunnioittaa kulttuuriensa ja kieltensä rikkautta ja monimuotoisuutta sekä huolehtii Euroopan kulttuuriperinnön vaalimisesta ja kehittämisestä.”

1.4 Unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden on sitouduttava edistämään sekä rahoitusmarkkinoiden kilpailukykyä että niiden eettistä ja sosiaalista ulottuvuutta sekä säilyttämään ne. ”Sosiaalinen markkinatalous tarkoittaa myös sosiaalisesti oikeudenmukaista markkinataloutta” <sup>(1)</sup> ja ”sosiaalinen markkinatalous antaa taloudelle mahdollisuuden saavuttaa perimmäinen tavoitteen, joka on kaikkien ihmisten vauraus ja hyvinvointi ja joka suojelee heitä puutteelta” <sup>(2)</sup>.

1.5 Ehdottaessaan korkean tason eurooppalaisen komitean perustamista rahoitusmarkkinoiden kriisiin vastaamiseksi, uusien sääntöjen laatimiseksi ja sellaisen ”järjettömän talouden” torjumiseksi, ”jonka ei tule hallita meitä”, Jacques Delors totesi, että nykyinen kriisi ”on osoitus vähän tai huonosti säänneltyjen markkinoiden epäonnistumisesta ja jälleen kerran todistus siitä, etteivät markkinat kykene itsesääntelyyn”.

1.6 Tuorein kriisi osoittaa, että rahoitusjärjestelmän pluralismi ja monimuotoisuus kuuluvat Euroopan kulttuuriseen ja historialliseen perintöön ja että ne ovat välttämättömiä eettisiin ja sosiaalisiin seikkoihin liittyville aloitteille ja myös tärkeitä tekijöitä lisättäessä rahoitusjärjestelmien kilpailukykyä ja vähennettäessä järjestelmäkriisin riskiä.

<sup>(1)</sup> A. F. Utz, *Etica economica*. San Paolo, Cinisello Balsamo 1999.

<sup>(2)</sup> Konrad Adenauer, *Memorie 1945–1953*, Mondadori Milano 1966.

1.7 Tietyt rajat ylittävä talouskasvu, jolla ei voida tyydyttää muita tarpeita, ei tee ihmisiä onnellisemmiksi. Spekulatiivisen rahatalouden hallitsevaa roolia reaali-taloudessa on supistettava ja suunnattava uudelleen kohti järkevämpää toimintaa, joka on sosiaalisesti kestävä ja eettisesti hyväksyttävää.

1.8 Eettisen ja yleiseen etuun pyrkivän rahatalouden roolia on näin ollen edistettävä. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että ohjaava lähestymistapa on tässä yhteydessä väärä, sillä kokemus on osoittanut, että vahvasti sosiaalisiin ja eettisiin seikkoihin perustuvat aloitteet tulisi käynnistää spontaanisti alhaalta ylöspäin.

1.9 Eettinen ulottuvuus ei liity vain tietyn tyyppiseen toimintaan. On kiinnitettävä erityishuomiota säästöpankkien ja eri osuustoimintaliikkeiden dokumentoituun ja merkittävään rooliin edistettäessä eettisiä ja sosiaalisia aloitteita sekä helpotettaessa paikallisjärjestelmien kehittämistä. Huolimatta perussopimukseen sisältyvästä tunnustuksesta on vielä jäsenvaltioita, jotka eivät tunnusta kyseistä ulottuvuutta eivätkä nimenomaan suojele sitä. On ponnisteltava yritysten kyseisen menettelytavan entistä järjestelmällisemmän ja laajemman tunnustamisen varmistamiseksi. Tästä tarpeesta ovat osoituksena asianmukaisen unionin lainsäädännön puuttuessa Italiassa, Espanjassa, Ranskassa ja Norjassa äskettäiset esitetyt osuustoimintaliikkeen vastaiset valitukset Euroopan komissiolle.

1.10 ETSK katsoo, ettei lainsäädäntökehys ole koskaan neutraali organisaatioiden tai henkilöiden toiminnan osalta. Tämän perusteella ETSK on sitä mieltä, että järjestelmä, jossa jo kannustetaan tiettyä toimintaa ja jossa sovelletaan järjestelmällisesti ja yleisesti periaatetta, jonka mukaan eettisten tai sosiaalisten aloitteiden yhteydessä on asianmukaista tarjota kompensointijärjestelmä, noudattaa talous- ja yhteiskuntaelämässä julkisen roolin oikeudenmukaisuuden ja rationaalisuuden kriteereitä.

1.11 Aina kun tietyn organisaation voidaan osoittaa luopuvan ainakin osittain, mutta rakenteellisesti ja pysyvästi, voiton maksimoinnin kriteeristä edistääkseen eettisiä tai sosiaalisia aloitteita, siihen on sovellettava ainakin osittain tavallisesta poikkeavaa verotusta ja sääntelyä, paitsi keskeisten vakavaraisuussääntöjen osalta. Eräissä jäsenvaltioissa eettisiin sijoittajiin sovelletaan jo poikkeusta pankkidirektiivistä. On ponnisteltava kyseisen periaatteen ulottamiseksi kaikkiin jäsenvaltioihin.

1.12 ETSK pohtii, tulisiko tyypillisesti voittoa tavoittelevien organisaatioiden eettisiin tai sosiaalisiin seikkoihin liittyville aloitteille myöntää verotusta tai sääntelyä koskevia etuja. Kun voittoa tavoitteleva organisaatio käynnistää aloitteen, joka eroaa

rakenteellisesti sen tyypillisestä toiminnasta, ei liene syytä epäillä, että on asianmukaista myöntää kompensointiä tavanomaiseen kohteluun verrattuna. Jos aloitteet eivät toisaalta eroa rakenteellisesti organisaation tyypillisestä toiminnasta, on syvennettävä keskustelua, jotta arvioidaan, onko aiheellista ottaa käyttöön kompensointijärjestelmä.

1.13 Sosiaaliseen ulottuvuuteen ei monilla markkina-aloilla kiinnitetä erityistä huomiota. Yritysten yhteiskunnallinen vastuu asettaa etusijalle jatkuvan ja yhteensopivan kasvun, joka kunnioittaa ihmisten ja ympäristön arvoa. Palkitsevat järjestelmät, jotka sitä vastoin ovat yhteydessä vain myytyjen tuotteiden määrään eivätkä palvelun laatuun, aiheuttavat suurta tyytymättömyyttä asiakkaiden ja jatkuvan tulospaineen vuoksi stressaantuneiden työntekijöiden keskuudessa.

1.14 ETSK katsoo, että on sovellettava järjestelmällisesti ja kohdennetusti niin sanottua suhteellisuusperiaatetta, jonka perusteella yksinkertaista toimintaa harjoittavalla pienellä välillä ei ole samaa sääntelytaakkaa kuin monimutkaisella monikansallisella organisaatiolla edellyttäen, että samat markkinat kuoit säilytetään. Säännöt on tarkoitettu markkinoiden suojelemiseksi.

1.15 Varmistamalla, etteivät jäsenvaltiot hyväksy kilpailua vääristäviä toimia, Euroopan komissio voi edistää rahoitus-, pankki- ja vakuutuspalvelujen tarjonnan monimuotoisuuden suojelua. Valtiontukia koskevassa lainsäädännössä tulisi ottaa huomioon kyseiset näkökohdat.

1.16 Kasino- ja turbokapitalismi ovat ottaneet kohteekseen merkittäviä teollisuus- ja rahoitusyrityksiä, jotka on paloitetu ja myyty ja muutettu näin varjoksi entisestä. Tällainen sisäisten arvojen "tuhoaminen" on vaikuttanut tuhansiin työntekijöihin, kotitalouksiin, osakkaisiin ja talouteen yleensä sekä jättänyt jäljelle vain raunioita.

1.17 ETSK vahvistaa käsillä olevalla lausunnolla, että talouden on palveltava ihmisiä. Erään suuren taloustieteilijän<sup>(1)</sup> sanoin: "Suurin vaara on modernin teollisuusjärjestelmän tarpeiden asettaminen järjen edelle. Kyseiset tarpeet perustuvat siihen, että teknologia on aina hyvä asia, talouskasvu on aina paikallaan, yritysten on aina laajennuttava, hyödykkeiden kulutus on onnen pääasiallinen lähde, laiskuus on poikkeavaa ja ettei minäkään tule häiritä tekniikalle, kasvulle ja kulutuksen lisäämiselle annettua etusijaa."

<sup>(1)</sup> John Kenneth Galbraith, *The Atlantic Monthly*, kesäkuu 1967. Alkuperäinen otsikko: *Liberty, Happiness... and the Economy*.



## 2. Johdanto

### 2.1 Etiikka ja sosiaalinen ulottuvuus

2.1.1 Länsimainen kulttuuri perustuu kreikkalaiseen ajatusmaailmaan, ja voimme ammentaa siitä määritellessämme ennen kaikkea käsitteet ”eettinen” ja ”sosiaalinen”.

2.1.2 Aristoteleen mukaan etiikan päämäärä on ihmisen hyvinvointi, ei abstraktisessa mielessä vaan toiminnan kautta hankittavien ja saavutettavien hyödykkeiden maksimina. Ihmisen pyrkimyksen kohteena oleva suurin hyvä on onnellisuus, ja suurin mahdollinen onnellisuus voidaan saavuttaa toimimalla hyveellisesti.

2.1.3 ”Onnellisuus on siis parasta, jalointa ja nautinnollisinta, eikä näitä tule erottaa toisistaan, kuten deloslaisessa kirjoituksessa tehdään:

a) *Jalointa on oikeudenmukaisin ja*

b) *parasta on se, että on terve*

c) *mutta miellyttävintä on saada se, mitä rakastaa.*

d) *Kaikki tämä kuuluu tosiasiansa parhaisiin toimintoihin. Ja niitä tai yhtä niistä pidämme onnellisuutena.” (Aristoteles, Nikomakhoksen etiikka, I kirja).*

2.1.4 Filosofia auttaa ymmärtämään, että etiikan absoluuttisen todellisuuden rinnalla on myös suhteellisia todellisuuksia. Ne vastaavat pieniä tai suuria sosiaalisia ryhmiä, joilla on sama käsitys onnellisuudesta ja jotka tavoittelevat sitä yhdessä.

2.1.5 Etiikka ja arvojen moninaisuus elävät rinnakkain ja edustavat ihmiskunnan rikasta historiaa kaikissa sen erilaisissa ilmenemismuodoissa, mukaan luettuna äskettäin tunnetuksi tulut ”onnellisuuden talous”. Siinä tarkastellaan empiirisistä lähtökohdista järjestelmällisesti onnellisuuden luonnetta ja mahdollisia tapoja sen saavuttamiseksi.

2.1.6 On osoitettu, ettei talouskasvu ilman muiden tyytyväisyyteen vaikuttavien seikkojen kasvua lisää ihmisten onnellisuutta, päinvastoin: ”Tietyn rajan ylittyttyä talouskasvu ei enää lisää onnellisuutta. Kulutuksen loputon kasvu edellyttää loppu-

tonta työtä kulutuksen rahoittamiseksi, ja työ vie yhä enemmän aikaa. Tämä haittaa ihmissuhteita. Kuitenkin juuri ihmissuhteet ovat onnellisuuden keskeisin tekijä.”<sup>(1)</sup>

2.1.7 Eurostatin toteuttamista tutkimuksista ilmenee, että kuluneiden 25 vuoden aikana tulot henkeä kohti ovat Euroopassa nousseet jatkuvasti, mutta onnellisuuden aste on pysynyt pääosin samana. Myös Yhdysvalloissa on saatu hyvin samanlaisia tuloksia.

### 2.2 Vuosien 2007–2008 rahoituskriisi – mitä sen jälkeen?

2.2.1 Helmikuusta 2007 jatkunut rahoitusmarkkinoiden epävakaisuus, joka vaikuttaa johtaviin rahoitus- ja pankkilaitoksiin, on nousseessa kansainvälisen poliittisen keskustelun pääaiheeksi.

2.2.2 Yhdysvaltojen lainakriisin seuraukset ovat olleet kauaskantoiset, ja niitä on moninkertaistanut se seikka, että monet subprime-lainoiksi luokitellut eli mahdollisesti tappiollisiksi jäävät luotot on liitetty arvopaperisoinnin avulla laajempiin ”lainapaketteihin”. Näin ongelman mittakaavan laajuus on jäänyt täysin pimentoon, minkä vuoksi toimijoilla on kyseenalaisia ja arvonsa menettäneitä arvopapereita.

2.2.3 Tällainen epävarmuus on edelleen heikentänyt luottamusta rahoitusjärjestelmään ja vaikuttanut hyvin kielteisesti liike-toimintaan, joka perustuu jatkuvaan ja edulliseen luototukseen.

2.2.4 Rahoituskriisin ensi nmmäisiä uhreja olivat hedge-rahasotot tai vipurahastot, mukaan luettuina suurten liikepankkien sisäiset rahastot. Monien eurooppalaisten pankkien sijoitussalkuissa oli huomattava osa Yhdysvaltain subprime-luotoista. Eräät varovaisuudesta tunnetut saksalaiset pankit ovat kokeneet kovia, mutta kriisi on ollut myös siihen sekaantumattomiin rahoituslaitoksiin, sillä rahan hinta on noussut suhteettomasti. Tämä oli Northern Rock -pankkia uhanneen konkurssin syy.

2.2.5 SocGen-tapaus (*Société générale*) liittyy osittain viime kesänä alkaneeseen rahoituskriisiin, osittain tiettyyn taipumukseen kannustaa rahoitusmarkkinoiden toimijoita ottamaan kohtuuttomia riskejä, jotka voivat johtaa suuriin voittoihin mutta myös tähtitieteellisiin tappioihin, mikäli toiminta on ollut varomattomaa. Tämä tapaus paljasti, että yhtiön sisäisen valvonnan menettelyt olivat yllättävän riittämättömät, ja se jätti jälkeensä epäilyksen koko pankkijärjestelmän toimintatavoista näissä kysymyksissä.

<sup>(1)</sup> Luca de Biase, *Economia della felicità*, Feltrinelli 2007.

2.2.6 Tämä on kasinokapitalismia, jossa pankin konkurssista kärsivät valitettavasti etenkin heikoimmassa asemassa olevat säästäjät, jotka tavalla tai toisella joutuvat syyttöminä maksamaan laskun, työntekijät (rahoituslalla on tähän mennessä irtisanottu yli 100 000 henkilöä, ja lisää irtisanomisia on odotettavissa <sup>(1)</sup>) sekä kansalaiset, jotka katsovat turvallisuutensa heikkenevän ja jotka pohtivat rahoitusjärjestelmän uskottavuutta.

2.2.7 Tähän mennessä ilmoitetut tappiot ovat 400 miljardia dollaria, ja luotettavien arvioiden mukaan ne nousivat 1 200 miljardiin dollariin <sup>(2)</sup>. Tästä kärsivät luonnollisesti eniten suuret institutionaaliset sijoittajat, kuten eläkerahastot, mutta tilanne vaikuttaa vakavasti talousjärjestelmään yleensä. Rahan hinta nousee ja sen saatavuus heikkenee, mikä nostaa hintoja ja lisää inflaatiota sekä hidastaa talouden toimintaa. Noidankehä vaikuttaa talouden toimintaan kokonaisuudessaan. Eräissä jäsenvaltioissa puhutaan jo taantumasta.

2.2.8 Euroopan rahoitusjärjestelmä on eräitä yksittäisiä ja rajoitettuja tapauksia lukuun ottamatta pikemminkin uhri kuin syyllinen. Yhtä varmaa kuitenkin on, että rahoituksen merkityksen kasvu taloudessa, yhä kehittyneempien keinojen etsintä voittomahdollisuuksien moninkertaistamiseksi, vipurahastojen yhä aggressiivisempi rooli sekä valtion sijoitusyhtiöiden tulo näyttämölle valtavine resursseineen on työntänyt reaalitalouden yhä marginaalisempaan rooliin. Näin ovat myös korostuneet jäsenvaltioiden valvontajärjestelmien puutteet, viranomaisten yhteistyömallien tehottomuus sekä luottoluokituslaitosten huolta herättävä rooli, mukaan luettuina niin sanotusta eettisestä luottoluokituksesta huolehtivat laitokset (ne ovat arvioineet myönteisesti Parmalatin kaltaisia yrityksiä, joilla on näennäisesti esimerkiksi käytännössä).

2.2.9 Kyseinen kriisi on vaikuttanut kaikkiin markkinatoimijoihin riippumatta siitä, onko niiden spekulatiivinen profiili korkea, matala tai olematon. Markkinoiden integrointi on tullut pisteeseen, jossa kukaan ei voi väittää välttyvänsä kielteisiltä vaikutuksilta. Ongelmana on, että vain vaikeudet jakautuvat kaikille, mutta voitot pysyvät tiukasti spekuloiden käsissä.

### 3. Euroopan rahoitusjärjestelmä

#### 3.1 Pankit

3.1.1 Pankit ovat rahoituksen välittäjistä keskeisessä asemassa. Eräissä maissa pankit valvovat merkittävällä tavalla reaalitaloutta, ja ne vaikuttavat taloudellisen vallan ohella alueiden ja

yritysten kehittämiseen ja moninkertaistavat voittomahdollisuutensa.

3.1.2 Vaikka kaikki pankit toimivat markkinoilla ja tarjoavat periaatteessa kaikki samoja palveluja peruspalveluista erityispalveluihin, ne perustuvat hyvin erilaisiin lähtökohtiin, jotka vaikuttavat niihin edelleenkin.

3.1.3 Keskeisessä markkina-asemassa olevien liike- ja investointipankkien ohella on olemassa yleisen hyvinvoinnin ajatuksen mukaan suuntautuneita säästöpankkeja, jotka on perustettu tarjoamaan kansalaisten yhteisöille ja etenkin niiden köyhimmille jäsenille apua kriisitilanteissa. Nimitys perustuu Saksan keisarikunnassa 1800-luvun alussa perustettuihin ensimmäisiin säästökassoihin, mutta monet olivat 1400-luvulla perustettuja aiempia panttilainaamoita, jotka yksinkertaisesti vaihtoivat nimeään. Säästöpankkien osuus vähittäismarkkinoista on nykyisin noin kolmannes, ja niillä on 160 miljoonaa asiakasta ja 980 000 työntekijää. Esimerkkeinä säästöpankkien osallistavista toimista ovat Itävallan *Die Zweite Sparkasse* ja Ranskan *Parcours confiance*.

3.1.4 Eräillä syrjäalueilla ja maaseutualueilla kehittyi maalaisen ja käsityöläisten osuuskassaliike, joka perustui Friedrich Wilhelm Raiffeisenin ajatukseen koronkiskonnan torjumisesta. Raiffeisen perusti ensimmäisen *Darlehnskassenvereinin* vuonna 1864. Osuustoiminta -periaatteella toimivat luotto-osuuskunnat pohjautuvat ensimmäisen *Vorschussvereinin* vuonna 1850 perustaneen Franz Hermann Schulze-Delitzschin ajatuksiin. Näiden kokemusten pohjalta kehittyi huomattava luotto-osuuskunta- ja osuuskassaliike, jonka markkinaosuus EU:ssa on nykyisin yli 20 prosenttia ja jolla on yli 140 miljoonaa asiakasta, 47 miljoonaa jäsentä ja 730 000 työntekijää.

3.1.5 Tämä historiakatsaus osoittaa, että kansalaisyhteiskunta on aina antanut pankeille talousjärjestelmässä aseman, joka eroaa ainakin osittain muiden yritysten asemasta. Pankkien on aina odotettu sekä tavoittelevan voittoa että pyrkivän eettisiin tai sosiaalisiin tavoitteisiin.

3.1.6 Tärkeä seikka, joka rahoituslalla on otettava huomioon, on rahoituspalvelujen mahdollisimman laaja saatavuus. Kehitysmaissa vain 20 prosenttia väestöstä voi saada lainaa, mutta Euroopassa osuus on lohdulliset 90 prosenttia. Osuus ei kuitenkaan ole vielä riittävä, sillä jäljelle jäävä 10 prosentin väestönosuus saattaa kärsiä hyvin vakavasta syrjinnästä.

<sup>(1)</sup> Lähde: UNI (*United Network International*), Geneve 2008.

<sup>(2)</sup> Italian pankin tiedotuslehti (*Bollettino della Banca d'Italia*) nro 52, huhtikuu 2008.

### 3.2 Vakuutuslaitokset

3.2.1 Ensimmäiset modernit pankit perustettiin 1400-luvun alussa Italiassa, kuten Banco di San Giorgio vuonna 1406, ja eräät niistä ovat edelleen toiminnassa, kuten vuonna 1472 perustettu Monte dei Paschi di Siena, mutta vakuutuslaitokset ovat paljon varhempaa perua. Ensimmäiset vakuutuslaitokset perustettiin 3000- ja 2000-luvuilla eKr. Kiinassa ja Babyloniassa. Kreikkalaiset ja roomalaiset ottivat ensimmäisinä käyttöön henki- ja terveysvakuutuksen käsitteet perustamalla ”hyväntekeväisyysjärjestöjä”, jotka maksoivat lääketieteellisestä hoidosta ja myönsivät avustusta perheen ylläpitoa ja jopa hautajaisia varten. Keskiaikaisilla killoilla oli samat tavoitteet. Genovassa keksittiin 1300-luvulla (1347) investoinnista erillinen vakuutusopimus. Sen ansiosta rikastui Erward Lloyd, jonka vuonna 1688 Lontoon Tower Streetille avaama kahvila oli varustelijoiden, kauppiaiden ja kapteenien suosimana ihanteellinen kohtaamispaikka niille, jotka halusivat vakuuttaa laivan ja sen lastin ja jotka halusivat osallistua hankkeen rahoitukseen. Samoihin aikoihin Nicholas Barbon perusti vuonna 1666 tapahtuneen ja 13 200 rakennusta tuhonneen Lontoon katastrofaalisen tulipalon jälkeen ensimmäisen palovakuutuslaitoksen (*Fire Office*).

3.2.2 Lloyd'sin kokemuksen (joka ei teknisesti ole vakuutuslaitos) johdosta vakuutusmalli levisi kaikkialle Eurooppaan, ja vakuutusyhtiöt aloittivat toimintansa. Nykyaikaisten vakuutuslaitosten kehitys liittyy moderniin todennäköisyysteoriaan, jonka uranuurtajia olivat Pascal ja de Fermat, mutta myös Galileo. Vakuutusosalalla toimii keskinäisiä vakuutusyhtiöitä, joiden omistajat ovat vakuutusten ottajia eivätkä osakkeenomistajia, eli asiakkaat omistavat vakuutusyhtiöt. Vakuutusosuuskunnat syntyivät viime vuosisadalla: eräissä maissa niillä on merkittävä asema, sillä ne kykenevät tarjoamaan markkinoille kokonaisuudessaan laadukkaita tuotteita. Osuuspankkien tavoin myös keskinäiset vakuutusyhtiöt ovat kiinteästi sidoksissa paikallistalouteen ja vaikuttavat merkittävästi niiden kehitykseen myös investoimalla merkittävän osuuden arvonnalisäänsä.

### 3.3 Eettiset pankit ja vakuutuslaitokset

3.3.1 Eettiset pankit ja vakuutuslaitokset käynnistivät toimintansa joitakin vuosia sitten. Ne keskittyvät liikesuhteissaan ja rahoitustoiminnassaan vain niihin yrityksiin, jotka noudattavat tiukkoja arvokriteereitä. Kyseisiä kriteereitä noudatetaan myös yhteisössä, jossa nämä pankit ja vakuutuslaitokset ovat syntyneet. ”Arvoista”, jotka muodostavat eettisten pankkien ja vakuutuslaitosten viitekehysten, mainittakoon esimerkkinä ympäristön kestävä kehitys, kaikenlaisten kompromissien torjuminen asemarkkinoiden kanssa sekä jatkuva sitoutuminen kaiken syrjinnän torjumiseksi.

#### 3.3.2 ”Eettinen” rahoitus ja mikrorahoitus

3.3.2.1 ”Eettisellä” rahoituksella tarkoitetaan rahoitustoimintaa, jolla edistetään humaaneja, sosiaalisia ja ympäristöä koskevia aloitteita niiden ympäristöön ja yhteiskuntaan kohdistuvan eettisen ja taloudellisen vaikutuksenarvioinnin perusteella. Sen en-

sisijaisena tavoitteena on tukea rahallisesti asianomaista toimintaa tai mikroluotoin myös yksittäisiä henkilöitä.

3.3.2.2 Mikrorahoitusta tarjoavat pankit, jotka ovat erikoistuneet perinteisen pankkijärjestelmän ulkopuolelle jääviin vähävaraisiin väestöryhmiin ja pienrahoitukseen etenkin kehitysmaissa. On kuitenkin muistettava, että myös länsimaissa on merkittävä piensäästäjien perinne (kun taas mikroluotot ovat olleet harvinaisempia, aiemmin oli esimerkiksi olemassa panttilainaamoja): esimerkkinä piensäästämisestä ovat edulliset monivuotiset talletukset.

3.3.2.3 Eettistä rahoitustoimintaa harjoitetaan seuraavien periaatteiden pohjalta <sup>(1)</sup>:

- a) Rahoituksen saajia ei tule syrjiä sukupuolen, etnisen alkuperän tai uskonnon eikä varallisuuden perusteella, sillä luoton katsotaan olevan kaikissa muodoissaan ihmisoikeus.
- b) Luotot ovat heikoimmassa asemassa olevien ulottuvilla, sillä henkilökohtaiset, ryhmäkohtaiset tai yhteisökohtaiset vakuudet ovat yhtä päteviä kuin omaisuuteen perustuvat vakuudet.
- c) Rahoitustoiminta on tehokasta, sillä eettinen rahoitus ei ole hyväntekeväisyyttä vaan elinvoimaista ja sosiaalisesti hyödyllistä taloudellista toimintaa.
- d) Säästäjä osallistuu rahoitusta saavan yrityksen päätöksiin joko ilmoituksella varojen ensisijaisista käyttötarkoituksista tai demokraattisten päätöksentekomenettelyjen kautta.
- e) Tieto on avoimesti kaikkien ulottuvilla, minkä vuoksi säästäjän henkilöllisyyden on oltava tiedossa ja asiakkaalla on oikeus tutustua rahoituslaitoksen toimintaan sekä varojen käyttöä ja investointeja koskeviin päätöksiin.
- f) Pelkästään omaisuuteen ja rahanvaihtoon perustuva vaurastuminen on torjuttava, minkä vuoksi korkojen on oltava mahdollisimman oikeudenmukaisia ja perustuttava niin taloudelliseen kuin sosiaaliseen ja eettiseen arviointiin.

<sup>(1)</sup> Osallistava demokratia: lainaukset Lazion alueen budjettiosaston tilaamasta tutkimuksesta (Italia).

- g) Rahoitussuhteita ei ylläpidetä sellaisiin toimijoihin eikä talouden toimintoihin, jotka estävät ihmisten kehitystä ja loukkaavat ihmisoikeuksia. Tällaista toimintaa on esimerkiksi aseiden valmistus ja asekauppa, terveydelle ja ympäristölle vakavasti haitallinen tuotanto sekä alaikäisten hyväksikäyttöön perustuva tai kansalaisoikeuksia loukkaava toiminta.

3.3.2.4 "Eettisellä vakuutustoiminnalla" tarkoitetaan vakuutus-toimintaa, jota harjoitetaan seuraavien periaatteiden pohjalta <sup>(1)</sup>:

- a) Vastavuoroisuus, jolla tarkoitetaan vakuutuksen alkuperäistä merkitystä solidaarisuuden välineenä vahinkoa kohtaamattomien sekä vahinkoa kärsineiden ja korvausta tarvitsevien henkilöiden kesken.
- b) Vakuutettavuus, jolla tarkoitetaan vakuutussuojan myöntämistä jokaiselle mahdollisen vahingon varalta ilman ikään, mahdolliseen vammaan tai muihin sosiaalisiin vaikeuksiin perustuvaa epäoikeudenmukaista erottelua.
- c) Avoimuus, jolla tarkoitetaan sopimuksen selkeyttä ja vakuutusmaksun perusteena olevien kriteerien tarkastettavuutta.
- d) Hyödyn aikaansaaminen asianomaiselle alueelle.
- e) Sopimusosapuolten tasa-arvo.

### 3.3.3 Eettinen investointi

3.3.3.1 Eettisillä investoinneilla pyritään rahoittamaan aloitteita, jotka toteutetaan ympäristön-suojelun, kestävän kehityksen, sosiaalipalvelujen, kulttuurin ja kansainvälisen yhteistyön aloilla. Arvopapereita ei valita pelkästään perinteisten rahoituskriteerien vaan myös sosiaalisen vastuun kriteerien perusteella. Niitä ovat esimerkiksi työsuhteiden laatu, ympäristönsuojelu ja avoimuus.

## 4. Yritysten sosiaalinen vastuu

4.1 Komission yritystoiminnan ja sosiaaliasioiden pääosastot tekevät erällä temaattisilla aloilla yhteistyötä yritysjärjestöjen kanssa. Eräs näistä aloista on säästäjille suunnattu asianmukainen tiedotus, joka auttaa heitä ymmärtämään entistä paremmin rahoitusmarkkinoiden mekanismeja ja tarjolla olevia tuotteita. Rahoitusasioita käsittelevät koulutusaloitteet ovat sosiaalisesti vastuullinen tapa auttaa säästäjiä välttämään investoinnit tuotteisiin, jotka eivät vastaa heidän odotuksiaan eivätkä riskiprofiilia.

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

4.2 Sidosryhmien osallistuminen yritysten sosiaalisen vastuun aloitteisiin rajoittuu vielä hyvin harvoin yrityksiin ja osittain toimiin, jotka on suunnattu kaikille sidosryhmille. Tehtävää on vielä paljon, mutta kokonaiset alat, kuten osuuspankit, säästöpankit, vakuutusosuuskunnat ja keskinäiset vakuutusyhtiöt, aikovat ryhtyä entistä laajempiin ja tehokkaampiin toimiin.

4.3 Eräs ongelmista liittyy huippujohtajien ja investointipankkiirien kannustinmuotoihin. Ne tulisi tarkistaa ja mukauttaa järkevälle tasolle, joka vastaa asianmukaisesti yrityksen voittoja ja tuloksia. Rahoituskriisistä kärsivät työntekijät ja kuluttajat paheksuvat huippujohdon suuria tuloja, jotka omalta osaltaan pahentavat heidän ongelmiaan. Huippujohtajien tulot ovat usein hyvin korkeat riippumatta siitä, ovatko tulokset onnistuneita.

4.4 Rahoitusyritysten uudet hallintomallit, jotka on myös kvartaalitulosta ajatellen suunnattu voiton maksimointiin hyvin lyhyessä ajassa, johtavat toisinaan vastuuttomiin menettelyihin, joista ovat osoituksena äskettäiset rahoitusskandaalit eräissä unionin jäsenvaltioissa. Yritysten sosiaalisen vastuun myötä pyritään sitä vastoin tekemään voittoa kestävästi ja pitkäjänteisesti hyödyntäen yrityksen materiaalista ja immateriaalista pääomaa, jota rahoitusyrityksissä edustavat työntekijät ja luottamukselliset suhteet asiakkaisiin.

4.5 ETSK toivoo, että yritysten sosiaaliseen vastuuseen perustuvat käytännesäännöt hyväksytään laaja-alaisesti. On erittäin tärkeää, että kyseiset käytännesäännöt voidaan tarkastaa ja että ne tarkastetaan, jotta vältetään sellaisten tapausten toistuminen, joissa erinomaiset käytännesäännöt allekirjoittaneet ja julkaisseet johtajat ovat huijanneet satoja tuhansia säästäjiä, kuten viime vuosien vakavimmissa rahoitusskandaaleissa <sup>(2)</sup>.

## 5. Paikalliset pankit sekä paikallistalouden ja pk-yritysten kehitys

5.1 Erilaiset pankkityypit kilpailevat samoilla markkinoilla ja tarjoavat oleellisin osin samanlaisia palveluja. Niiden kaikkien on oltava taloudellisesti tehokkaita, olipa kyseessä sitten osakeyhtiö, osakkeenomistajien edun mukaisesti suuntautunut yksityispankki tai muu rahoitusalan yritys, joka on suuntautunut viitealueen talouden ja sosiaalisen kehityksen edistämiseen ja joka kiinnittää erityishuomiota luotonsaantiongelmiin, vähemmän varakkaaseen asiakaskuntaan, pk-yritysten kehittämiseen sekä heikossa asemassa olevien yhteiskuntaryhmien ja syrjäisten ja syrjäisimpien alueiden tukemiseen.

<sup>(2)</sup> Kyseisille henkilöille on myönnetty kunnia-arvoja seuraavin perustein: "[Hän on] sitoutunut harjoittamaan paikallisella, valtiollisella ja kansainvälisellä tasolla yritystoimintaa rohkeasti, sitkeästi, innovatiivisesti ja ammattitaitoisesti selkein näkemyksin sekä noudattamaan eettistä lähestymistapaa, jossa torjutaan niiden – vaikkakin harvojen – väitteet, joiden mukaan etiikka ja talous ovat yhteen sovittamattomia käsitteitä".

5.2 Paikallistalouden kasvuaste vaikuttaa nousevan huomattavasti alueilla, joilla paikallispankki -järjestelmä on kehittynyt. Lisäksi on korostettava, että monissa maissa paikalliset pankit ovat pääasiassa säästöpankkeja ja osuuskuntia, jotka investoivat alueeseen suuren osan voitoistaan.

5.3 ”Pankkijärjestelmällä on kaksitahoinen vastuu: yritystasolla on tehostettava luottolaitosten hallintoa, ja sitä mitataan tuottavuuden (voiton tavoittelu) ohella myös innovointikyvyllä ja käytetyn inhimillisen pääoman laadulla. Alueitasolla on velvoite vaikuttaa osaltaan aluekehitykseen (kehityksen edistäminen), ja sitä mitataan sekä myönnetyn luoton määrällä että kyvyllä investoida hankkeisiin ja yrittäjien ja yritysten potentiaalın arvioimiseen. Tämä voidaan määritellä alueelliseksi tehokkuudeksi. Hallinnon tehokkuudella on edistettävä alueellista tehokkuutta: tehokkaista pankeista ei ole hyötyä, jos ne eivät osaltaan vaikuta paikalliskehitykseen.”<sup>(1)</sup>

5.4 Pk-yritykset ovat löytäneet omien osakkaiden luoton saantia helpottavan hyödyllisen välineen eli – myös Euroopan tasolla toimivat – vakuus- ja takausyritykset. Ne edistävät sellaisille pienille ja keskisuurille yrityksille myönnettäviä investointiluoitoja, joilla ei ole rahoittajien edellyttämiä vakaiden pankkisuhteiden luomiseen tarvittavia henkilökohtaisia vakuuksia.

## 6. Poliittisten päättäjien rooli

6.1 ETSK katsoo, että ohjaava lähestymistapa on tässä yhteydessä väärä, sillä kokemus on osoittanut, että vahvasti sosiaalisiin ja eettisiin seikkoihin perustuvat aloitteet tulisi käynnistää spontaanisti alhaalta ylöspäin. Jokainen ”aktiivinen” toimintapide saattaa tehdä tyhjäksi tai kanavoida sivuun spontaanisuuden, joka on talous- ja rahoitusjärjestelmän monimuotoisuuden keskeisin tae. ETSK katsoo, että poliittisten päättäjien on vältettävä toimia, jotka estävät jo käynnissä olevia aloitteita ja uusien aloitteiden spontaania syntymistä.

6.2 ETSK pohtii, tulisiko tyypillisesti voitton tähtäävien organisaatioiden eettisiin tai sosiaalisiin seikkoihin liittyvien aloitteiden nauttia verotusta tai sääntelyä koskevista eduista. Tässä yhteydessä on erotettava kaksi keskenään erilaista tilannetta.

6.2.1 Voitton tähtäävä organisaatio käynnistää aloitteen, joka eroaa rakenteellisesti sen tyypillisestä toiminnasta (esimerkiksi *Crédit Agricole* -pankin *Point Passerelle* -operaatio). Tässä tapauksessa ei pitäisi olla suuria epäilyjä siitä, että on asianmukaista myöntää kompensatiota tavanomaiseen toimintaan verrattuna.

6.2.2 Voitton tähtäävä organisaatio käynnistää aloitteita, jotka ovat rakenteellisesti sen tyypillisen toiminnan mukaisia. On keskusteltu paljon siitä, onko tässä tapauksessa asianmukaista ottaa käyttöön kompensointijärjestelmä. Vero-, rahoitus- tai sääntelykompensatiota kannattavat katsovat, että aloitteen myönteiset ulkoiset vaikutukset oikeuttavat erityiskohtelun. Toiset vastustavat kuitenkin tätä näkökantaa kahdesta pääsyystä: vain riippumattomassa taloudellisessa tasapainossa toteutetut aloitteet voivat olla ajan mittaan kestäviä (eli niillä voidaan varmistaa asianmukainen voitto). Lisäksi aidon eettisen tai sosiaalisen toiminnan tulee olla riippumatonta, eikä sen tule perustua sääntely-, rahoitus- tai veroetuihin. Eettinen tai sosiaalinen toiminta on sinällään palkitsevaa: hyvän tekeminen palkitsee tekijänsä.

6.2.3 ETSK:n mielestä eettisten tai sosiaalisten aloitteiden kompensointi on nykyisin jo tunnustettu käytäntö kaikissa järjestelmissä. Verolainsäädäntö mahdollistaa kulujen vähentämisen vain, jos ne liittyvät tiiviisti tulojen muodostumiseen. Tätä periaatetta ei (luonnollisesti tietyin rajoituksin ja ehdoin) sovelleta, jos kulut muodostuvat hyväntekeväisyysjärjestöille tai sosiaalisia päämääriä palveleville organisaatioille suunnatuista lahjoituksista. Tässä tapauksessa vähennys verotettavasta tulosta sallitaan, vaikka kulut eivät liitykään tuotantoon.

6.2.4 ETSK katsoo, ettei lainsäädäntökehitys ole koskaan neutraali, kun on kyse organisaatioiden tai henkilöiden toiminnasta. Tämän perusteella ETSK on sitä mieltä, että järjestelmä, jossa jo kannustetaan tiettyä toimintaa ja jossa sovelletaan järjestelmällisesti ja yleisesti periaatetta, jonka mukaan eettisten tai sosiaalisten aloitteiden yhteydessä on asianmukaista tarjota kompensointijärjestelmä, noudattaa talous- ja yhteiskuntaelämässä julkisen roolin oikeudenmukaisuuden ja rationaalisuuden kriteereitä.

6.2.5 ETSK:n ehdottaman periaatteen mukaan kompensatioetu ei kohdistuisi suoraan instituutioihin vaan niiden eettisiin tai sosiaalisiin aloitteisiin. ETSK ei pidä tätä sinällään epäasianmukaisena: etiikkaa ja taloutta ei voida erottaa väkisin vaatimalla, että vain aloitteita, joista ei ole niiden toteuttajalle mitään taloudellista etua, voidaan pitää todella eettisinä. Jos näin tehtäisiin, eettisinä aloitteina pidettäisiin lopulta vain hyväntekeväisyyttä tai lahjoituksia.

## 7. Rahallinen korvaus ja verotus

7.1 ETSK suhtautuu myönteisesti tämänsuuntaisiin aloitteisiin. Tällaista lähestymistapaa voidaan perustella myös taloudellisesti. ”Sosiaalivaltio” on heikentynyt viimeisten 10–20 vuoden ajan eri syistä, jotka liittyvät poliittisiin valintoihin, budjettirajoituksiin tai talouden tehokkuuden suuntauksiin. Pyrittäessä hyvinvointiin ja sosiaaliseen suojeluun ei siis voida luottaa talouskasvuun ainoana keinona, jolla vältetään ihmisten hyvinvoinnin liiallinen aleneminen, vaan on annettava tilaa alhaalta ylöspäin suuntautuneille aloitteille.

<sup>(1)</sup> P. Alessandrini (2003), *Le banche tra efficienza gestionale ed efficienza territoriale: alcune riflessioni*.

7.2 Esimerkkinä sääntelystä, jolla edistetään julkis- ja yksityissektorin yhdentymistä hyvinvointivaltion korkeiden standardien säilyttämiseksi, on Alankomaissa toteutettu sairausvakuutusalan järjestely. Vakuutuslaitokset ovat yhtäältä velvoitettuja vakuuttamaan kaikki kansalaiset, mutta toisaalta ne voivat saada korvauksia julkiselta taholta tavallista suurempien riskien varalta. Hollannin markkinoilla on käynnistetty mallialoitteita, joiden tarkoituksena on helpottaa HIV-tartunnan saaneiden pääsyä henkivakuutusten piiriin.

7.3 Belgia tarjoaa mielenkiintoisen esimerkin rahallisesta korvauksesta, jonka avulla edistetään perusrahoituspalvelujen saantia. Pankkien yhteinen rahasto antaa korvauksen välittäjille, jotka helpottavat palvelujen saantia: tämä tarkoittaa, että tiukempia ehtoja soveltavat välittäjät ovat rahaston nettomaksajia ja avoimempia ehtoja soveltavat välittäjät nettosaajia.

7.4 Verohelpotusten osalta on jo olemassa laajalle levinnyt järjestelmä, jossa suositaan keskinäistä apua tarjoavia osuuskuntia.

7.5 Esimerkkinä lainsäädännöstä, jonka perusteella myönnetään verohelpotuksia nimenomaan sosiaalisiin päämääriin pyrkiville organisaatioille, on Italian voittoa tavoittelemattomia ja sosiaalisia päämääriä palvelevia organisaatioita koskeva laki.

## 8. Sääntely

8.1 Säännöt aiheuttavat kuluja ja velvoitteita, jotka ovat taakka yritysten toiminnalle ja välittäjille. Kuluneen 20 vuoden ajan toimia ohjanneena lähtökohtana on ollut yhtäläisten mah-

dollisuuksien varmistaminen. Kun kaikki vertailukelpoiset toimijat ovat samalla viivalla (esimerkiksi pankit ja vakuutuslaitokset), säännöillä on edistetty kilpailua ja talouden tehokkuutta. Jos tätä periaatetta sovelletaan liian tiukasti ja ilman korjausmahdollisuuksia, siitä muodostuu ylittämätön este eettisten ja sosiaalisten aloitteiden syntymiselle ja säilymiselle. Tällainen uhka voidaan välttää soveltamalla järjestelmällisesti ja kohdennetusti niin sanottua suhteellisuusperiaatetta, jonka perusteella yksinkertaista toimintaa harjoittavaan pieneen välikäteen ei kohdistu samanlaista sääntelytaakkaa kuin monimutkaiseen monikansalliseen organisaatioon.

8.2 Aina kun tietyn organisaation voidaan osoittaa luopuvan ainakin osittain, mutta rakenteellisesti ja pysyvästi, voiton maksimoinnin kriteeristä edistääkseen eettisiä tai sosiaalisia aloitteita, siihen on sovellettava ainakin osittain tavallisesta poikkeavaa verotusta ja sääntelyä. Eräissä jäsenvaltioissa eettisiin sijoitajiin sovelletaan jo poikkeusta pankkidirektiivistä. On ponnisteltava kyseisen periaatteen ulottamiseksi kaikkiin jäsenvaltioihin.

8.3 Vaikka asia tunnustetaan perustamissopimuksessa, on vielä jäsenvaltioita, jotka eivät tunnusta eettistä ulottuvuutta eivätkä nimenomaan suojele sitä. On ponnisteltava, jotta varmistetaan yritysten kyseisen menettelytavan entistä järjestelmällisempi ja laajempi tunnustaminen.

8.4 Varmistamalla, etteivät jäsenvaltiot hyväksy kilpailua vääristäviä toimia, Euroopan komissio voi edistää rahoitus-, pankki- ja vakuutuspalvelujen tarjonnan monimuotoisuuden suojelua. Valtiontukia koskevassa lainsäädännössä tulisi ottaa huomioon kyseiset näkökohdat.

Bryssel 23 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: EU:n ja Brasilian suhteet**

(2009/C 100/15)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 16. tammikuuta 2008 pitämässään täysistunnossa työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*EU:n ja Brasilian suhteet.*

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 30. syyskuuta 2008. Esittelijä oli PAULO BARROS Vale ja apulaisesittelijä Giuseppe Antonio Maria IULIANO.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 116 ääntä puolesta yhden pidättyessä äänestämästä.

**1. Tiivistelmä**

1.1 Käsillä olevassa lausunnossa tarkastellaan EU:n ja Brasilian suhteiden kehitystä ja Brasilian yhä voimakkaammin vahvistuvaa poliittista ja taloudellista roolia kansainvälisillä alueilla.

1.2 Vuonna 2007 hyväksyttiin uusi EU:n ja Brasilian strateginen kumppanuussuunnitelma<sup>(1)</sup>, joka vahvistettiin EU:n ja Brasilian valtion- ja hallitusten päämiesten ensimmäisessä huippukokouksessa 4. heinäkuuta 2007. ETSK antaa tässä lausunnossa suosituksia yhteisen toimintasuunnitelman ehdotuksista. Toimintasuunnitelmassa käsitellään strategisen kumppanuuden sisältöä, kuten osallistumisluvut ja taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, taloudellista ja kaupallista yhteistyötä, koulutus-, tutkimus- ja kehitystoimintaa, sosiaalista vuoropuhelua, ympäristökysymyksiä, ilmastonmuutosta ja biopoltoaineita sekä muuttoliikettä.

1.3 Omaan rooliinsa viitaten ETSK ehdottaa EU:n ja Brasilian kansalaisyhteiskuntien pyöreän pöydän ryhmän perustamista Intian ja Kiinan kanssa perustettujen ryhmien tapaan. Vastapuolenaan tässä uudessa elimessä komitealla olisi Brasilian talous- ja yhteiskuntaelämän kehittämisneuvosto CDES, joka on presidentti Lula da Silvan vuonna 2003 perustama ETSK:ta vastaava brasilialaiselin. Lausunnossa tehdään ehdotuksia pyöreän pöydän ryhmän tulevasta kokoonpanosta ja toiminnasta sekä luetellaan aiheet, joita ryhmän tulisi komitean mielestä käsitellä. Niitä ovat mm. talous-, sosiaali- ja ympäristökysymykset, monenväliset suhteet, EU:n ja Brasilian kolmikantayhteistyö kolmansien maiden kanssa, Brasilian rooli Mercosurin integraatiossa sekä EU:n ja Mercosurin suhteet.

<sup>(1)</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Kohti EU:n ja Brasilian strategista kumppanuutta, KOM(2007) 281 lopullinen, 30. toukokuuta 2007.

**2. Lausunnon perustelut**

2.1 Käsillä olevan lausunnon tavoitteena on valmistella EU:n ja Brasilian kansalaisyhteiskuntien pyöreän pöydän ryhmän perustamista samaan tapaan, kuin aikoinaan toimittiin Intian ja Kiinan tapauksessa, sekä esittää samalla ETSK:n kanta kyseisestä ryhmästä.

2.2 On myös syytä mainita, että pyöreän pöydän ryhmä kuuluu osana laajempaan EU:n strategiaan, johon EU:n ja Brasilian strateginen kumppanuus perustuu, mikä ilmenee selvästi EU:n ja Brasilian Lissabonissa pidetyn huippukokouksen päätelmistä. Päätelmissä kannustetaan Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa ja Brasilian talous- ja yhteiskuntaelämän kehittämisneuvostoa tekemään yhteistyötä osana unionin ja Brasilian suhteiden institutionaalista rakennetta<sup>(2)</sup>.

2.3 Lausunnossa käsitellään EU:n ja Brasilian suhteiden nykytilaa, menneisyyttä sekä tulevaisuudennäkymiä, analysoidaan Brasilian asemaa Mercosurissa ja kansainvälisessä yhteisössä sekä keskitytään kysymyksiin, jotka vaikuttavat suoraan tai välillisesti Brasilian ja EU:n suhteisiin eri tasoilla tai jotka ovat niiden kannalta ratkaisevia.

2.4 Tässä ETSK:n oma-aloitteisessa lausunnossa pyritään hahmottelemaan pyöreän pöydän ryhmän tulevaa toimintaa ja niitä pääasiallisia aiheita, joiden ympärille ryhmän ja sen toiminnan tulisi komitean mielestä muovautua. Samalla lausunto toimii Euroopan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan viiteasiakirjana joulukuussa 2008 pidettävää EU:n ja Brasilian huippukokousta silmällä pitäen. Pyöreän pöydän ryhmän perustamista koskevan ehdotuksen toivotaan saavan kokouksessa poliittisesti myönteisen vastaanoton.

<sup>(2)</sup> EU:n ja Brasilian huippukokous Lissabonissa 4. heinäkuuta 2007, yhteisen julistuksen kohta 16, PR 11531/07 (Presse 162).

### 3. Toimintakehys

#### 3.1 Taustaa

3.1.1 Brasilia on siirtomaavallan päättymisestä aina nykypäivään asti säilyttänyt hyvät suhteet kaikkiin Euroopan maihin. Ainoa uutuus ajatuksessa EU:n ja Brasilian suhteiden vakiinnuttamisesta on näin ollen EU itse, joka sisällyttää toimintaansa kyseisten kahden alueen pitkäaikaisen yhteistyön järjestelmällisen ja jatkuvan organisoimisen sekä hyödyntää ja haluaa syventää sitä.

3.1.2 Tämän lähentymisen virallistamisesta on tehty jo useita aloitteita eri tasoilla, mistä on järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa ajatellen osoituksena ETSK:n ja CDES:n heinäkuussa 2003 tekemä toimielinten välinen sopimus, jota edelsi Euroopan talousyhteisön ja Brasilian liittotasavallan vuonna 1992 tekemä yhteistyötä koskeva puitesopimus. CDES, johon ETSK:lla on kiinteät suhteet, perustettiin toukokuussa 2003. Sen puheenjohtajana toimii nykyään tasavallan presidentti ja siihen kuuluu 102 jäsentä <sup>(1)</sup>.

3.1.3 Molempien osapuolien ponnisteluista huolimatta suhteet eivät ole kehittyneet toivotunlaisesti etenäkään talous- ja sosiaalialalla, vaikkakin kaikesta päätellen vuonna 2007 suhteita elvytettiin etenkin muilla kuin kaupallisilla aloilla. Aloitteita on ollut lukuisia <sup>(2)</sup>, ja alkaneen toiminnan pitäisi tiivistyä entisestään vuonna 2008 EU:n ja Brasilian strategisen kumppanuuden toteutumisen myötä, kuten komission toukokuussa 2007 julkaisemassa tiedonannossa painotetaan. Jäsenvaltioiden ja Brasilian kahdenvälisen talous- ja yritys-suhteiden kehitys on kuitenkin suhteessa paljon nopeampaa kuin EU:n ja Brasilian yleisen ja tiettyjen erityisalojen yhteistyön kehitys. Euroopan maiden investoinnit Brasiliaan, niiden kaupallinen ja teollinen yhteistyö sekä kehitysapu ja yhteiskunnallisten toimijoiden vuoropuhelu ovat myönteisiä ennusmerkkejä, jotka osoittavat, että on perusteltua selkiyttää ja vahvistaa kansalaisyhteiskunnan roolia, jotta voidaan taata sosiaalinen ulottuvuus niissä taloudellisissa ja sosiaalisissa suhteissa, joita nyt pyritään edistämään.

3.1.4 Vuoden 2007 heinäkuun 4 päivänä pidetyssä Lissabonin huippukokouksessa onnistuttiin vihdoinkin luomaan vankka pohja korkeimman poliittisen tason kahdenvälisille instituutio-naalisille suhteille ja perustettiin pysyvän vuoropuhelun mekanismeja, jotka antavat toivoa suhteiden uudesta tuloksekkaasta

<sup>(1)</sup> Työmarkkinapuolten edustus on lähes puolet CDES:n kokoonpanosta. Neuvostoon kuuluu jäseniä myös yksityisistä säätiöistä, maallisista ja uskonnollisista kansalaisjärjestöistä, vammaisyhdistyksistä, kansan- ja yhteisö-talouden liikkeistä, opiskelijoiden sekä yliopistojen rehtorien järjestöistä sekä sosiaali-, talous-, tilasto- ym. alojen tutkimuskeskuksista.

<sup>(2)</sup> Kansalaisyhteiskuntaa koskevista aloitteista mainittakoon CDES:n ja ETSK:n heinäkuussa 2007 Brasiliassa järjestämä yhteinen seminaari aiheesta "EU ja Mercosur: yhteiskunnan instituutioiden osallistuminen kansalliseen ja alueelliseen kehitykseen" sekä ETSK:n ja CDES:n allekirjoittama yhteinen julistus, jossa ilmaistaan molempien osapuolien halu tiivistää EU:n ja Brasilian suhteita.

kehityksestä. Uuteen kehitykseen kuuluu alakohtaisten poliittisten vuoropuhelujen vahvistaminen, vastauksen löytäminen useisiin tämänhetkisiin ja tuleviin maailmanlaajuisiin haasteisiin, kaupan ja taloussuhteiden laajentaminen ja syventäminen sekä Euroopan ja Brasilian kansojen lähentäminen.

3.1.5 Kuten komission tiedonannossa todetaan, EU:n ja Brasilian strateginen kumppanuus voi tukea merkittäväällä tavalla Brasilian positiivista asemaa maailmanlaajuisena ja alueellisena johtajana. Strateginen kumppanuus nähdään siten alueellisten integraatioprosessien, etenkin Mercosurin, sekä Mercosurin ja Euroopan unionin alueiden väliseen assosiaatiosopimukseen tähtäävien neuvottelujen täydentävänä tekijänä ja vahvistajana, joka edistää myös Etelä-Amerikan kansojen unionin (UNASUR) kehittämistä ajavaa liikettä.

#### 3.2 Lähtötilanne

3.2.1 Suuren väestömääränsä, alueensa laajuuden (maalla on yhteinen raja lähes kaikkien Etelä-Amerikan valtioiden kanssa), ja taloutensa johdosta Brasiliasta on tullut yksi merkittävimmistä kansainvälisistä toimijoista. Sillä on keskeinen rooli Mercosurin ja yleensäkin Latinalaisen Amerikan kehittämisessä ja yhä enemmän myös maailmankaupan säännöistä käytävissä neuvotteluissa. Maan voidaan ennustaa kuuluvan juuri alkaneen uuden vuosisadan tärkeimpiin toimijoihin (BRIC <sup>(3)</sup>) maailmassa. Brasilia, joka on kehittänyt omaa malliaan seuraten tarkasti Euroopan talous- ja sosiaalikehityksestä saatuja kokemuksia, on myös ollut tärkein poliittisen ja sosiaalisen ulottuvuuden edistäjä Mercosur-strategioissa, jotka ovat itse asiassa hyvin samankaltaisia kuin Euroopan integraatiossa sovelletut strategiat.

3.2.2 Jotta EU:n ja Brasilian suhteita ja erityisesti taloudellista ja sosiaalista integraatiota koskevat kunnianhimoiset tavoitteet voitaisiin saavuttaa, vaikuttaa tarpeelliselta vahvistaa kumppanuusosapuolien väliset yhteydet takaavaa Brasilian toimielinrakennetta osapuolien tavoitteleman strategisen kumppanuuden ja sen tulosten tehostamiseksi.

3.2.3 Nykyisellään Brasilia keskittyy suhteissaan EU:hun erityisesti kauppa- ja talouskysymyksiin, kuten biopolttoaineisiin, kolmikantayhteistyöhön (EU, Brasilia ja kehitysmaat), kannanottoihin ja toimintaan EU:n "rinnalla" ilmastonmuutokseen liittyvissä aiheissa sekä tieteen ja teknologian alan kysymyksiin.

<sup>(3)</sup> Brasilia, Venäjä, Intia, Kiina.



3.2.4 Brasilian ja EU:n nykyisten jäsenvaltioiden kahdenväliset suhteet, jotka ovat tulosta Brasilian merkittävästä asemasta maailmassa, ulottuvat paljon laajemmalle kuin pelkästään talous- ja kauppasuhteisiin, mikä johtuu suurelta osin siitä, että Brasiliassa on huomattavan suuria eurooppalaisyhteisöjä Euroopan eri maista ja vastaavasti monissa Euroopan maissa on dynaamisia brasilialaisten maahanmuuttajien yhteisöjä. Ihmisiä on siis liikunut molempiin suuntiin jo vuosisatojen ajan, ja sen myötä Brasilian ja monien EU:n jäsenvaltioiden välille on syntynyt kiinteitä siteitä.

3.2.5 EU:n ja Brasilian seuraava huippukokous pidetään Rio de Janeirosa joulukuussa 2008. Se merkitsee uuden vaiheen alkua riippumatta siitä, miten EU:n ja Mercosurin sopimus mahdollisesti kehittyy. EU on ehdottanut joukkoa tavoitteita tukemaan yhteistä toimintasuunnitelmaa, joka voitaisiin hyväksyä viimeistään kuluvan vuoden huippukokouksessa. Näihin tavoitteisiin kuuluvat mm. yhteisen asialistan laatiminen ja monenvälisyyden lujittaminen, ihmisoikeuksia, demokratiaa ja hyvää hallintoa koskevien standardien parantaminen, sosiaalisen ja inhimillisen kehityksen edistäminen, ympäristönsuojelu sekä energiavarmuuden, vakauden ja vaurauden turvaaminen Latinalaisessa Amerikassa, talous- ja kauppasiteiden lujittaminen (kiinnittäen erityishuomiota rahoitusmarkkinakysymyksiin), tietoyhteiskunnan, lento- ja meriliikenteen sekä tieteellisen ja teknisen yhteistyön vahvistaminen, rauhan edistäminen sekä koulutus- ja kulttuurialan ja molempien osapuolien kansalaisyhteiskuntien välisen vaihto-ohjelmien lisääminen.

3.2.6 Vaikka on tärkeää, että EU:n ja Brasilian suhteille luodaan selkeät puitteet, on selvää, että jokapäiväiset suhteet muotoutuvat pääasiassa kansalaisyhteiskunnan lukuisten eri tahojen eikä niin sanottujen poliittisten edustajien välityksellä. Näiden suhteiden todellisia liikkeellepanevia voimia ovat yritykset, lukuisat erilaiset voittoja tavoittelemattomat tahot ja kansalaiset sekä yksilöinä että yhteisöinä. Esimerkiksi työntekijä- ja työnantajajärjestöillä on ollut ja on edelleen keskeisen tärkeä asema maassa toteutettavissa uudistuksissa: Amerikkaa käsittelevässä vuoden 2006 vuosiraportissaan ILO mainitsee erityisesti Brasilian sen terveydenhuollon ja työsuojelun alalla toteuttamien parannusten vuoksi ja siksi, että ammattijärjestöt ja yritykset ovat ymmärtäneet, miten tärkeää on asettaa etusijalle työntekijöiden asema kokonaisuudessaan sen sijaan, että keskitytään pelkästään palkkavaatimuksiin. Myös kansalaisjärjestöt ovat tukeneet kansallisia pyrkimyksiä varojen uudelleenjakamiseksi ensisijaisesti köyhimpien yhteiskuntaryhmien ja alueiden hyväksi. Toiminta ei ole tähännyt pelkästään köyhyyden poistamiseen vaan myös sosiaalisen ja taloudellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseen, johon ovat osallistuneet työmarkkinaosapuolet, osuuskunnat ja koko alueelle levittäytyneet kansalaisjärjestöjen verkostot. Kyse on todella onnistuneesta uudesta kehitysmallista, johon kansalaisyhteiskunta on osallistunut laajasti ja joka on saanut YK:n kehitysohjelman UNDP:n tunnustuksen. Yhteiskunnan aktiivisen

yhteistyön ansiosta inhimillisen kehityksen indikaattorin seuranta onnistuttiin toteuttamaan 5 000:ssa Brasilian kunnassa. Lisäksi Euroopan komission ilmoituksen mukaan <sup>(1)</sup> EU toteutti vuonna 2005 paikallisten kansalaisjärjestöjen tuella 37 hanketta (joihin käytettiin yhteensä 24 miljoonaa euroa). Komissio korostaa, että hankkeisiin osallistuneet kumppanit ovat vastuullisia, päteviä ja kykeneviä vastaamaan haasteisiin ja sopeutumaan muutoksiin.

3.2.7 EU:n ja Brasilian suhteiden dynaamisuus on monilla aloilla kärsinyt siitä, että ei ole ollut olemassa selvää portugalin kielen edistämispoliittikkaa eikä välineitä kielitaidon levittämiseksi.

3.2.8 Kun ajatellaan molempien markkinoiden laajuutta ja niiden erityispiirteitä, EU:n matkailupotentiaalia ei ole vielä tuotu riittävästi esiin Brasiliassa eikä myöskään toisinpäin.

### 3.3 Tulevaisuudennäkymiä

3.3.1 **Osallistuminen sekä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus.** Kehitys ja demokratian lujittaminen ovat Brasilian politiikassa etusijalla. Osallistavan demokratian vahvistaminen on tässä prosessissa keskeinen poliittinen painopiste. Osallistavan demokratian perustana ovat Brasilian perustuslaki ja useat jo vakiintuneet osallistumismekanismit. Järjestäytyneelle kansalaisyhteiskunnalle ja erityisesti CDES:lle kyseiset kansalaisten ilmaisukeinot ovat erittäin tärkeitä.

Brasilia toteuttaa parhaillaan eri tasoilla järjestettyä osallistamiskokeilua varojen uudelleenjakamiseen ja sosiaalisten olojen parantamiseen tähtäävien tärkeimpien ohjelmien täytäntönpaanimiseksi. EU on puolestaan kehittänyt viimeisten vuosikymmenien ajan vastaavaa järjestelmää taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuspolitiikan toteuttamiseksi. Näitä kahta kokemusta on hyödyllistä vertailla etenkin, kun otetaan huomioon, että alueiden väliset erot ovat Brasiliassa edelleen suuret Gini-kertoimen <sup>(2)</sup> parantumisesta huolimatta. On syytä korostaa, että näiden osallistumismuotojen on katettava yhtä lailla työmarkkinaosapuolien (työntekijä- ja työnantaja-) organisaatiot kuin kansalaisjärjestöt ja kansalliset sekä alue- ja paikallisviranomaiset. Vain siten syntyy sidosryhmäverkostoja, joiden osapuolet ovat yhteisesti vastuussa kehitys- ja tasa-arvopolitiikoista.

<sup>(1)</sup> Brasilia – maakohtainen strategia-asiakirja 2007–2013.

<sup>(2)</sup> Gini-kertoimta käytetään yleensä tulojen jakautumisen epätasaisuuden mittaamiseen. Graafisessa esityksessä pystyakselilla näkyy asukasluvu ja vaakakselilla näkyvät tulot.

**3.3.2 Taloudellinen ja kaupallinen yhteistyö sekä maatalouskysymys.** On laadittava strategioita ja kehitettävä välineitä, joilla voidaan tukea yhä syvemmän taloudellisen ja kaupallisen integraation kehitystä. Toiminta on aloitettava strategisista aloista, joilla Brasiliassa ja EU:lla on maailmanlaajuisesti vahva kilpailuasema. On niin ikään tärkeää perustaa osallistumis- ja valvontaelimiä, joiden välityksellä järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta voi seurata investointien kehitystä ja yhteistyön tuloksia. Brasilia, joka on yksi maailman tärkeimmistä elintarvikkeiden viejämaista, katsoo tällä hetkellä pystyvänsä vastaamaan elintarvikkeiden kysynnän kasvuun maailmanmarkkinoilla, mikäli se saa ulkomailta sitä varten tarvittavat investoinnit. Brasilian maataloustuotannon kasvua ei ole saavutettu niinkään lisäämällä viljelyalaa kuin parantamalla tuottavuutta, mikä voi olla merkittävä tekijä metsien hakkuun hillitsemiseksi Amazonin alueella. WTO-neuvotteluissa (Dohan neuvottelukierros ja edistymisen G20-ryhmän kokouksissa) EU:n ja Brasilian erilaiset intressit tulevat esiin vaikeuksissa, joita kohdataan maanviljelijöille maksettavia tukia ja tuotteiden tullitariffeja koskeissa keskusteluissa. YMP:n uudistusta on joustavoitettava, jotta voidaan parantaa maataloustuotteiden kauppavaihdon oikeudenmukaisuutta ja tasapainoa. Samoin on tärkeää lisätä markkinoiden avoimuutta sekä parantaa elintarvike- ja eläinlääkinnällistä turvallisuutta kuluttajien luottamuksen lujittamiseksi.

**3.3.3 Koulutusalan yhteistyö.** Tämä aihe on asetettava etusijalle pyöreän pöydän keskusteluissa, sillä se on myös yksi Euroopan komission valitsemista prioriteeteista. ETSK suosittelee, että tämä painopiste säilytetään ja että erityishuomiota kiinnitetään Euroopassa saatuihin kokemuksiin elinikäisestä oppimisesta, jota Euroopan yhteiskunnalliset toimijat tukevat sosiaalisen vuoropuhelun ja työllisyyden edistämiseen tähtäävän Luxemburgin prosessin puitteissa. Tämä voitaisiin esittää eurooppalaisena ”hyvänä käytänteenä”, josta olisi hyötyä myös Brasilialle. Maakohtaisen strategia-asiakirjan korkea-asteen koulutusta koskevaa lähestymistapaa on asianmukaista tukea, mutta haasteet, joita Brasilia kohtaa perus- ja keskiasteen koulutuksessa, ovat keskeisen tärkeitä. Brasilian ja EU:n lähentyminen voi toteutua suuressa määrin eritasoisten oppilaitosten välisten vaihto-ohjelmien välityksellä etenkin, kun siihen osallistuvat oppilaat ja opettajat. EU:n omia, erittäin myönteisiä kokemuksia opiskelijoiden vaihto-ohjelmista tulee hyödyntää lähtökohtana vastaaville EU:n ja Brasilian ohjelmille vuosia 2007–2013 koskevassa maakohtaisessa strategia-asiakirjassa jo kaavailun (pakostakin suppean) *Erasmus Mundus* -hankkeen lisäksi. Näin luotaisiin pohjaa lähestymisen ja keskinäisen ymmärryksen lisääntymiselle tulleisuudessa.

**3.3.4 Tutkimus- ja kehitysyhteistyö.** Tutkimus- ja kehitystoiminta on ala, jolla voidaan saada aikaan merkittävää toimien täydentävyyttä ja synergiaa molempien osapuolien tiede- ja teknologiayhteisöjen erilaisten erityispainopisteiden ansiosta sekä näiden kahden talouden ja kulttuurin valitsemiin vaihtoehtoihin liittyvien prioriteettien johdosta. EU:n tulisi erityisesti tutkia

mahdollisuutta soveltaa brasilialaistutkijoihin etuuskohtelua (*fast track*) EU:n seitsemännessä tutkimuksen ja kehityksen puiteohjelmassa.

**3.3.5 Työmarkkinaosapuolien vuoropuhelu Brasiliassa toimivissa eurooppalaisissa monikansallisissa yrityksissä.** Eurooppalaisten monikansallisten yritysten työntekijöille tiedotetaan ja heitä kuullaan eurooppalaisten ammattijärjestökomiteoiden välityksellä. Niistä saadut kokemukset ovat toinen esimerkki eurooppalaisesta hyvästä käytänteestä, joka voitaisiin laajentaa Brasiliassa toimiviin eurooppalaisiin monikansallisiin yrityksiin vapaaehtoisuudelta tai yritysten sosiaalisen vastuun puitteissa.

**3.3.6 Ympäristö, ilmastonmuutos ja biopolttoaineet.** Aikana, jolloin ilmastonmuutoksen torjuminen ja kestävien ja ennistä vähemmän saastuttavien energialähteiden etsiminen ovat ensisijaisia aiheita kansainvälisellä asialistalla, Brasilia voi olla Euroopalle ja muulle maailmalle tärkeä kumppani myös biopolttoaineiden, etenkin bioetanolin, hankkijana; tällä alalla on viime aikoina saavutettu merkittävää edistystä. Lisäksi Eurooppa ja Brasilia voivat tehdä kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä Afrikan kanssa viemällä sinne brasilialaista teknologiaa ja erityisasiantuntemusta, joiden ansiosta maanosassa voitaisiin tuottaa bioetanolia. Siten Afrikan kehitystä voitaisiin tukea uuden sukupolven kolmikantaisen poliittisen yhteistyön pohjalta.

Amazonin alueen metsien säilyttäminen<sup>(1)</sup> on merkittävä kysymys sekä Euroopalle että koko maailmalle. Tämän tärkeän tavoitteen tueksi olisi perustettava kansainvälisiä kumppanuuksia, joihin osallistuisi sekä julkisia että yksityisiä tahoja, unohtamatta missään vaiheessa Brasilian lainsäädännön ja valtion itsemääräämisoikeuden asettamia rajoitteita kyseistä maailmanperintöä ajatellen. Julkinen mielipide ja Brasilian viranomaiset ovat hyvin herkkiä tälle aiheelle, mutta nykyisen maailmantilanteen ja sen ennustettavissa olevan kehityksen johdosta aiheesta on pidettävä ehdottoman ensisijaisena Brasilian ja Euroopan yhteistyössä.

On syytä huomauttaa, että lähes kolme vuotta sitten käynnistettiin EU:n ja Brasilian vuoropuhelu kestävä kehityksen hyväksi ja ilmastonmuutoksen torjumiseksi, vaikkakin toiminta on tähän asti rajoittunut kokouksiin, joiden tarkoituksena on laatia asialista, jotta molemmat osapuolet voivat määrittellä kantansa valittuihin aiheisiin.

<sup>(1)</sup> Brasilian hallitus toteuttaa parhaillaan ”kestävää Amazonin alueen suunnitelmaa”, joka sisältää Amazonin aluetta koskevia strategioita, odotuksia ja toimenpiteitä ja jonka tarkoituksena on toteuttaa julkisia toimenpiteitä kyseisellä laajalla alueella erityisesti metsien hakkuun torjumiseksi, jota ei katsota yksistään ympäristönsuojelukysymykseksi vaan kiinteäksi osaksi hallituksen toimintaa. Lisäksi on olemassa rahasto, jota kuka tahansa voi kartuttaa ja jonka tarkoituksena on tukea toimia Amazonin alueen päästöjen vähentämiseksi. Rahasto on luotu sellaisten toimien tueksi, joista on todistettavasti saatu tuloksia, eikä niinkään kokeellisten tai pilottihankkeiden tueksi.

**3.3.7 Köyhyys ja sosiaaliset ongelmat.** Brasilia sijoittui vuonna 2007 inhimillistä kehitystä mittaavassa Yhdistyneiden Kansakuntien tutkimuksessa sijalle 70, jota voidaan pitää varsin vaatimattomana sijoituksena, kun sitä verrataan muihin vastaavan taloudellisen ja teknisen kehitystason maihin. YK:n tietojen mukaan vuosina 2003–2005 köyhyysrajan alapuolella elävien brasilialaisten määrä väheni 19,3 %. Nykyisin heidän osuutensa väestöstä on 22,8 % (eli 43 miljoonaa). Lulan hallituksen sosiaaliohjelmien ansiosta köyhyyden ja epätasa-arvon torjunnassa on voitu ottaa pieniä mutta tehokkaita edistysaskeleita<sup>(1)</sup>. Brasilia kuuluu kuitenkin edelleen suurten sisäisten eriarvoisuuksien maihin: köyhiin 20 prosenttia kansasta, joka asuu pääasiassa maan koillisosassa, saa vain 4,2 prosenttia maan tuloista. Koulutusmahdollisuudet ovat parantuneet viime vuosina, mutta aluetasolla eriarvoisuutta esiintyy edelleen etenkin korkeakoulutuksessa. Lukutaitoisten nuorten määrä (15–24-vuotiaiden) on melko korkea (93,6 %), mutta aikuisten keskuudessa lukutaidottomuutta esiintyy edelleen paljon (12 %). Myös terveysindikaattorit ovat parantuneet. Brasilia käyttää bruttokansantuotteestaan terveydenhuoltoon 7,9 % (OECD-maiden keskiarvo on 8,72 %). Sosiaalipolitiikoilla on onnistuttu alentamaan lapsikuolleisuutta (joka on 36 promillea), mutta tehtävää riittää kuitenkin vielä paljon maan pohjois- ja koillisosissa. YK:n aids-ohjelman UNAIDSin mukaan noin 650 000 brasilialaisella on HIV. Brasilian kansallinen lainsäädäntö takaa lääketieteellisen hoidon kaikille, antiretroviraaliohoito mukaan luettuna. Työttömyys aleni ajanjaksolla 2004–2006 12,3 prosentista 8,4 prosenttiin. Myös nuorisotyöttömyys (18–24-vuotiaat) on alentunut, mutta se on edelleen korkea. Uusien työpaikkojen luominen on näin ollen yksi hallitusohjelman painopisteistä lapsityövoiman käytön ja pakkotyön torjumisen ohella<sup>(2)</sup>. Maanomistus on erittäin arkaluonteinen ongelma: arvioiden mukaan yksi prosentti maanomistajista hallitsee puolta kaikesta hedelmällisestä maasta. Maatalousuudistus on nyt hallituksen asialistalla. Hallituksen tavoitteena on jakaa maat uudelleen 430 000 maanviljelijäperheen kesken. Hanke oli määrä toteuttaa vuoteen 2007 mennessä, mutta se laahaa pahasti aikataulusta jäljessä<sup>(3)</sup>. Myös vakavan asunto-ongelman ratkaisemiseksi on vielä paljon tehtävää, sillä se pakottaa miljoonat brasilialaiset elämään slummeissa (*favelas*).

**3.3.8 Muuttovirrat.** Muuttovirrat Euroopan maiden ja Brasilian välillä ovat jo vuosia olleet jatkuva ja kaksisuuntainen ilmiö. (Huomautus: Koko 1900-luvun ajan Euroopasta Brasiliaan suuntautuneet maahanmuuttovirrat olivat pääasiallisesti lähtöisin Italiasta ja Saksasta, joita seurasivat suuruusjärjestyksessä Portugalista, Espanjasta ja Puolasta. Tämä selittää sen, että Brasiliassa on nykyisin yli 30 miljoonaa italialaisten jälkeläistä ja kahdeksan miljoonaa syntyperältään saksalaista henkilöä.) Muuttovirtoihin liittyvät kysymykset on nykyään sisällytettävä kolmansista maista EU:hun suuntautuvaa maahanmuuttoa koskeviin EU:n aloitteisiin ja ehdotuksiin, kun otetaan huomioon tarve torjua laitonta maahanmuuttoa. Ennen kaikkea on kuitenkin suosittava molempia osa-

puolia hyödyttäviä muuttovirtoja<sup>(4)</sup>. EU:n jäsenvaltioiden hallitusten on tunnustettava se tosiasia, että Euroopan väestörakenne heikkenee, kun taas Brasilian näkymät osoittavat huomattavaa väestön kasvua maan eräillä alueilla<sup>(5)</sup>. Koska EU:n ja Brasilian strategisen kumppanuuden tarjoamat näkymät ovat erityisen merkittävät, Brasiliaan ja sieltä pois päin suuntautuviin muuttovirtoihin liittyvien kysymysten käsittelyssä tulisi lähtökohdaksi ottaa tietyt erityiskriteerit. Molempien osapuolien tulisi pyrkiä yksinkertaistamaan viisumi- ja oleskelulupamenettelyjä, lisätä ja tehostaa tiedottamista laillisen maahanmuuton mahdollisuuksista sekä asettaa opiskelijoiden ja tutkijoiden vaihto-ohjelmasta etusijalle välttämättä kuitenkin kannustamasta aivovuotoa. Lisäksi on ehdottoman tärkeää, että EU ja Brasilia yhdessä laativat tutkintojen, pätevyyskysymysten ja kokemuksen vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmän sekä eläkeoikeuksien siirtojärjestelmän.

**3.3.9 Ihmisten lähentäminen** (Bringing Our People Together). Tämän kysymyksen merkitys molempien osapuolien hallituksille tuli selvästi esiin Lissabonin huippukokouksessa, ja se mainitaan erikseen kokouksen päätelmien kohdassa 16<sup>(6)</sup>. Brasiliaa ja Eurooppaa erottaa toisistaan Atlantin valtameri, mutta niitä yhdistää yhteinen historia ja ne voivat ja niiden tulee edistää vaihtotoimintaa sekä toistensa yhteiskunnan, luonnonolojen sekä taide-, kulttuuri- ja tiede-elämän vastavuoroista tuntemusta. Näihin tavoitteisiin pyrittäessä kansalaisyhteiskunnalla on keskeinen rooli edistettäessä kulttuuri-, urheilu- ja muita tapahtumia, joissa Brasilian ja Euroopan kansat voivat tutustua toisiinsa, lähentyä toisiaan ja luoda puitteet jatkuvalle ja pysyvälle yhteisten aloitteiden organisoinnille.

**3.3.10 Taloussuhteet.** Kauppavaihto Brasilian ja EU:n välillä on selvässä kasvussa, kuten vuoden 2008 tammikuun ja toukokuun välistä ajanjaksoa koskevat Brasilian hallituksen tiedot osoittavat: Brasilian vienti EU:hun lisääntyi 19 prosenttia edellisen vuoden vastaavaan ajanjaksoon verrattuna. EU on ALADI:n (Latinalaisen Amerikan integraatioliiton), Aasian ja Yhdysvaltojen jälkeen Brasilian tärkein vientikohde. EU on maan toiseksi tärkein kauppakumppani Aasian jälkeen. Mikäli suuntaus jatkuu nykyisenlaisena, kahdenvälisen kaupan arvo saattaa vuonna 2008 saavuttaa ennätyskelliset 84 miljardia dollaria (25 prosenttia enemmän kuin vuonna 2007)<sup>(7)</sup>. EU:n ja Brasilian kauppavaihto voi mahdollisesti ylittää vieläkin kunnianhimoisempiin tavoitteisiin, mutta se edellyttää menettelyjen yksinkertaistamista, byrokratian vähentämistä sekä sääntöjen ja teollis- ja tekijänoikeuksia koskevien säännösten noudattamisen varmistamista. On myös olennaisen tärkeää, että Brasilian hallitus tarkistaa tietyistä tuotteista perimiään tuontitulleja, jotka vaikeuttavat huomattavasti eurooppalaisten tuotteiden pääsyä Brasilian markkinoille.

<sup>(1)</sup> Katso etenkin innovatiivinen ohjelma *Bolsa Família* (2,38 miljoonaa realia), josta vuoden 2007 lopussa oli hyötynyt 8,7 miljoonaa perhettä.

<sup>(2)</sup> Ongelma koskettaa erityisesti lapsia: ILO:n mukaan 450 000 alaikäistä joutui vuonna 2004 tekemään kotitaloustöitä tai työskentelemään maataloudessa tai seksiteollisuudessa.

<sup>(3)</sup> Köyhien maanviljelijöiden liike *Movimento dos Sem Terra* (1,5 miljoonaa jäsentä) vaatii perinpohjaista maatalousuudistusta. Liike ei ole tällä hetkellä mukana CDES:ssä.

<sup>(4)</sup> EU:n ”maahanmuuttopaketti” osalta komitea viittaa arviointeihin ja ehdotuksiin, joita on esitetty laajasti ehdotettuja toimia käsittelevissä ETSK:n lausunnoissa sekä oma-aloitteisissa ja valmistelemissä lausunnoissa.

<sup>(5)</sup> Syntyvyysaste on Brasiliassa kaksi lasta naista kohden kotitalouksista vuonna 2006 tehdyn kansallisen otantatutkimuksen mukaan.

<sup>(6)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf)

<sup>(7)</sup> Lisätietoja aiheesta löytyy talousliitteistä.

#### 4. EU:n ja Brasilian pyöreän pöydän ryhmä

##### 4.1 Organisaatio ja toiminta

4.1.1 EU:n ja Brasilian pyöreän pöydän ryhmän perustaminen on jo yksistään merkittävä osoitus siitä, miten tärkeänä molemmat osapuolet pitävät tulevaa yhteistyötään.

4.1.2 ETSK:n mielestä ryhmän tulisi kokoontua kahdesti vuodessa, kerran Brasiliassa ja kerran Euroopassa, siten että kansalaisyhteiskunnan roolia EU:n ja Brasilian kumppanuussuhteissa laajennetaan ja vahvistetaan.

4.1.3 Pyöreän pöydän ryhmän tulisi koostua yhtäläisesti sekä ETSK:n että CDES:n jäsenistä, ja tällä hetkellä vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta, että kummassakin valtuuskunnassa olisi 12 jäsentä.

4.1.4 Tasapainoisuuden ja vakaiden toimintasääntöjen takaamiseksi ryhmän on itse keskusteltava ja päätettävä toimintatavoistaan.

4.1.5 ETSK katsoo, että on erittäin tarkoituksenmukaista ja hyödyllistä luoda EU:n ja Brasilian pyöreän pöydän ryhmälle oma sivunsa komitean internetsivustoon. Tällä tavoin voidaan kannustaa kansalaisyhteiskuntaa osallistumaan ja antamaan toimintaan panoksensa.

##### 4.2 Ehdotuksia vuoropuhelun tuleviksi aiheiksi

Lisäarvo, jota pyöreän pöydän ryhmä mahdollisesti tuo kehityksellä olevalla strategisella kumppanuudella, riippuu luonnollisesti pitkälti siitä, mitä aiheita ryhmä ensisijaisesti käsittelee. Siksi ETSK pitää ensisijaisina keskustelunaiheina seuraavia kysymyksiä <sup>(1)</sup>:

##### 4.2.1 Taloudelliset ja sosiaaliset kysymykset

— taloudellinen yhteistyö, kahdenvälinen kauppa ja investoinnit

— globalisaation seuraukset, kielteisten vaikutusten vähentäminen ja hyötyjen vahvistaminen

— sosiaalisten mallien arviointi, asiaa koskevien kokemusten vaihto ja poliittisten ehdotusten laatiminen siten, että otetaan huomioon kansalaisyhteiskunnan rooli ja edistetään kansalaisyhteiskunnan todellista ja tehokasta osallistumista

— WTO:n ehdotusten, mallien ja toimenpiteiden seuranta

— muuttoliikkeiden analysointi sekä Brasiliaan muuttaneiden eurooppalaisten ja Euroopan unioniin muuttaneiden brasilialaisten oikeuksia koskeva yhteistyö kansalaisten kotouttamiseksi täydellisesti kohdemaahansa

— kokemustenvaihto työelämän suhteisiin liittyvistä kysymyksistä, erityisesti työmarkkinaosapuolten merkityksestä maiden tasapainoiselle kehitykselle, työnantajien ja työntekijöiden suhteista, työnantaja- ja työntekijäpuolta edustavien rakenteiden organisaatiosta ja kokoonpanosta, työlainsäädännöstä ja työehtosopimusneuvotteluista

— keskustelu elintarviketurvallisuuteen ja kasvinsuojeluun sekä maatalousmarkkinoiden toimintaan ja maatalouskauppaan liittyvistä kysymyksistä, parhaita käytänteitä koskevan kokemustenvaihdon edistäminen alan kestäväen kehityksen tukemiseksi

— keskustelu tietoyhteiskunnan ongelmista sekä tieto- ja viestintäteknologian roolista maiden kestäväen kehityksen nykytilanteessa

— yritysten sosiaalista vastuuta koskevan keskustelun edistäminen ja eri osapuolten valistamiseen tähtäävien aloitteiden kehittäminen, jotta työnantajapuoli ottaa asianmukaiset järjestelmät nopeasti ja tehokkaasti käyttöön

<sup>(1)</sup> Laatiessaan ehdotuksia pyöreän pöydän ryhmässä käsiteltäviksi aiheiksi ETSK on ottanut huomioon Lissabonin strategian sisällön. Lissabonin strategia on EU:lle erittäin tärkeä strateginen väline, eikä komitean ehdotuksissa ole siis voitu sivuuttaa siinä esitettyjä suuntaviivoja, periaatteita ja tavoitteita.

— aihekohtainen keskustelu ja aloitteiden edistäminen, jotta naisten ja miesten tasa-arvoon, yhtäläisiin mahdollisuuksiin sekä etnisten ja yhteiskunnallisten vähemmistöjen oikeuksiin liittyvät käsitteet todella omaksutaan ja otetaan käyttöön

— keskustelu perusrakenteista ja palveluista, esimerkiksi tietverkkojen rakentamisesta ja energiakonsortioiden muodostamisesta

— kokemustenvaihto työelämän perusnormeista

— keskustelu julkis- ja yksityissektorin kumppanuuksien eduista ja mahdollisista ongelmista julkisen vallan asettamien tavoitteiden toteuttamisessa

#### 4.2.2 Poliittiset ja diplomaattiset kysymykset sekä kehitysapu

— EU:n, Brasilian ja kolmansien maiden kolmikantayhteistyö paitsi nykytilanteen ja nykyisten aloitteiden analysoinnissa myös tulevien aloitteiden ja toimien yhteensovittamisessa

— EU:n ja Mercosurin alueellisten integraatioprosessien kehityksen seuranta

— EU:n ja Brasilian strategisen yhteistyön hyödyntäminen Mercosurin alueellisen integraation, kehityksen ja Eurooppa-suhteiden edistämisessä

#### 4.2.3 Ympäristö- ja energiakysymykset

— ympäristönsuojelun ja kestävä kehityksen entistä syvällisempi tarkastelu maiden talouskasvun ja maailmanlaajuisen kehityksen perustana

— energiaongelmien, vaihtoehtoisten energialähteiden ja energia-alan yhteistyön arviointi, koska kyse on ihmisten, mai-

den ja koko maapallon tulevaisuuden kannalta kiireellisistä ja ratkaisevista kysymyksistä; tarkastelussa on painotettava erityisesti biopolttoaineita ja tarvetta laatia niiden markkinoinnille säännöt ja normit

#### 4.2.4 Tutkimus, teknologia ja teollis- ja tekijänoikeudet

— teollis- ja tekijänoikeuksien vastavuoroinen suoja

— tiede- ja teknologiayhteistyön järjestelmien kehittäminen molemminpuolista edistystä tukevan tutkimuksen vauhdittamiseksi

#### 4.2.5 Koulutus kysymykset

— koulujen ja yliopistojen välisen vaihdon edistäminen, ennen kaikkea opiskelijoille ja opettajille tarkoitettujen vaihto-ohjelmien, harjoittelujaksojen ja muiden tietämyksen parantamiseen ja korkeakoulujen kehittämiseen tähtäävien toimien avulla

— koulutus kysymysten tarkastelu ja analysointi siten, että koulutus nähdään jatkuvana ja elinikäisenä prosessina, jolla on ratkaiseva merkitys yksilön ja yhteiskunnan kehitykselle

#### 4.2.6 Kulttuurivaihto ja matkailu

— kulttuurivaihdon edistäminen sekä historiaa ja yhteiskunnan nykytilannetta koskevan tiedon levittäminen keskinäisen tuntemuksen ja ymmärryksen lisäämiseksi

— matkailun rooli EU:n ja Brasilian lähentymisessä – asian kartoittaminen ja strategioiden kehittäminen roolin vahvistamiseksi kestävä kehityksen mukaisella ja tasapainoisella tavalla.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

## **Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: EU:n rooli Pohjois-Irlannin rauhanprosessissa (oma-aloitteinen lausunto)**

(2009/C 100/16)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea perusti 12. ja 13. joulukuuta 2007 pitämässään täysistunnossa työjärjestyksensä 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti alakomitean, jonka tehtäväksi annettiin laatia oma-aloitteinen lausunto aiheesta

*EU:n rooli Pohjois-Irlannin rauhanprosessissa.*

Asian valmistelusta vastannut ”EU:n rooli Pohjois-Irlannin rauhanprosessissa” -alakomitea antoi lausuntonsa 23. syyskuuta 2008. Esittelijä oli Jane MORRICE.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 151 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

### **1. Päätelmät**

1.1 EU:n osallistumisesta Pohjois-Irlannin rauhanprosessiin voidaan oppia paljon. Pohjois-Irlannin yhteiskunnallinen, taloudellinen ja erityisesti poliittinen kehitys on alueen ongelmallisen menneisyyden synkimmistä päivistä nykyiseen tilanteeseen verrattuna ollut poikkeuksellista. Turvallisuustilanne on parantunut, julkishallinnon uudelleenjärjestely on hyvällä alulla, uusien tulokkaiden – sekä maahanmuuttajien että matkailijoiden – saapuminen piristää taloutta ja auttaa myös haastamaan perinteisen nurkkakuntaisen ajattelutavan; rajatylittävä yhteistyö ylittää odotukset, ja vallanjako entisten vastustajien kanssa aletaan hyväksyä ”poliittisesti korrektiksi” tosiseikaksi.

1.2 Itsetyytyväisyyteen ei kuitenkaan nykytilanteessa ole aihetta. Katoliset ja protestanttiset yhteisöt toisistaan erottavat, järkyttävät ”rauhanmuurit” Belfastissa ovat surullinen, mutta realistinen muistutus niistä vakavista vaikeuksista, joita rauhanprosessilla on vielä erityisesti yhteisöjen välisen sovinnon suhteen edessään. Muurit muistuttavat myös siitä, kuinka paljon tehtävää on vielä jäljellä. Väkivallan, vihan, epäluulon, piittämättömyyden ja suvaitsemattomuuden vuosikymmenet ovat johtaneet ennennäkemättömään yhteisöjen eriytymiseen Pohjois-Irlannissa. Vaikka ihmiset saattavat elää ”hyväksyttävän tasoisen” rauhanomaista elämää muuriensa takana kodeissaan, kylissään, kirkoissaan, kouluissaan ja urheilustadioneillaan, nämä ”rinnakkaiset elämät” voivat olla vain välivaihe prosessissa kohti molemminpuolista kunnioitusta, ymmärtämystä ja sopusointua, ja sen toteutuminen voi kestää sukupolvien ajan.

1.3 EU:n rooli Pohjois-Irlannin rauhanprosessissa oli, ja on edelleen, unionin historiassa ensimmäinen laatuaan. Se tosin seikka, että tarina EU:n tuesta rauhanprosessille on suhteellisen tuntematon, on osoitus EU:n lähestymistavan sopivuudesta. Tämä ei ollut turha yritys puuttua tilanteeseen, johon unionilla ei ole vaikutusmahdollisuuksia, tai pyrkiä pintapuolisiin paikkauksiin. EU:n rauhanrakentamisen menetelmä Pohjois-Irlannissa on ollut ainutlaatuinen, pitkäaikainen merkittävien resurssien sitomisprosessi, joka on ollut strategisesti suunniteltua ja toteutettua. Se on perustunut sosiaalisen kumppanuuden ja tois-sijaisuuden periaatteisiin, ja kaikissa vaiheissa sitä on ohjannut osallisuutta edistävä paikallisten toimijoiden kuuleminen.

1.4 Suoran ja epäsuoran toiminnan avulla EU on auttanut rauhanprosessia luomaan ympäristön, jossa sovintoratkaisu voi onnistua poliittisten edellytysten täytyttyä. EU on toiminut katalysaattorina aidolle rauhan rakentamiselle, vaikkakin prosessin loppuun vieminen on vielä kesken.

1.5 EU ei ole pyrkinyt omimaan itselleen kunniaa rauhanprosessin onnistumisesta. Olisi kuitenkin väärin, ellei historia tunnustaisi EU:n roolin arvoa ja merkitystä. Näin ei ole pelkästään siksi, että EU:n tulisi vielä vuosia tukea erityisesti sovinnon syntymistä, vaan myös siksi, että EU:n Peace-ohjelmista saatua oppia voidaan mahdollisesti hyödyntää rauhan ja sovinnon rakentamisessa myös muualla maailmassa. EU:lla ei koskaan tule olemaan vastauksia kaikkiin kysymyksiin, mutta kuten Pohjois-Irlannin esimerkki osoittaa, sillä on keinoja auttaa toisia löytämään vastauksia ja näyttöä siitä, että se on näin tehnyt.

1.6 Maailman suurimpana rauhanrakentamisen ”roolimallina” EU:lla on yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa hallussaan se asiantuntemus, kokemus, monipuolisuus, resurssit ja maine, jota tarvitaan tukemaan konfliktin ratkaisua ja rauhan rakentamista missä päin maailmaa tahansa. Tässä ei kuitenkaan ole vielä kaikki. EU:lla on myös velvollisuus tehdä niin ja velvoite tehdä rauhan rakentamisesta tulevan strategisen suuntautumisen keskipiste.

### **2. Suositukset**

2.1 Suositukset on jaettu kahteen eri osioon. Ensimmäinen kattaa ne Pohjois-Irlannissa ja rajakreivikunnissa toteutettavien toimien alat, joihin EU:n tuki tulisi keskittää, jotta sovinnon rakentamista voitaisiin edistää. Toinen osa kattaa EU:n rauhan ja sovinnon rakentamiselle muilla konfliktialueilla antaman tuen laajemmin. Siinä hyödynnetään Pohjois-Irlannin kokemuksista saatuja oppeja luvun lopussa esitellyn konfliktinratkaisun työkalupaketin mukaisesti.

## 2.2 Pohjois-Irlannin konteksti

2.2.1 Pohjois-Irlannin kokemuksista saadut opetukset osoittavat rauhan rakentamisen olevan strateginen ja pitkäjänteinen prosessi. Se alkaa väkivaltaisen konfliktin lopettamisella ja jatkuu vaiheittain kohti poliittisen vakauden, rauhanomaisen rinnakkaiselon ja sovinnon luomista ja johtaa lopulta yhteiskunnallisen sopusoinnun, taloudellisen hyvinvoinnin ja ”yhteisen yhteiskunnan” saavuttamiseen. EU:n tuen tälle prosessille on siten oltava pitkäjänteistä, jotta voidaan huomioida alkuvaiheiden herkästi haavoittuva luonne sekä aika, jonka todelliseen sovintoon pääseminen vaatii. Vaikka EU:n taloudellisen tuen määrä voi vähentyä ja tuki voidaan keskittää entistä tarkemmin tiettyihin kohteisiin sitä mukaa kun alue selviytyy konfliktista, EU:n merkittävän roolin kumppanina prosessissa sekä sen kyvyn kehittää suhteitaan kyseisen alueen kanssa muin luovien tavoin olisi vahvistettava entisestään.

2.3 **Suositus 1:** EU:n on jatkettava **pitkäjänteistä tukeaan** rauhan rakentamiselle Pohjois-Irlannissa. Tuen tulisi keskittyä entistä enemmän seuraaviin seikkoihin:

- On edistettävä **yhteisöjen välistä sovintoa** esimerkiksi kulttuurin, taiteen, urheilun, vapaa-ajan, asumisen ja koulutuksen aloilla sekä työpaikkojen luomisessa ja julkisten palveluiden järjestämisessä.
- Pääasiallinen tuki olisi suunnattava **marginaaliryhmille** yhteisöjen väliseen ymmärtämykseen tähtäävien valmiuksien parantamiseksi. **Yhden yhteisön sisäisiä hankkeita** tulee tukea vain poikkeustapauksissa silloin, kun se on ehdottoman välttämätöntä yhteisöjen väliseen ymmärtämykseen tähtäävien valmiuksien parantamiseksi.
- Levottomuuksien **uhreja** on autettava rakentamaan elämänsä uudelleen, selviytymään traumastaan ja jakamaan kokemuksiaan toisten yhteisöjen ja toisten konfliktialueiden vastaavien ryhmien kanssa.
- On tuettava **”yhteisen yhteiskunnan”** rakentamista edistäviä aloitteita, jotta voidaan vähentää tarvetta kaksinkertaisiin asumis-, terveydenhuolto-, koulutus-, vapaa-aika- ja liikuntapalveluihin.
- **Vapaaehtois- ja yhteisöjärjestöt, ammattiliitot ja yritykset** on otettava mukaan päätöksentekoon kaikilla niillä tasoilla, joilla tehdään päätöksiä EU:n Peace-rahoituksen käytämisestä.
- On elvytettävä **paikalliset kumppanuusrakenteet**, jotka Peace-ohjelman alkuvaiheissa auttoivat tuomaan yhteen työmarkkinaosapuolet ja poliittiset päätöksentekijät.

— On vähennettävä **byrokratiaa** erityisesti maaseutu- ja taajamayhteisöissä toteutettavien pienhankkeiden osalta. Hankkeiden arvioinnissa on mitattava myös sosiaalisia aspekteja taloudellisten näkökohtien lisäksi.

2.4 **Suositus 2: Euroopan komission Pohjois-Irlannin työryhmän** tulisi edelleen keskittyä ohjaamaan, helpottamaan ja tukemaan luovia ja innovatiivisia tapoja kehittää aluetta myös muulla tavoin kuin Peace-ohjelmasta saadun rahoituksen turvin; näitä ovat esimerkiksi tutkimus, tietämyksen siirto, koulutus sekä konfliktinratkaisua koskevan kansainvälisen verkottumisen edistäminen.

2.5 *Laajempi maailmanlaajuinen konteksti*

2.6 EU:lla on velvollisuus paitsi oppia Pohjois-Irlannin kokemuksistaan myös välittää tietämyksensä muille, jotka kärsivät eriasteisista konflikteista joko EU:n sisällä, sen rajoilla tai muualla maailmassa. Näin voidaan mahdollisimman hyvin hyödyntää se myönteinen rooli, joka EU:lla voi olla maailmanlaajuisessa konfliktinratkaisussa.

2.7 **Suositus 3:** EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden viranomaisten ja kansainvälisten toimijoiden on jaettava tärkeimmät opit. Tätä voidaan helpottaa seuraavin keinoin:

- Luodaan kattava tietokanta konfliktien ratkaisua koskevista hyvistä käytänteistä (Euroopan parlamentin ehdotus).
- Laaditaan kooste Peace-ohjelman arvioinneista ja menestyksekkäistä hankkeista.
- Tutkitaan edelleen EU:n roolia eri aloilla (sisäiset, rajatylittävät ja ulkoiset konfliktitilanteet).

2.8 **Suositus 4:** Edellä mainittua työskentelyä voitaisiin helpottaa perustamalla Pohjois-Irlantiin **eurooppalainen institutionaalinen konfliktinratkaisuelin**, jonka toiminnassa hyödynnettäisiin konfliktinratkaisussa sekä paikallisesti että kansainvälisesti jo tehtyä työtä. Elimen toiminnan yksityiskohdista tulisi käydä laaja, ETSK:n käynnistämä EU:n laajuinen keskustelu työmarkkinaosapuolten kanssa. Keskustelussa tulisi pohtia, kuinka voitaisiin parhaiten saada aikaan konfliktinratkaisuelin, jolla on eurooppalainen ulottuvuus.

2.9 **Suositus 5:** Ohessa esiteltyä konfliktinratkaisun työkalupakettia tulisi mukauttaa ja kehittää edelleen, jotta voidaan auttaa analysoimaan konfliktitilanteita ja suunnittelemaan EU:n toimintaa, mikäli se on tarpeen. Työkalupakettiin on koottu joukko EU:n hyödyntämiä välineitä, joita voidaan käyttää viit-

teinä ja työkaluina vähemmistöjen suojeluun, tasa-arvoon, valmiuksien rakentamiseen, yhteisöjen ja valtioiden rajat ylittävään yhteistyöhön ja yhteiskunnallis-taloudelliseen kehitykseen liittyvissä tehtävissä EU:n sisällä, sen rajoilla ja muilla konfliktialueilla EU:n rajojen ulkopuolella.

### EU:n konfliktinratkaisun työkalut

<b>Diagnostiset välineet</b> Sosioekonominen ja poliittinen analyysi	<b>Lähteet ja viitteet</b> Muualta saatu kokemus (esim. konfliktinratkaisun välineet) Ohjelma-/hanketietokanta/-kooste Konfliktinratkaisuteorioiden pohdinta	<b>Strateginen näkemys</b> Objektiivinen (ylikansallinen) pitkän aikavälin näkemys, johon yhdistetään riskinottolähestymistapa Opetusten soveltaminen Tietämyksen kerääminen ja laajentaminen Konfliktivaiheen arviointi Toimintatavasta päättäminen riippuen konfliktin vaiheesta ja sen sijainnista (EU:n sisällä, sen rajoilla tai muualla)
	TALOUDELLISET VÄLINEET	EI-TALOUDELLISET VÄLINEET
<b>Suuret työkalut</b> (makrotaso)	EU:n rahoittamat konfliktien selvittämiseen keskittyvät <b>verkostot</b> EU:n toimielimet, politiikat, mahdollisuudet EU:n eetos, metodologia, esimerkki	<b>Eurooppalaistaminen (kansallisella tasolla):</b> EU:n normit, arvot, toimielimet, menettelytavat (mukaan luettuna työmarkkinaosapuolten osallistuminen) <b>Puolueeton foorumi</b> vuoropuhelun helpottamiseksi ja yhteisymmärryksen aikaansaamiseksi <b>Tasapuolinen lähestymistapa</b> luottamuksen luomiseksi <b>EU:n malli rauhan rakentamisessa</b> – esimerkkijohtaminen <b>Läheinen kumppanuus</b> merkittävempien avunantajien kanssa
<b>Vipuvoima</b> (keskitaso)	<b>Räätälöidyt EU:n Peace-ohjelmat</b> <b>Rakennerahastojen</b> mukauttaminen käytettäväksi konfliktinratkaisussa (määrittelemällä asianmukaisin erottelu-perustein) <b>Kahdenvälinen/rajatylittävä yhteistyö</b> <b>Sopimukset ja aloitteet</b> <b>Sosiaalinen kumppanuusmalli</b> <b>Ohjelmaston arviointi</b>	<b>Työryhmä</b> , joka kerää tietoa paikallistasolla ja tunnistaa yhteistyömahdollisuuksia ja -alueita sekä kannustaa osallistumista unionin laajuisiin ohjelmiin <b>Kumppanuuteen perustuva lähestymistapa</b> ja työskentely paikallisten päättäjien ja työmarkkinaosapuolten kanssa <b>Paikallistason kuuleminen</b> , joka johtaa paikallistason vastuuseen ohjelman suunnittelusta ja kehittämisestä Paikallistason instituutioiden <b>sitouttaminen</b> <b>Esteiden poistaminen</b> EU:n politiikan välityksellä
<b>Hienosäätö</b> (mikrotaso)	<b>Paikalliset välittäjät</b> pääsevät lähemmäs ruohonjuuritasoa. <b>Kokonaistuet</b> takaavat paikallisten tekijöiden huomioonmisen ja tuen saapumisen oikeisiin kohteisiin. <b>Ehdollinen rahoitus</b> parhaiden käytäntöjen edistämiseksi <b>Seuranta</b> ja jatkuva oppiminen <b>Valmiuksien rakentamisen</b> ja yhteistyön tukeminen <b>Alhaalta ylöspäin</b> , suuntautuva, rajatylittävä yhteistyö talous-, sosiaali- ja kulttuurialalla Itsearviointi	<b>Eurooppalaistaminen (paikallistasolla):</b> työmarkkinaosapuolten osallistuminen, kansalaisten sitouttaminen, EU:n osallistuminen, komission EU-virkamiesten käyttö <b>Menestyksen juhlistaminen</b> <b>Tietoisuuden lisääminen</b> hyödyntämällä lehdistöä ja mainontaa

### 3. Johdanto

3.1 Komitea kertoo tässä lausunnossa suhteellisen tuntemattoman menestystarinan EU:n tuesta Pohjois-Irlannin rauhanprosessille ja lisää näin Pohjois-Irlannin kokemusten ymmärtämistä EU:n kansalaisyhteiskunnassa. Lisäksi komitea pyrkii kokoomaan ”työkalupaketin”, joka koostuu EU:n käyttämistä rauhan ja sovinnon edistämiseen tarkoitetuista välineistä hyödynnettäväksi mahdollisuuksien mukaan myös muilla konfliktialueilla.

3.2 Lausunnossa keskitytään lähinnä EU:n Peace-ohjelmien, Irlannin kansainvälisen rahaston (IFI:n) sekä Interreg-ohjelman kautta rauhanprosessille annettuun EU-tukeen. Siinä tarkastel-

laan eri rahastojen toimintaperiaatteita sekä niiden vaikutusta alueen yhteiskunnalliseen, taloudelliseen ja poliittiseen elämään. Eriyistä huomiota on kiinnitetty kansalaisyhteiskunnalle (yritykset, ammattiliitot, vapaaehtoissektori) annettuun tukeen.

3.3 Lausunnossa tarkastellaan myös laajemmin Euroopan unionin tarjoamia mahdollisuuksia Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin väliseen poliittiseen, diplomaattiseen ja hallinnolliseen yhteistyöhön sekä ”eurooppalaisen rauhanrakentamisen mallin” käyttöä positiivisen kehityksen tienviittana Pohjois-Irlannissa.



#### 4. Menettelytapa

4.1 Alakomitea piti neljä työkokousta, joista yksi oli huhtikuussa 2008 Pohjois-Irlannissa järjestetty kuulemistilaisuus. Kuulemisen yhteydessä sidosryhmiltä ja asiantuntijoilta kerättiin kyselylomakkein ja sähköisen kuulemisen avulla tietoa, jonka ansiosta päätelmät voitiin pohjata EU:n ohjelmista ja politiikasta saatuun suoraan kokemukseen. Lisäksi alakomitean jäsenet tekivät opintomatkan ja tutustuivat EU:n rahoittamiin hankkeisiin Belfastissa.

4.2 Kuulemistilaisuus osui samaan aikaan kuin tapahtumat, jotka olivat merkinä merkittävästä poliittisesta edistymisestä Pohjois-Irlannissa. Tilaisuuteen osallistuivat pääministeri ja varapääministeri, Irlannin tasavallan Eurooppa-asioiden valtiosihteeri sekä Peace-ohjelman perustamisessa mukana olleita korkeita eurooppalaisia virkamiehiä.

4.3 Avainasemassa tämän lausunnon laadinnassa oli arvokas yhteistyö, johon osallistuivat ETSK:n kaikki kolme ryhmää, niiden asiantuntijat sekä alakomitean Ranskasta, Espanjasta, Italiasta, Irlannista ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta olevat jäsenet, Euroopan parlamentti (de Brúnin mietintö) sekä komissio.

#### 5. Tausta

##### 5.1 Maantiede ja talous

5.1.1 Pohjois-Irlanti sijaitsee Irlannin saaren koillisosassa. Se kattaa noin 14 000 neliökilometrin suuruisen alueen, jonka väkiluku oli vuonna 2001 suoritetussa viimeisimmässä väestönlaskennassa 1 685 000. Väestöstä 53,1 prosenttia on protestantteja, 43,8 prosenttia katolisia, 0,4 prosentin uskonto on ”muu” ja 2,7 prosenttia ei kuulu mihinkään uskontokuntaan. Pohjois-Irlannin väestö on iältään Euroopan nuorimpia: alle 29-vuotiaiden osuus on yli 40 prosenttia. Väkiluku on pysynyt vakaana ennen viimeaikaista maastamuuton lisääntymistä, ja sen odotetaan ylittävän 1,8 miljoonaa vuoteen 2011 mennessä.

5.1.2 Pohjois-Irlannin talous on kehittymässä perinteisestä tuotantoteollisuudesta (kuten laivanrakennuksesta ja tekstiiliteollisuudesta) kohti palveluvetoista ja ulospäin suuntautuneempaa taloutta. Vuosien 2004–2005 jälkeen reaalin bruttoarvonlisäys on alueella kasvanut 3,5 prosentilla, mikä on hieman Yhdistyneen kuningaskunnan keskiarvon alapuolella, mutta huomattavasti Irlannin vastaavaa lukua pienempi; Irlannin BKT:n kasvu oli jopa 10 prosenttia ns. ”keltitiikeri-ilmion” aikoihin. Henkeä kohti laskettu bruttoarvonlisäys on alueella noin 80 prosenttia Yhdistyneen kuningaskunnan keskiarvosta. Työttömyys on laskenut 3,6 prosenttia, kun se pahimmillaan oli 17,2 prosenttia vuonna 1986. Tilastojen varjoon jää kuitenkin monia vakavia haasteita, kuten työelämän ulkopuolelle jäävien suuri osuus eli 26,9 prosenttia, joka on Yhdistyneen kuningaskunnan alueiden korkein. Haasteellista on myös alueen suuri riippuvuus julkisista varoista tuettaessa sekä julkista että yksityistä sektoria, mikä on heikentänyt yrittäjähenkä (julkisten varojen osuus bruttoarvonlisäyksestä on 62 prosenttia).

##### 5.2 Viimeaikainen historiallinen ja poliittinen viitekehys

5.2.1 Pohjois-Irlannista tuli Yhdistyneen kuningaskunnan alue Irlannin hallinnosta annetulla lailla, jonka nojalla Irlanti jaettiin pohjoiseen ja eteläiseen osaan vuonna 1921. Se loi saarelle raja-alueen ja johti elämiseen ”selät vastakkain” yhteiskunnallisella, taloudellisella ja poliittisella kentällä. Saaren kahtiajako on siitä lähtien ollut riidanaihe Pohjois-Irlannissa elävien nationalistien (etupäässä katolisia) ja unionistien (lähinnä protestantteja) välillä. Nationalistit pyrkivät yleensä Irlannin yhdistämiseen, kun taas unionistit haluavat Pohjois-Irlannin pysyvän osana Yhdistynyttä kuningaskuntaa.

5.2.2 Vuonna 1921 väestöstä noin 60 prosenttia oli protestantteja ja 40 prosenttia katolisia. Valta-asemassa oleva yhteisö eli unionistit hallitsivat aluetta lähes puolen vuosisadan ajan. 1960-luvun lopulla kansalaisoikeusaktivistit osoittivat mieltään kaduilla ja vaativat syrjinnän lopettamista. Sitä seuranneita väkivaltaisia yhteenottoja ja mellakoita pidetään usein Pohjois-Irlannin viimeaikaisten levottomuuksien (”the Troubles”) alkuna. Levottomuuksien ollessa pahimmillaan vuonna 1972 Pohjois-Irlannin parlamentti hajotettiin ja alue asetettiin Lontoon suoran hallinnon alaiseksi.

5.2.3 Seuraavien vuosikymmenten aikana tilannetta yritettiin vakauttaa useaan otteeseen lähinnä kansalaisyhteiskunnan järjestöjen, kuten ammattiliittojen alulle panemien sovintoaloitteiden avulla. Mutta samaan aikaan esiintyi myös vakavia väkivaltaisuuksia, jotka vaativat 35 vuoden aikana yli 3 500 ihmisen hengen. Lisäksi monille tuhansille aiheutui elinikäisiä fyysisiä ja psyykkisiä vammoja.

5.2.4 Puolisotilaallisten ryhmien tulitauot vuonna 1994 valmistelivat tietä poliittisten puolueiden välisille neuvotteluille. Vuonna 1998 solmittiin Belfastin niin sanottu pitkänperjantain sopimus, jota ylivoimainen enemmistö kannatti erillisissä kansanäänestyksissä sekä rajan pohjois- että eteläpuolella. Seuraavana vuonna perustettiin Pohjois-Irlannin edustajakokous ja sen toimeenpaneva elin sekä monia pohjoisen ja etelän yhteistyöelimiä, ja vuosituhannen viimeisinä viikkoina palautettiin itsehallinto.

5.2.5 Edustajakokouksen toiminta kuitenkin keskeytettiin vuonna 2002, ja vasta toukokuussa 2007 aloitti jälleen toimintansa itsehallinnollinen, kahden osapuolen vallanjakoon perustuva yhteinen vallankäyttöelin, jota johtavat unionistien DUP ja republikaanien Sinn Fein. Alue elää parhaillaan pisimpään kestänyttä poliittisen vakauden kautta lähes neljään vuosikymmeneen.

### 5.3 EU:n osallistuminen rauhanprosessiin

5.3.1 Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti liittyivät Euroopan unioniin vuonna 1973 levottomuuksien ollessa pahimmillaan. Pohjois-Irlanti sai **erityisaseman**: sille myönnettiin esimerkiksi **tavoite I** -alueen asema, vaikkei sen talous täyttänyt vaatimuksia kaikilta osin. Tämä merkitsi lisärahoitusta taloudellista ja sosiaalista kehitystä varten. Varat oli tarkoitettu täydentämään Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen myöntämää rahoitusta, mutta monet katsoivat, että niitä käytettiin kompensoimaan julkisen rahoituksen vaatimuksia.

5.3.2 Vuonna 1979 pidetyissä ensimmäisissä suorissa **Euroopan parlamentin** vaaleissa Pohjois-Irlannista valittiin kolme jäsentä (Ian Paisley, John Hume ja John Taylor). Vuonna 1984 parlamentti julkaisi Pohjois-Irlannin tilannetta tarkastelleen **Haa-gerupin mietinnön**, ja Euroopan komission varapuheenjohtaja Lorenzo Natali lupasi vastauksessaan tarkastella suopeasti ehdotusta yhdenmetyyn suunnitelman laatimiseksi Pohjois-Irlantia ja raja-alueita varten. Hän korosti kuitenkin Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin hallitusten suostumuksen olevan tarpeen.

5.3.3 Vuonna 1986 Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin hallitukset perustivat **Irlannin kansainvälisen rahaston (IFI)** taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen edistämiseksi sekä kansallismielisten ja unionistien sovintoon kannustamiseksi Irlannin saarella. EU kuuluu tärkeimpiin avunantajiiin Yhdysvaltojen, Kanadan, Australian ja Uuden-Seelannin rinnalla. Rahaston 849 miljoonan euron varoilla on runsaan 20 vuoden aikana tuettu yli 5 700:aa hanketta Pohjois-Irlannissa ja Irlannin raja-alueen kreivikunnissa. Vuoteen 2013 mennessä EU:n IFI:lle antaman tuen kokonaismäärä tulee olemaan 349 miljoonaa euroa.

5.3.4 **Euroopan komission puheenjohtaja Jacques Delors** vieraili vuonna 1992 Pohjois-Irlannissa neuvottelemassa paikallistason edustajien kanssa. Vierailu lujitti hänen sitoumustaan edistää alueella rauhanaatetta. Samana vuonna poistuiivat myös saaren pohjois- ja eteläosan välisen kaupan taloudelliset esteet Euroopan yhtenäismarkkinoiden toteuduttua. Tämä on ajan myötä avannut tärkeitä tilaisuuksia rajatylittävälle kaupalle ja yrityssuhteille.

5.3.5 Vuonna 1994 heti aseistautuneiden ryhmien julistettua tulitauon Delors tapasi kaikki Pohjois-Irlannin kolme edustajaa (tuolloin Ian Paisley, John Hume ja Jim Nicholson) Euroopan parlamentissa ja sopi suunnitelmista merkittävän uuden EU-paketin myöntämiseksi. Hän asetti työryhmän, ja paikallistason laajamittaisen kuulemisen jälkeen EU:n huippukokouksessa vuonna 1994 – vain viikkoja ennen Delorsin puheenjohtajakauden päättymistä – sovittiin 300 miljoonan euron myöntämisestä kolmivuotista Peace-ohjelmaa varten. Ohjelmaa pidennettiin myöhemmin kahdella vuodella, ja EU myönsi sitä varten 204 miljoonan euron lisämäärärahat.

5.3.6 Näin syntyi ensimmäinen **erityinen tukiohjelma rauhan ja sovinnon aikaansaamiseksi Pohjois-Irlannissa ja Irlannin raja-alueiden kreivikunnissa**, eli **Peace I**. Ohjelmaa koskevan laaja-alaisen kuulemisen yhteydessä **Euroopan talous- ja sosiaalikomitea** laati vuonna 1995 lausunnon<sup>(1)</sup>, jossa suhtauduttiin aloitteeseen myönteisesti ja korostettiin tarvetta pitkään aikavälin toimintamallille sekä joustavuudelle rahoituksessa.

5.3.7 Peace I -ohjelmaa seurasi vuonna 2000 **Peace II**, jonka neuvottelivat uuden Pohjois-Irlannin maakuntahallituksen osapuolet ja jolle EU myönsi 531 miljoonan euron määrärahat. Ohjelmaa pidennettiin sittemmin vuosiin 2005–2006 EU:n myöntämän 78 miljoonan euron lisärahoituksen turvin. ETSK laati toisen lausunnon (esittelijä: John Simpson), jossa esitettiin, että Peace II -ohjelmasta myönnettävä rahoitus keskitettäisiin entistä enemmän sovintoa edistäviin hankkeisiin sekä siirtotyöläisten ongelmiin. Vuonna 2007 käynnistyi **Peace III**, joka kattaa vuodet 2007–2013 ja jonka varat ovat 225 miljoonaa euroa. EU on myöntänyt näitä ohjelmia varten yhteensä yli 1,338 miljardin euron määrärahat.

5.3.8 Itsehallinnon palauttamisen jälkeen keväällä 2007 **Euroopan komission puheenjohtaja José Manuel Barroso** asetti uuden **työryhmän**, jota johtaa **aluepolitiikasta vastaava komission jäsen Danuta Hübner**, pohtimaan Pohjois-Irlannin ja EU:n tulevaa yhteistyötä. Työryhmän huhtikuussa 2008 julkaisemassa raportissa ehdotetaan monenlaisia keinoja lisätä alueen osallistumista EU:n ohjelmiin. Siinä pannaan merkille Pohjois-Irlannin viranomaisten osoittama kiinnostus tutkimusta, neuvontaa ja kokemusten jakamista tarjoavan **eurooppalaisen institutionaalisen konfliktinratkaisuelimen** perustamista kohtaan.

## 6. EU:n osallistumisen vaikutus

6.1 EU:n osallistuminen rauhanprosessiin on ollut monimuotoista, korkean tason poliittisesta tuesta aina ruohonjuuritason taloudelliseen tukeen. Toiminta oli kaikkein intensiivisintä 1990-luvulla, jolloin pyrittiin tukemaan tulitaukojen ja Belfastin sopimuksen aikaansaamaa poliittista edistystä. Tukea annetaan edelleen, ja Euroopan komission työryhmä keskittyy uusiin yhteistyöalueisiin, Peace III -ohjelmaan, IFI:hin ja Interreg-ohjelmaan.

6.2 Rauhan rakentamiseen nimenomaisesti suunnattu taloudellinen tuki on ollut keskeistä **EU:n** rauhanprosessille **antamassa tuessa**. EU-jäsenyyden mukanaan tuomilla **muilla kuin taloudellisilla** tekijöillä on kuitenkin ollut suuri vaikutus positiivisen kehityksen edistämässä. EU:n "vaikutusalue" voidaan siten jakaa kahteen erilliseen mutta limittäiseen osa-alueeseen: **taloudellisiin ja muihin kuin taloudellisiin** tekijöihin.

<sup>(1)</sup> Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto *Draft Notice to Member States laying down guidelines for an Initiative in the framework of the special support programme for peace and reconciliation in Northern Ireland and the border counties of Ireland*, COM(1995) 279 final; EYVL C 155, 21.6.1995 ja EYVL C 236, 11.9.1995.

### 6.3 Muut kuin taloudelliset tekijät

6.3.1 Maiden liittyttyä Euroopan unioniin EU toimi **puolueetomana foorumina** Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin poliittisten päättäjien välisen **keskustelun helpottamiseksi** tarjoamalla uusia tilaisuuksia säännölliseen vuoropuheluun puolueettomalla maaperällä. Tämä oli kallisarvoista myös Pohjois-Irlannin edustajille Euroopan parlamentissa. Paras esimerkki on vuonna 1994 järjestetty **Paisleyn, Humen, Nicholsonin ja De-lorsin** tapaaminen, joka johti ensimmäisen Peace-ohjelman luomiseen. Paisley kuvaili myöhemmin tätä tapaamista yhdeksi uransa tuottoisimmista. Myös Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin virkamiesten välinen **rajatylittävä yhteistyö** jokapäiväisissä kysymyksissä sai aikaan hallintojen lähentymistä, joka epäilemättä vaikutti myönteisesti rauhanprosessiin.

6.3.2 Tämä **puolueeton foorumi** oli äärimmäisen tärkeässä asemassa EU:n tukiessa rauhanprosessia paikan päällä. Toimielinten sekä **"tasapuolisen"** ja osallistumista edistävän lähestymistavan varmistamiseen pyrkineen henkilöstön työskentely helpotti kansalaisyhteiskunnan sitouttamista ja sen osallistumista sekä kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä.

6.3.3 Toinen tärkeä **ei-taloudellinen** tekijä oli Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin päättäjille tarjottu tilaisuus saada kokemusta **yhteisymmärrykseen pyrkivästä mallista** EU:n lainsäädäntötyössä. Neuvostossa käydyissä neuvotteluissa jäsenvaltiot harjoittivat uudenlaista monenvälistä vuoropuhelua, kaupankäyntiä ja kompromissiratkaisuja, mikä oli arvokas väline paikallisissa poliittisissa keskusteluissa.

6.3.4 **Euroopan yhtenäismarkkinoiden** voimaantulolla vuonna 1993 oli merkittävä **ei-taloudellinen** vaikutus rauhanprosessiin. Hallinnollisten esteiden poistaminen rajatylittävältä kaupalta kannusti lisäämään molemmin puolin rajaa sijaitsevien yrityselämän organisaatioiden välistä yhteistyötä ja edisti ammattiyhdistysliikkeen pitkäaikaisia rajatylittävään yhteistyöhön liittyviä toimia. Rajoilla edelleen tehdyt turvatarkastukset jarruttivat kuitenkin yhä taloudellisen ja sosiaalisen yhteistyön merkittäviä edistysaskeleita.

6.3.5 **Ei-taloudellinen tekijä**, jonka vaikutus oli alkuaikoina vähäinen, oli **eurooppalaisen rauhanrakentamisen mallin** käyttö esimerkkinä alueella. Pohjois-Irlannin liittyttyä unioniin monet toivoivat EU-jäsenyyden vakauttavan vaikutuksen näkyvän lähes välittömästi. Yhteisöjen kahtiajako oli kuitenkin juurtunut niin syväälle, että vaati aikaa, ennen kuin eurooppalainen malli alkoi vaikuttaa prosessiin.

6.3.6 Vielä tänäkin päivänä, alueen kuuluttua unioniin jo 35 vuoden ajan, katolisten ja protestanttisten yhteisöjen asuinalueita erottavat Belfastissa niin kutsutut rauhanmuurit. Valtaosa

lapsista käy uskontokunnan mukaan eroteltua koulua, ja 90 prosenttia väestöstä asuu uskonnon mukaan erotelluilla asuinalueilla.

### 6.4 Taloudellinen vaikutus

6.4.1 Peace I -ohjelman taloudellinen vaikutus rauhanprosessiin oli merkittävä, koska se oli täysin **ainutlaatuinen ja innovatiivinen** aloite – jotain sellaista, mitä EU ei koskaan aiemmin ollut kokeillut. Vuosien 1995–1999 aikana rauhan ja sovinnon aikaansaamiseksi myönnetty 500 miljoonan euron suuruinen tuki oli myös suurin tähän erityistarkoitukseen osoitettu tuki. Tuki vastasi 73:a prosenttia ohjelman kokonaisvaroista. Loput saatiin molempien maiden viranomaisilta ja valtiosta riippumattomilta tahoilta.

6.4.2 Avaintekijä Peace I -ohjelman myönteisessä vaikutuksessa oli sen laatimista varten järjestetty **laaja-alainen kuulemismenettely**. Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta, mukaan luettuina kansalaisjärjestöt, ammattiliitot ja yritykset, tunsivat Peace I -ohjelman omakseen, koska niiden siihen antama panos tunnustettiin. Myös Pohjois-Irlannin edustajat Euroopan parlamentissa osallistuivat suoraan ohjelman yksityiskohtien suunnitteluun. Peace I -ohjelma sai suurta julkisuutta, ja siksi se tunnettiin hyvin kaikkialla kohdealueellaan. Ohjelma saa tunnustusta vielä tänäkin päivänä. Tilastot osoittavat, että lähes puolet alueen väestöstä on hyötynyt Peace-ohjelmista.

6.4.3 Myös ohjelman omaperäiset **rahoitusmekanismit** olivat tärkeä tekijä sen menestyksessä. **Rahoitusta välittävien elinten** käyttäminen oli nerokas keino siirtää vastuuta ruohonjuuritasolle sekä vahvistaa samalla paikallistason valmiuksia. **Piirikuntakumppanuudet**, joihin osallistui yritysmaailman, maatalouden, vapaaehtoisen ja yhteisösektorin edustajia sekä ammattijärjestöjen ja paikallishallinnon vaaleilla valittuja edustajia, olivat uutta Pohjois-Irlannissa. Tämä **kumppanuuteen perustuva lähestymistapa** päätöksenteossa oli yhtä lailla osa rauhanrakentamisen prosessia kuin rahoitus itsessään.

6.4.4 Monet myöntävät, että tämän **alhaalta ylöspäin** suuntautuneen lähestymistavan ansiosta rahoitus oli helpommin "paikallisen talous- ja yhteiskuntaelämän marginaalissa elävien" henkilöiden saatavilla. Tuki kohdistettiin erityisesti väestöryhmille, jotka olivat siihen saakka saaneet vain vähän, jos lainkaan tukea, kuten väkivaltaisuuksien **uhreille ja entisille vangeille**, minkä lisäksi kartutettiin muille ryhmille, kuten **maiden ja yhteisöjen rajat ylittävälle järjestöille** sekä **nais- ja nuorisoryhmille**, tarkoitettua rahoitusta.

6.4.5 Näiden ohjelmien taloudellinen vaikutus oli aiempaa EU-rahoitusta suurempi, koska varojen taattiin olevan **lisärahoitusta**. Tuki oli näin ollen tärkeämpää ja näkyvämpää, sillä se annettiin hallituksen alueelle myöntämän rahoituksen **täydennykseksi**. Usein sanotaan, että näin ei ollut muiden EU:n rakennerrahasto-ohjelmien tapauksessa.

6.4.6 Myös ohjelmien painopisteen muuttamisella on ollut vaikutusta. Ensimmäisen Peace-ohjelman puitteissa suurin rahoitusosuus oli varattu **sosiaalista osallisuutta** varten, kun taas Peace II -ohjelmassa leijonanosa suunnattiin **talouden elvyttämiseen**. Peace III -ohjelmassa painopisteeksi on muutettu **sovinnotekoa**, jota pidetään parhaana keinona puuttua vielä jäljellä oleviin, nurkkakuntaisen jakautumisen aiheuttamiin ongelmiin.

6.4.7 Myös vastuu Peace II ja III -ohjelmista siirrettiin uudelle rajatylittävälle **erityiselle EU:n ohjelmista vastaavalle elimelle (Special EU Programme Body, SEUPB)**. Sen työskentelyä tukevat seurantakomiteat, joihin osallistuu julkisen ja yksityisen sektorin sekä ammattiyhdistysliikkeen etuja ajavia tahoja Pohjois-Irlannista ja rajakreivikunnista. Vaikka muutos on joidenkin mielestä vähentänyt ruohonjuuritason osallistumista, toiset näkevät mainitun elimen tärkeänä ”yhden tiskin palvelutalona” kaikissa EU:n Peace-ohjelmaan ja rajatylittävään rahoitukseen liittyvissä kysymyksissä.

6.4.8 Myös **IFI:llä** on ollut merkittävä vaikutus rauhanprosessiin sekä hankkeidensa että koostumuksensa vuoksi. Rahasto tuo yhteen edustajia avunantajamaista. Tällainen yhteistyömuoto etenkin EU:n ja Yhdysvaltojen välillä on ainutlaatuisia, ja se voisi olla arvokkaana esimerkkinä hyvästä käytännöstä muilla konfliktialueilla.

6.4.9 Vaikka EU:n **Interreg**-aloite perustettiin kaikkialla unionissa toimivaksi rajatylittäväksi ohjelmaksi, sen erityisvaikutus Irlannin saarella on kuitenkin ollut hyvin tärkeä myös rauhanprosessissa. Peace-ohjelmien rajatylittävien osa-alueiden rinnalla Interreg-hankkeissa on investoitu rajatylittäviin infrastruktuureihin sekä sosioekonomisiin ohjelmiin ja kannustettu näin selät vastakkain eläviä yhteisöjä yhteistyöhön.

6.4.10 Muilla EU:n aloitteilla, joita ovat muun muassa **Urban**, **Equal** ja **Leader**, on ollut ja on edelleen epäsuorempi mutta yhtä lailla tärkeä vaikutus Pohjois-Irlannin rauhanprosessiin.

## 6.5 Vaikutus rajatylittävään yhteistyöhön

6.5.1 Vuonna 1921 tapahtuneen saaren kahtiajaon jälkeen hallintoalueet kehittyivät erillään toisistaan. Selät vastakkain elämisen vaikutus oli nähtävissä ennen levottomuuksien alkamista, ja sitä pahensivat 35 vuoden mittaiset väkivaltaisuuudet. Kanssakäymistä rajan yli rajoittivat vaarat ja vaikeudet, ja kaupankäynti rajan ylitse oli EU:n sisärajojen vähäisintä.

6.5.2 EU:n politiikat kannustivat ja helpottivat ajatusmallien muutosta rajatylittävän yhteistyön suhteen. Tätä nopeutti se tosiseikka, että sekä Irlanti että Yhdistynyt kuningaskunta olivat Euroopan yhteisön jäseniä. Talouden osalta **yhtenäismarkkinoilla** oli erityisen merkittävä ylhäältä alaspäin suuntautuva vaikutus, kun taas sosiaalisella ja kulttuurisella kentällä kuusi eteläistä rajakreivikuntaa yhteen koonneiden Peace-ohjelmien alhailta ylöspäin suuntautuva vaikutus sai aikaan ennenkuulumatonta kanssakäymistä rajan ylitse.

6.5.3 Molemmille osapuolille yhteisiä tavoitteita olivat liiketoiminnan ja sosiaalisen kanssakäymisen lisääminen sekä yhteistyön tiivistäminen maiden hallitusten välillä. Belfastin sopimuksen kulmakivenä oli saaren **pohjois- ja eteläosan yhteisen ministerineuvoston** sekä **rajatylittävien yhteistyöelinten** perustaminen. Tällaiset yhteisrahoitetut elimet ovat EU:ssa ennen näkemättömiä. Myös ajatus saaren yhtenäisestä taloudesta on muuttunut radikaalista käsitteestä enemmistön hyväksymäksi ja hyödylliseksi valtavirran konseptiksi.

6.5.4 Rajatylittävän yhteistyön lisäämistä johtivat usein **työmarkkinaosapuolet**. Niiden urauurtava työskentely varmisti, että pohjois- ja eteläosan päättäjät tekivät yhteistyötä rajan molemminpuolisen ymmärryksen, arvostuksen ja luottamuksen parantamiseksi. Tästä seurannutta rinta rinnan tapahtuvaa yhteistyötä toteutetaan monilla eri areenoilla, ja se on kaikkein ilmeisintä talouden alalla sekä terveydenhuollossa ja koulutuksessa.

6.5.5 Monista myönteisistä esimerkeistä yksi on rajan pohjois- ja eteläpuolella sijaitsevien kahden liike-elämän ryhmittymän (**CBI:n ja IBEC:n**) yhteinen, seitsenvuotinen kaupan ja yritysten kehittämisohjelma, jonka toimintaa rahoittivat IFI sekä Peace-ohjelma ja Interreg-ohjelma. Kehittämisohjelman puitteissa järjestettiin yli kolmesataa ostajien ja toimittajien tapaamista. Kauppa kaksinkertaistui seitsenvuotiskaudella 1991–1997, ja sen arvo ylitti kaksi miljardia Yhdistyneen kuningaskunnan puntaa.

6.5.6 Korvaamattoman arvokasta on niin ikään ollut ammattiyhdistysliikkeen työ valtioiden ja yhteisöjen rajat ylittävien suhteiden parantamiseksi. **Irlannin ammattiliittojen keskusjärjestö ICTU** on koko Irlannin kattava elin, joka levottomuuksien aikaan työskenteli väsymättä yhteisöjen suhteiden parantamiseksi. Keskusjärjestö ei hakenut rahoitusta työilleen, mutta eräät ammattiliittoihin kuuluvat elimet saivat tukea EU:lta.

6.5.7 Se tosiseikka, että vain kuusi eteläistä rajakreivikuntaa saattoivat hyötyä suoraan Peace-rahoituksesta, merkitsi ohjelman rajatylittävän ulottuvuuden rajallisuutta etenkin liiketoimintaa kehitettäessä, sillä potentiaali oli suurinta siihen kuulumat- tomilla alueilla.

6.5.8 Rajatylittävä yhteistyö on noussut täysin uudelle ja merkittävästi laajemmalle ja syvemmälle tasolle. Kun useimmat fyysiset, verotukselliset ja tekniset esteet sekä turvarajat oli poistettu ja näin tehty mahdolliseksi ennennäkemättömän laaja rajatylittävä kauppa, vuorovaikutus ja yhteistyö, haasteena on ollut jatkaa jäljellä olleiden, pitkään vallinneiden kulttuuristen ja sosiaalisten esteiden raivaamista.

6.5.9 Kaikkein tärkeintä on se, että EU:n toimintamalli rauhan ja sovinnon edistämiseksi talouden ja yhteiskunnan tasolla sekä eri yhteisöissä tarjoaa ainutlaatuisen, pitkälle kehitetyn ja toteutuskelpoiseksi osoittautuneen alueellisen mallin, jonka avulla unioni voi toteuttaa omaa, muista erottuvaa näkemystään, asiantuntemustaan ja menettelytapojaan.

## 6.6 Vaikutus taloudelliseen kehitykseen

6.6.1 Edistämällä rauhan rakentamista EU on auttanut myös nopeuttamaan Pohjois-Irlannin ja rajakreivikuntien taloudellista kehitystä. Monissa jälkiarvioinneissa on todettu, että Peace I ja II -ohjelmien suora vaikutus taloudelliseen kehitykseen on ollut merkittävä. Tärkein epäsuora vaikutus on ollut se, että EU:n rooli poliittisen kehityksen tukemisessa ja rauhan rakentamisessa mahdollisti paljon nopeamman sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen.

6.6.2 Peace-ohjelmat, IFI ja Interreg ovat yhdessä luoneet kestäviä työpaikkoja sekä parantaneet ympäristöä ja infrastruktuuria erityisesti konfliktin koettelemissa alueilla. Ne ovat edistäneet kehitystä ja kohentaneet yritystoimintaan liittyvää kapasiteettia marginalisoituneissa ryhmissä ja yhteisöissä sekä auttaneet merkittävällä tavalla nopeuttamaan rajatylittävän kaupan kasvua viimeisten kymmenen vuoden aikana.

6.6.3 Vaikutusten laadun osalta kaikki ovat yhtä mieltä siitä, että ohjelmat ovat merkittävällä tavalla edistäneet rauhanomaisen ja vakaan yhteiskunnan rakentamista. Suurelta osin tämä on saavutettu kehittämällä yhteisön ja vapaaehtoissektorin valmiuksia jatkaa sovinnon rakentamista.

6.6.4 Sosiaalinen kumppanuus on EU:n toimintatavan ydin, ja nämä erityiselementit EU:n lähestymistavassa rauhan ja sovinnon rakentamiseen auttavat stimuloimaan ja edistämään taloudellisten ja poliittisten eturyhmien keskinäisen vuorovaikutuksen uusia tapoja koko yhteiskunnan eduksi.

6.6.5 EU:n panos on auttanut kehittämään strategista näkemystä talouden toiminnasta konfliktinjälkeisessä ympäristössä. Tulevaisuudessa alueella on monia uusia ja dynaamisia mahdol-

lisuuksia, kuten entistä tiiviimpi EU-yhteistyö sellaisilla Euroopan komission uuden työryhmän suosittelemilla aloilla kuin tutkimus, innovaatio ja tietämyksen siirto, sekä liikesuhteiden edelleen kehittäminen euroalueen maiden kanssa.

## 6.7 Vaikutus sosiaaliseen osallisuuteen

6.7.1 Sosiaalinen osallisuus on edelleen rauhan rakentamista koskevan EU:n lähestymistavan perusluonteinen ja kattava periaate. Tutkimukset osoittavat, että EU:n Peace-ohjelmasta tuettiin sellaisia väestöryhmiä, joita ei aiemmin ollut huomioitu rahoituksessa tai jotka saivat vain hyvin vähän tukea. Se on edistänyt etnisten vähemmistöryhmien sopeutumista, luottamuksen ja valmiuksien rakentamista, paikallisen kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä sekä aiemmin syrjään jääneiden ryhmien osallistamisprosessia.

6.7.2 Peace-ohjelman rahoittamiin hankkeisiin osallistui yli puolet alueen väestöstä. Se toi siis EU:n kansalaisten tasolle tavalla, jota on kuvailtu "ennennäkemättömäksi ruohonjuuritason osallistumiseksi". Ohjelma kohdistettiin niiden kansalaisyhteiskunnan jäsenten tukemiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen, jotka työskentelivät vapaaehtoisuudesta omissa yhteisöissään muutoksen aikaansaamiseksi. Tunnustuksen antaminen toimi tärkeänä luottamusta lisäävänä mekanismina.

6.7.3 Innovatiivisten rahoitusmenetelmien, kuten rahoitusta välittävien elinten sekä piirikuntakumppanuuksien, sittemmin paikallisten strategisten kumppanuuksien käyttämisellä rahoitus kohdennettiin ruohonjuuritasolle, ja se ulottui sellaisiin paikkoihin, joihin monet muut aloitteet eivät yltäneet. Rahoitusta koskevan päätöksenteon siirtäminen tällaisille paikallisille organisaatioille auttoi rakentamaan valmiuksia ja takasi, että ruohonjuuritaso osallistui ohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen.

6.7.4 EU:n lähestymistavan erotti muista eurooppalaisen sosiaalisen kumppanuuden mallin käyttäminen Peace-ohjelmissa. Kuulemisiin osallistui yrityselämän, ammattiliittojen ja vapaaehtoissektorin sekä "muiden eturyhmien" edustajia. Vaikka periaate on edelleen keskeinen, monia alkuperäisiä kumppanuusrakenteita ei ole säilytetty. Tämä on huolestuttavaa, sillä työmarkkinaosapuolten ja poliittisten päättäjien kokoaminen yhteen päätösten tekemistä varten oli erottamaton osa rauhanprosessia.

6.7.5 Köyhimmillä alueilla, joilla kahtiajako on kaikkein voimakkainta, monien myönnettään hyötynneen EU:n Peace- ja Interreg-ohjelmien sekä IFI:n rahoituksesta, ja mielipidetutkimukset osoittavat, että EU:n roolia tässä asiassa arvostetaan suuresti.

## 6.8 Vaikutus rauhaan ja sovintoon

6.8.1 **Rauhan rakentamisen** osalta EU:n toimet ovat auttaneet prosessin ylläpitämisessä ja kannustaneet kehitystä kohti poliittista vakautta. Ne antoivat lisäksi eri yhteisöille vastuuntuntoa paikallistasolla poliittisesti epävarmoina aikoina. Aineisto, jonka ETSK on kerännyt sidosryhmien kuulemisten avulla, tukee ylivoimaisesti sitä päätelmää, että EU ja sen rahoitusohjelmat ovat auttaneet luomaan nyt vallitsevan rauhantilan.

6.8.2 **Yhteisöjen sovinnonteon** pitkäjänteisemmän prosessin osalta on olemassa monia esimerkkejä alhaalta ylöspäin suuntautuvien kontaktien ja yhteistyön positiivisesta vaikutuksesta paikallistasolla yhteisöjen ja maiden rajat ylittäviin kontakteihin. Peace-ohjelmat ja IFI edistivät merkittävällä tavalla yhdyskunnan eri ryhmien valmiuksia luoda yhteys toisiinsa. Vaikka tällaiset kontaktit ovat lisänneet molemminpuolista ymmärtämystä ja luottamusta tietyillä alueilla, ne eivät vielä ole kyenneet poistamaan epäilystä ja epäluottamusta toisilla.

6.8.3 Tästä syystä kannatetaan yleisesti päätöstä mukauttaa EU:n rahoitusohjelmia niin, että niitä keskitetään entistä enemmän yhteisöjen välisen sovinnon edistämiseen. Tämän on määrä auttaa yhteisöjä nousemaan tasolle, jossa muurien takana elävät ihmiset luottavat riittävästi itseensä ja ovat riittävän luottavaisia suhteissaan muihin sekä ennen kaikkea tuntevat olonsa tarpeeksi turvalliseksi voidakseen elää ilman erottavia muureja. Päätöksen on kuitenkin oltava niiden omansa. Yhden yhteisön

sisäisten, luottamusta rakentavien hankkeiden tukeminen nähdään usein keinona tähän. Haittavaikutuksena saattaa kuitenkin olla se, että se saattaa itse asiassa edesauttaa kahtiajakoa lisäämällä ryhmien mahdollisuuksia huolehtia "omistaan". Jotkut yhteisöt ovat toisia valmiimpia hyödyntämään rahoitusta, mikä voi synnyttää tunteen eri yhteiskuntaryhmien eriarvoisesta kohtelusta.

6.8.4 Kuitenkin myös kehitys kohti "yhteistä yhteiskuntaa" on ollut vähäistä. Tuoreessa raportissa tuodaan esiin erottelun korkeat kustannukset, jotka johtuvat erityisesti tarpeesta luoda kaksinkertaiset palvelut katolisten ja protestanttien palvelemiseksi erillään. Julkisten palvelujen erottaminen pelkääntään yhteisön pelkojen ja epävarmuuden huomioimiseksi lisää julkisen rahoituksen taakkaa mm. asumisen, terveydenhoidon, vapaa-ajan ja liikuntapalvelujen aloilla. Opetuksesta puhuttaessa vain kuusi prosenttia lapsista käy koulua, jossa katolisuus ja protestantismi on todella yhdistetty.

6.8.5 Vakaus ja vauraus vahvistavat toinen toistaan. EU:n rahoitusohjelmien avulla pystyttiin puuttumaan niihin yhteiskunnallisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin, jotka yhtäältä olivat konfliktin seurausta, mutta toisaalta myös ruokkivat sitä. EU ei kuitenkaan koskaan ollut sellaisessa asemassa, että se olisi voinut pureutua konfliktin syvään juurtuneisiin poliittisiin tai perustullisiin syihin. Se saattoi vain toimia välittäjänä ja esimerkkinä pyrittäessä tavoitteeseen.

Bryssel 23 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

## III

(Valmistelevat säädökset)

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## 21.–23. LOKAKUUTA 2008 PIDETTY 448. TÄYSISTUNTO

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön sisällä tapahtuvia puolustukseen liittyvien tuotteiden siirtoja koskevien ehtojen yksinkertaistamisesta**

KOM(2007) 765 lopullinen – 2007/0279 COD

(2009/C 100/17)

Neuvosto päätti 29. tammikuuta 2008 Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön sisällä tapahtuvia puolustukseen liittyvien tuotteiden siirtoja koskevien ehtojen yksinkertaistamisesta*

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 1. lokakuuta 2008. Esittelijä oli Marius Eugen OPRAN.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 39 puolesta, 1 vastaan 16:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Turvallisuuden takaaminen on minkä tahansa hallituksen tärkeimpiä velvoitteita. Euroopan alueen kannalta voidaan päätellä, ettei mikään sen yksittäinen jäsenvaltio voi yksin olla turvassa, ja tarvitaan yhteisiä ja koordinoituja ponnisteluja, jotta voidaan taata sotatarvikkeiden tai yleisemmin puolustusmaterian levittäminen asianmukaisesti valvottuna.

1.2 Siksi komitean harkitsemana ratkaisuna on yhteinen eurooppalainen turvallisuuskehys, ei yhteisön sisäisten esteiden ylläpitäminen kaikkine vahingollisine seurauksineen. On luonnollisesti otettava huomioon, että nykyinen yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) ja Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP – Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osasto) ovat luonteeltaan hallitustenvälisiä, kun taas komission aloite yhteisön sisäisten siirtojen helpottamiseksi hoidetaan yhteisön ensimmäisessä pilarissa (osana sisämarkkinalainsäädäntöä).

### 1.3 Suhtautuminen siirtorasitteeseen

1.3.1 Toimialan mielestä nykyiset oikeudelliset puitteet ovat sekä huonosti sopivat että riittämättömät, ja lisäksi niistä aiheutuu raskas hallinnollinen taakka.

1.3.2 Perustellessaan kantaansa siirtojen esteitä vastaan toimiala esittää vieläkin kokonaisvaltaisemman näkemyksen kuin yhteisön sisäinen näkökulma. Globalistuminen on puolustusteollisuudessa todellisuutta, koska harvat monimutkaiset järjestelmät ovat enää sataprosenttisesti eurooppalaisia; ne sisältävät kaikki ainakin joitakuita muualla kuin EU:ssa tuotettuja komponentteja.

1.3.3 Vaikka toimialan visio onkin kokonaisvaltaisempi, sen mielestä komission aloite on silti tärkeä askel eteenpäin ja periaatteessa tukemisen arvoinen.

### 1.4 Kustannusvaikutus

1.4.1 Yhteisön sisäisten siirtojen esteistä aiheutuvien kustannusten tarkka laskeminen on hyvin vaikea prosessi, koska harvat näistä kustannuksista julkistetaan ja koska useimmat niistä aiheutuvat siitä, ettei työtä ole tehty kunnolla tai ei ollenkaan<sup>(1)</sup>. Vuonna 2003 yhteisön sisäisten siirtojen esteiden vuosittaiset

<sup>(1)</sup> Tutkimuksessaan ”A single European market for defence equipment: organisation and collaboration” professori Keith Hartley esittää neljä ”va-pauttamisskenaariota”, joissa taataan paljon suuremmat vuosittaiset säästöt; 3,8 miljardista eurosta 7,8 miljardiin euroon vuotta kohti.

kustannukset olivat suuruudeltaan yli 3,16 miljardia euroa, ja ne jakautuivat seuraavasti (lähde: Unisys-tutkimus):

— epäsuorat kustannukset: 2,73 miljardia euroa

— suorat kustannukset: 0,43 miljardia euroa

1.4.2 Kustannukset luokitellaan yleensä seuraavasti:

a) välittömät kustannukset – itse lupamenettelyihin liittyvät rakenteelliset ja menettelylliset kustannukset

b) välilliset kustannukset <sup>(1)</sup> – ne johtuvat erityisesti toimialan organisoinnista, joka ei ole paras mahdollinen (esim. alihankinnan esteet) ja jäsenvaltioiden parasta mahdollista tasoa heikommista ostokäytännöistä (esim. liiallinen varastointi, joka aiheutuu toimittajajäsenvaltion lupamenettelyjen kestosta).

1.5 Komitean mielestä ensisijaisen tavoitteen tulee olla se, että jäsenvaltiot hyväksyvät EU:n sisäisten siirtojen hallinnoinnille yhteiset työvälineet. Ehdotetun direktiivin soveltamisen laajuudesta puhuttaessa yhteinen kieli on jo olemassa: EU:n yhteinen puolustustarvikeluettelo. Sitä pitäisi järjestelmällisesti ajantasaistaa.

1.6 ETSK tukee komission ehdotusta ja kehottaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön mahdollisuuden antaa yleis- ja koontilupia ja julkistaa ainakin kaksi yleislupaa:

1.6.1 yleisluvan, joka kattaa sotatarvikkeet (ja varaosat sekä niihin liittyvät huoltopalvelut) jäsenvaltioiden kaikkia asevoimia varten;

1.6.2 yleisluvan, joka kattaa komponenttien siirrot sertifioituille yrityksille <sup>(2)</sup>.

1.7 Direktiivissä säilytetään jäsenvaltioiden täysi harkintavalta alueellaan sijaitsevien yhtiöiden EU:n ulkopuolisessa viennissä ja sitä täydennetään koordinoitujen neuvoston COARM-foorumissa. Komitea katsoo, että direktiivin tulisi antaa riittävät takuut siitä,

<sup>(1)</sup> Eräs olennainen tärkeä välillisiä kustannuksia selittävä tekijä on todellisen toimitusvarmuuden puute, jolle toisessa jäsenmaassa sijaitsevalta toimittajalta hankintoja tekevä jäsenvaltio altistuu.

<sup>(2)</sup> Komission ehdotuksen mukaan sertifiointi liitetään yleislupiin sisältyvään tuotteiden vastaanottoon, ei koontilupiin. Sertifioidut yritykset voivat luonnollisesti hankkia joitakin erityisiä puolustukseen liittyviä komponentteja koontilupien nojalla (komponentit, joihin ei voida soveltaa kansallisia yleislupia).

että jäsenvaltiot pystyvät lisäämään keskinäistä luottamustaan vientivalvonnan tehokkuuteen.

1.8 Ehdotuksessa direktiiviksi korostetaan, että vastaanottajayritys ei saa myöhemmässä vaiheessa viedä maasta puolustukseen liittyvää tuotetta kolmanteen maahan alkuperäjäsenmaan jälleenvientilisenssiin liittämien mahdollisten vientirajoitteiden vastaisesti.

1.9 Sen jälkeen, kun komponentit on integroitu tuotteeseen siten, että voidaan taata, että tällaista integroitua komponenttia ei voida siirtää eteenpäin sellaisenaan myöhemmässä vaiheessa, jäsenvaltioiden pitäisi luopua erillisistä vientirajoituksista.

1.10 Komitea katsoo, että ehdotuksen mukana seuraava vaikutustenarviointi koskee kaikkia 27:ää jäsenvaltiota ja täydentää siksi hyödyllisellä tavalla vuoden 2005 UNISYS-tutkimusta.

1.11 Komitea katsoo, että ehdotettu direktiivi vaikuttaa huomattavan edullisesti Euroopan teolliseen yhteistyöhön ja sen puolustusteollisuuden kilpailukyvyyn kehitykseen, ja suosittaa ehdotuksen hyväksymistä niin, että tässä lausunnossa tehty huomautukset otetaan huomioon.

## 2. Suositukset ja ehdotukset

2.1 Komitea on täysin vakuuttunut, että komission ehdottamat periaatteet puolustukseen liittyvien tuotteiden yhteisön sisäisten siirtojen yksinkertaistamiseksi yhteisten lupavälineiden avulla ja jäsenvaltioiden vientivalvonnan tehokkuuteen liittyvän keskinäisen luottamuksen turvaamiseksi saavat aikaan huomattavia hyötyjä ja yksinkertaistavat tätä monimutkaista alaa.

2.2 Komitea tukee painokkaasti ajatusta jättää vientipolitiikka direktiivin ulkopuolelle. Se on säilytettävä jäsenvaltioiden toimivallassa ja sen on jatkossakin perustuttava kansainväliseen yhteistyöhön esimerkiksi vientiä koskevien neuvoston käytännösääntöjen puitteissa.

2.3 Komitea korostaa, että direktiiviehdotuksessa on säilytettävä yrityksen velvollisuus noudattaa mahdollisia siirtoluvassa annettuja vientirajoituksia. Silloin kun vientirajoitukset on säädetty toisessa komponentteja toimittavassa jäsenvaltiossa, tällaisten rajoitusten noudattamisvelvollisuus on vientilupaa hakevalla yrityksellä. Kyseisen yrityksen on taattava, että se noudattaa asiaankuuluvia vientirajoituksia, ja huolehtii näin siitä, että vientiasiakirjat esitetään kaikkia rajoituksia noudattaen vientiluvan antavalle kansalliselle viranomaiselle.



2.4 Komitean virallinen kananotto arkaluonteisiin siirtoihin EU:sta kolmansiin maihin <sup>(1)</sup> on seuraava:

2.4.1 Kun siirtolisensseissä on kyse ei-arkaluonteisista alajärjestelmistä tai komponenteista, jotka on tarkoitettu integroida laajempiin järjestelmiin siten, ettei niitä voida sellaisenaan siirtää tai viedä kolmansiin maihin myöhemmässä vaiheessa, pitäisi riittää, että jäsenvaltiot pyytävät vastaanottajalta liittämismaksuuta sen sijaan, että maat määräisivät erillisistä vientirajoituksista.

2.4.2 Jälleenvientiä kolmanteen maahan ei sallita, mikäli alkuperäjäsenmaa ei ole antanut siihen suostumustaan.

2.4.3 Vastaanottajayritys ei saa myöhemmässä vaiheessa viedä puolustukseen liittyvää tuotetta kolmanteen maahan alkuperäjäsenmaan jälleenvientilisenssiin liittämien mahdollisten vientirajoitusten vastaisesti.

2.4.4 Jäsenvaltioiden ei pidä ainoastaan määrätä, että jäsenvaltioissa toimivat toimittajat pitävät tarkkaa kirjaa siirroistaan, vaan niiden on myös valvottava, että näin tapahtuu.

2.4.5 Toimittajien on kannettava vastuunsa siitä, että ne ilmoittavat asianomaiselle jäsenvaltiolle tuotteen loppukohteen silloin, kun kyseinen loppukäyttö on tiedossa ennen siirtoa.

2.4.6 Sertifiointiin tarvittavan ajanjakson pituutta on lyhennettävä, jotta sertifiointiprosessien vastuukysymyksiä voidaan paremmin valvoa.

2.4.7 Jäsenvaltioiden viranomaisten aikaa päästä tutustumaan toimittajien asiakirjoihin on samanaikaisesti jatkettava, jotta prosessi olisi entistä avoimempi. Lisäksi viranomaisilla on oltava enemmän aikaa täytäntöönpannun kansallisen lainsäädännön tai sääntelyn mahdollisen rikkomisen tutkintaan.

2.5 Komitea ehdottaa, että tässä yhteydessä käytetään jo olemassa olevia kansallisia resursseja. Sertifikaattien antamisesta ja hallinnoinnista vastaavat kansalliset viranomaiset seuraavat jo ennestään alueillaan sijaitsevien puolustusalan yritysten toimintaa ja pystyvät näin panemaan toimeen tutkimuksia ja tarkastuksia.

2.6 Komitea katsoo, että suurimman mahdollisen hyödyn saamiseksi teollisesta yhteistyöstä ja sisämarkkinoiden luomisesta yhdenmukaistaminen olisi vietävä pitkälle.

<sup>(1)</sup> "Kolmas maa" on mikä tahansa maa, joka ei ole Euroopan unionin jäsenvaltio.

2.7 Komitea korostaa tässä yhteydessä, että direktiiviehdotuksessa olisi vahvistettava etusija yleisille ja koontiluvuille ja rajoitettava yksittäisluvut sellaisiin määriteltäviin tapauksiin, joissa ne ovat yhä välttämättömiä.

2.8 Komitea pitää toistaiseksi nykyistä EU:n yhteistä puolustustarvikeluetteloa (EU-CML) "yhteisenä kielenä", ja sen tulisi edelleen olla EU:n sisäisten puolustukseen liittyvien tuotteiden siirtojen hallinnoinnin perusta seuraavan kauden aikana.

2.9 Jotta vältettäisiin tulkinta- ja täytäntöönpano-ongelmat, komitea katsoo, että EU:n yhteistä puolustustarvikeluetteloa tulisi käyttää ja sen säännöllistä, vuosittaista päivitystä olisi jatkettava käyttämällä yleisiä määritelmiä niistä tarviketyypeistä, joita uudet säännöt koskevat. Tällä tavoin yhteinen puolustustarvikeluettelo voidaan tunnustaa alan johtavaksi aseiden, ammuksien ja sotatarvikkeiden sekä niihin liittyvien palvelujen ja toimien luetteloksi, mukaan lukien erityiset tietotekniikkalaitteistot ja ohjelmistosovellukset.

2.10 Samalla komitea painottaa, että komissio on tehnyt aloite-ehdotuksensa ottaen samalla huomioon Euroopan globaalistumisen vaikutukset, erityisesti vaikutukset puolustusteollisuuteen, ja sen päätarkoituksena on ollut vahvistaa Euroopan puolustusvalmiuksia.

2.11 Komitea suosittelee painokkaasti, että komissio seuraa monikansallisen asiantuntijalautakunnan tietämystä apunaan käyttäen, esiintyykö ehdotetun direktiivin kattamalla erityisalueella perustamissopimuksen rikkomista. Kyseinen lautakunta muodostetaan muun muassa tätä tarkoitusta varten.

2.12 Yhteisön sisäisten siirtojen keskustietokannan perustamista koskevan Unisys-tutkimuksen ehdotuksesta komitea on sitä mieltä, että kyseinen ajatus ei noudata nykykäytäntöä ja se pitäisi hylätä.

2.13 Komitea katsoo, että EU:n jäsenvaltioiden väliseen avoimuuteen olisi kuuluttava myös EU:n eri kohteissa tapahtuvaa tuotteiden myyntiä tai teknologioiden siirtoja koskevien tietojen vaihto toimivaltaisten viranomaisten välillä, jotta mahdolliset rikkomukset, syrjintä ja/tai korruptio voidaan karsia.

### 3. Erityishuomioita

#### 3.1 Kansalliset säännökset ja toimintamenetelmät

3.1.1 Jäsenvaltioiden lainsäädännöissä määritellään kaksi erilaista tuotetyppiä: puolustustarvikkeet ja kaksikäyttötuotteet. Niihin on usein saatava kahden eri viranomaisen hyväksyntä. Kaksikäyttötuotteita ja puolustustarvikkeita ei pidä käsitellä samassa yhteydessä.

3.1.2 Kaksikäyttötuotteet on tarkoitettu siviililoppukäyttöön, mutta niitä valvotaan, mikäli niitä voidaan myös käyttää joissain sotilaallisissa sovelluksissa tai varsinkin arkaluonteisissa ei-sotilaallisissa sovelluksissa (mm. turvallisuus). Niiden valvontaa hallinnoidaan kauppapolitiikkaan liittyvällä yhteisön asetuksella (1334/2000), jonka mukaan kolmansiin maihin vietäviin tuotteisiin on sovellettava yksittäislupia, koontilupia tai yleislupia. Kaksikäyttötuotteisiin ei sitä vastoin sovelleta vientilupia EU:n sisäisissä siirroissa tavaroiden vapaata liikkumista koskevan sisämarkkinoiden periaatteen mukaisesti lukuun ottamatta arkaluontoisimpia tuotteita, kuten esimerkiksi ydinteknisiä tuotteita.

3.1.3 Puolustustarvikkeilla on sotilaallinen loppukäyttö. Puolustustarvikkeiden EU:n sisämarkkinoilla liikkumiselle ei tällä hetkellä ole koko yhteisön kattavaa ja yhdenmukaista yhteisön järjestelmää, ja epäyhtenäiset kansalliset lainsäädännöt ja suhteettomat lupavaatimukset vaikeuttavat tarvikkeiden EU:n sisäisiä siirtoja. Vain muutamat jäsenvaltiot ovat panneet koontiluvat täytäntöön, ja vain yksi jäsenvaltio käyttää yleisesti yleislupia. Yksittäisluvat rajoittavat edelleen suurinta osaa EU:n sisäisistä siirroista, ja yritykset, joilla on toimitusketjun osia eri jäsenvaltioissa, eivät pysty hyödyntämään tuotantoketjujaan parhaalla mahdollisella tavalla tavarantoimittajien jäsenvaltioiden epäyhtenäisten lupamenettelyjen vuoksi.

3.1.4 Kaikilla jäsenvaltioilla on sama näkemys kaksikäyttöasetuksen soveltamisesta. Se on kaikkia EU-maita oikeudellisesti sitova ja kuuluu osana EU:n ensimmäiseen pilariin <sup>(1)</sup>.

3.1.5 Jäsenvaltiot ovat hyväksyneet puolustustarvikkeiden eri ampumatarvikeluettelot sekä neuvoston yhteisen puolustustarvikeluettelon, joita sovelletaan aseiden vientiä koskevien Euroopan unionin käytännesääntöjen puitteissa. Jäsenvaltiot käyttävät viittauksissaan myös eri luetteloita. Monet jäsenvaltiot viittaavat kyseisiin luetteloihin kansallisissa lainsäädännöissään, kun taas toiset käyttävät omia luetteloitaan <sup>(2)</sup>.

3.1.6 Puitesopimuksen (myös tunnettu nimellä aiesopimus, *Letter of Intent*) solmimisen avulla Euroopan kuusi suurinta aseiden valmistajamaata ovat sopineet siirtoja ja yhteistyöohjelmien puitteissa tapahtuvaa vientiä koskevasta yhteistyöstä. Tämä yhteistyö ei kuulu EU:n puitteisiin <sup>(3)</sup>.

3.1.7 Komission aloite rajoittuu siksi yhteisön sisäisiin siirtoihin, kun taas olemassa olevia lupajärjestelmiä sovelletaan jatkosakin kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin.

<sup>(1)</sup> Neuvoston asetus (EY) N:o 1334/2000, 22. kesäkuuta 2000, jolla luodaan kaksikäyttötuotteiden ja -teknologioiden vientiä koskeva yhteisön valvontajärjestelmä.

<sup>(2)</sup> Euroopan unioni, "Euroopan unionin käytännesäännöt aseiden viennistä", 25. toukokuuta 1998 – <http://ue.eu.int/Newsroom/>

<sup>(3)</sup> FR, UK, DE, ES, IT, SE.

## 4. Uhat ja haitat

4.1 Sovellettavan lain näkökulmasta on kiinnitettävä huomiota seuraaviin seikkoihin:

4.1.1 Lainsäädännön monimuotoisuus

4.1.2 Kansallisten lakien väliset erot

4.2 Vastuullisen viranomaisen näkökulmasta on kiinnitettävä huomiota seuraaviin seikkoihin:

4.2.1 Yhteisön sisäisten siirtojen lupapyyntöjen käsittelystä vastaavat monet eri viranomaiset (11 eri hallintotyyppiä maasta riippuen).

4.2.2 Tietyissä maissa (Unkari, Puola, Irlanti, Ranska, Sveitsi, Tšekki, Portugali) viejältä edellytetään ylimääräisiä lupia/lupakirjoja vienti-, tuonti- tai siirtoluvan hakemiseksi.

4.2.3 Jäsenvaltiot soveltavat usein korvauksen periaatetta (*juste retour*) teollisuuteen ja työllisyyteen liittyvistä syistä, mutta myös siksi, että niiden EU:n alueella toimivat kumppanit eivät takaa niille todellista toimitusvarmuutta. Tämä on osaltaan seurausta nykyisistä yhteisön sisäisiä siirtoja koskevista käytänteistä (niinpä jäsenvaltiot suosivat kotimaisia tuotteita, jotka eivät ole riippuvaisia toisen jäsenvaltion siirtoluvista).

## 5. Toimenpiteet yhteisön sisäisten siirtojen esteiden poistamiseksi

5.1 Siirtojen osalta kaikki Euroopan unionin puolustusalan markkinoiden parannukset on järjestettävä tiettyjen perusluonteisten prioriteettien mukaisesti:

5.1.1 Turvallisuus: siirtojen yksinkertaistaminen ja keskinäinen luottamus kulkevat käsi kädessä. Nykyinen tilanne Euroopassa on se, että kyseinen luottamus ei ole tasapuolista. Siirtojen yksinkertaistamista on tuettava luottamusta lisäävillä toimilla. Terrorismin torjuminen ja joukkotuhoaseiden leviämisen estäminen ovat kaikkien EU-valtioiden asialistalla ensimmäisten joukossa. Tähän kuuluu se, että kolmansiin maihin levitettävien aseiden valvontaa vahvistetaan takaamalla jäsenvaltioiden määräämien vientirajoitusten noudattaminen asianomaisten toimintasuunnitelmien mukaisesti.

5.1.2 Yksinkertaistetut lupamenettelyt: luvat kuvastavat konkreettisesti jäsenvaltioiden vastuuta asekaupoissa. Sen lisäksi lupien avulla voidaan myös luoda mahdollisia rajoituksia tuotteiden loppukäyttöön ja niiden lopulliseen kohteeseen. Jäsenvaltioiden on jatkossakin kannettava vastuunsa, ja kansallisten lupien käyttöä tulisi jatkaa. Yksinkertaistamisprosessi voitaisiin käynnistää lupien yksinkertaistamisesta ja yhdenmukaistamisesta, mikä parantaisi alan ennustettavuutta. Yksinkertaistaminen vahvistaisi osaltaan Euroopan puolustusalan teollisen ja teknologisen perustan vakauttamista, kun kaikki soveltaisivat samoja sääntöjä. Se helpottaisi – etenkin pienten ja keskisuurten yritysten – pääsyä Euroopan laajuisille mahdollisuuksien ja kumppanuuksien markkinoille.

5.1.3 Oikeudellisten velvoitteiden yhdenmukaistaminen: yhdenmukaistamiseen pitäisi sisältyä puolustukseen liittyvien tuotteiden jälleenvientimenetelmien lisäksi alan yritysten oikeudelliset velvoitteet. Siksi Euroopan puolustusmateriaalimarkkinoiden yhdenmukaistamista on ehdottomasti jatkettava (toisin sanoen on säädettävä varojen valvonnan yhteisistä puitteista).

5.1.4 Rauhanrakentaminen: Kaikissa tämän toimialan liiketoimissa on otettava asianmukaisesti huomioon periaate, että puolustustarvikkeet ja kaksikäyttö eivät saa vaarantaa eivätkä olla ristiriidassa EU:n edistämien demokraattisten arvojen ja rauhanrakentamisen kanssa.

5.2 Uudella yhteisön sisäisellä järjestelmällä voi olla kaksi vientiin kohdistuvaa vaikutusta:

- Se tarjoaa jäsenvaltioille tilaisuuden tulla kuulluksi silloin, kun jäsenvaltioiden tuottamia puolustukseen liittyviä tuotteita viedään maasta, paitsi jos on kyse monimutkaisempaan järjestelmään integroiduista osista.
- Sertifiointi edistää yrityksissä aktiivista jäsenvaltioiden vientipoliittisten päätösten kunnioitusta. Päätöksiä koordinoidaan jo nyt käytäntönsäätöjen yhteydessä, ja se lisää turvallisuutta vähentämällä laittoman viennin riskiä.

## 6. Loppuhuomautus

6.1 Komitea uskoo, että tiedonannollaan ”Strategia Euroopan puolustusteollisuuden vahvistamiseksi ja sen kilpailukyvyyn parantamiseksi” sekä direktiiviehdotuksillaan ”Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittaminen puolustus- ja turvallisuusalalla” ja ”Puolustukseen liittyvien tuotteiden siirtoja koskevien ehtojen yksinkertaistaminen” komissio on tehnyt tärkeän aloitteen Euroopan puolustus- ja turvallisuusmarkkinoiden vahvistamiseksi. Komitea kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa kehittämään aloitetta edelleen ja sisällyttämään sen kattavaan lähestymistapaan, joka edistää Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa.

Bryssel 23 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla**

KOM (2007) 766 lopullinen – 2007/0280 COD

(2009/C 100/18)

Neuvosto päätti 24. tammikuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 47 artiklan 2 kohdan sekä 55 artiklan ja 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla*

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 1. lokakuuta 2008. Esittelijä oli Marius Eugen OPRAN.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 46 ääntä puolesta ja 5 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

**1. Päätelmät**

sopimusten vapauttaminen yhteisön säännöistä vain poikkeustapauksiin <sup>(2)</sup>.

**1.1 Työmarkkinaosapuolten laaja vuoropuhelu**

1.2.2 Ehdotetulla puolustusalan julkisia hankintoja koskevalla direktiivillä pyritään vähentämään jäsenvaltioiden turvautumista 296 artiklaan, sillä julkisia hankintoja koskevien yhteisön nykyisten sääntöjen ei katsota soveltuvan aseiden, ammusten eikä sotatarvikkeiden erityispiirteisiin.

1.1.1 ETSK panee tyytyväisenä merkille, että jäsenvaltioiden asiantuntijoilla ja puolustusteollisuuden edustajilla – sidosryhmät ja ensimmäistä kertaa myös työmarkkinaosapuolten johto mukaan luettuina – oli aktiivinen rooli direktiiviehdotuksen valmistelussa ja että ne osallistuivat tiiviisti komission 5. joulukuuta 2007 hyväksymän asiakirjan laadintaan. EU:n järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa edustavien tahojen monen- ja kahdenvälistä kuulemisissa käsiteltiin kaikkia puolustusalan hankintojen osatekijöitä (kysyntä, tarjonta, sääntelykehys ja tuotteet).

1.2.3 Perustamissopimuksen 296 artikla pysyy voimassa, joten jäsenvaltiot voivat edelleen vedota siihen, jos ne katsovat hankintasopimusten olevan niin arkaluonteisia tai salaisia, etteivät edes uuden direktiivin säännökset ole riittäviä valtion turvallisuusetujen suojelemiseksi. Uusi direktiivi ja 296 artikla ovat siten tiiviissä yhteydessä toisiinsa.

**1.2 EY:n perustamissopimuksen 296 artiklan soveltamisalan rajoittaminen**

1.2.4 EU:n primäärioikeuden (perustamissopimus) ja johdetun oikeuden (direktiivi) välisen johdonmukaisuuden takaamiseksi niiden molempien soveltamisalan on oltava sama, jotta vältettäisiin oikeudellinen epävarmuus.

1.2.1 ETSK uskoo vahvasti <sup>(1)</sup>, että komission ratkaisu eli jäsenvaltioiden valtaoikeuksien täysi kunnioittaminen puolustus- alalla takaa innovatiivisella tavalla perustamissopimuksen 296 artiklan (puolustus) ja nykyisen hankintadirektiivin 14 artiklan (turvallisuus) noudattamisen antamalla jäsenvaltioille oikeuden jättää tämän alan hankintasopimukset soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli niiden keskeisten turvallisuusetujen suojeleminen sitä edellyttää. Komission ratkaisu takaa toisaalta myös sen, että noudatetaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja sen nimenomaista vaatimusta rajoittaa puolustusalan hankinta-

1.3 Kahden rinnakkaisen puolustustarvikeluettelon olemassaolo ja niiden mielivaltaisen käyttö jäsenvaltioiden hankintaviranomaisten ja teollisuuden toimesta aiheuttaa sekaannuksen, joka olisi poistettava mahdollisimman pian valitsemalla kaikissa hankinta- ja kaupankäyntimenettelyissä käytettävä yhteinen luettelo. Ihannetapauksessa hyväksyttyä yhteistä puolustustarvikeluetteloä käytettäisiin molempien komission ehdottamien uusien direktiivien soveltamisalalla. Tällä hetkellä kaksi tärkeintä tarjolla olevaa vaihtoehtoa ovat

<sup>(1)</sup> Komitea esittää lausunnossa kantansa ja huomauttaa, että 1) valtiot, jotka edustavat Euroopan puolustusalan taloudellisen, teollisen ja teknologisen osaamisen ydinryhmää, kannattavat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 296 artiklan mukaisen, kansallista turvallisuutta koskevan poikkeuksen säilyttämistä, ja että 2) EY:n perustamissopimuksen 296 artiklan soveltamista rajoittaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

<sup>(2)</sup> Puolustus- ja turvallisuusalan julkiset hankintasopimukset kuuluvat nykyisin direktiivin 2004/18/EY soveltamisalaan lukuun ottamatta perustamissopimuksen 30, 45, 46, 55 ja 296 artiklassa tarkoitettuja poikkeustilanteita. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti ja selkeästi todennut, että yhteisön oikeudesta tehtäviin poikkeuksiin, myös perustamissopimuksen 296 artiklassa tarkoitettuihin poikkeuksiin, voidaan turvautua vain poikkeuksellisissa ja tarkasti rajatuissa tapauksissa.

1.3.1 Vaihtoehto 1: hankinnoissa hyödynnetään jatkossakin 15. huhtikuuta 1958 laadittua luetteloa lähinnä jatkuvuussyistä, sillä se on kokeneille käyttäjille tuttu ja helppokäyttöinen. Tiedetään kuitenkin hyvin, että luettelo on nykyisellään liian yleisluonteinen ja laaja, eikä sitä ole päivitetty kertaakaan sitten sen hyväksymisen 50 vuotta aiemmin. Niinpä se ei täysin kata uutta teknologiaa, joka on tarpeen erittäin todellisiin ja monimutkaisiin uhiin vastaamiseksi.

1.3.2 Vaihtoehto 2: otetaan käyttöön neuvoston 19. maaliskuuta 2007 hyväksymä ja 10. maaliskuuta 2008 päivittämä "EU:n yhteinen puolustustarvikeluettelo", mukaan luettuina tarvikkeet, joita koskevat neuvoston 7. heinäkuuta 2000 hyväksymät "aseiden vientiä koskevat EU:n käytäntösäännöt". Niitä sovelletaan myös puolustustarvikkeiden sisäisiä siirtoja koskevassa uudessa direktiivissä.

1.4 296 artiklaa sovelletaan edelleen erityistapauksissa <sup>(1)</sup>

1.4.1 ETSK ei ole vakuuttunut komission päätöksestä jättää uudesta direktiivistä pois nykyiseen hankintadirektiiviin 18/2004 sisältyvä 14 artikla (salaiset hankintasopimukset) ja viitata sen sijaan suoraan yleistä turvallisuutta koskeviin perustamissopimuksen artikloihin (etenkin 30 ja 296 artiklaan). Tämä voi johtaa hankintaviranomaisten epäselvyyteen siitä, mitä pidetään tai ei pidetä asianmukaisena.

1.4.2 Koska useimmat arkaluonteisten puolustus- ja turvallisuustarvikkeiden hankintasopimukset sisältävät ainakin joitakin salaisia tai luottamuksellisia tietoja, komissio on päättänyt sisällyttää uuteen direktiiviin erityisiä tietoturvasäännöksiä. Kaikkien salaisten hankintasopimusten ja erityisiä turvatoimia edellyttävien sopimusten poissulkeminen nimenomaisesti määrittelemättä niitä tarkemmin saattaisi kaventaa jyrkästi uuden direktiivin soveltamisalaa. Suurena vaarana on, että tällainen kavennus muuttaisi olennaisesti ehdotuksen luonnetta.

1.4.3 ETSK kannattaa komission kaksivaiheista lähestymistapaa tämän arkaluonteisen kysymyksen ratkaisemiseksi:

— Salaisia hankintasopimuksia ei pidä sulkea sellaisenaan pois uuden direktiivin soveltamisalasta, mutta

— jäsenvaltiot voivat tarvittaessa pois sulkea tällaiset sopimukset.

Komitea pitää komission ehdottamaa menettelyä kaikille osapuolille kohtuullisena. Toisaalta komitea kuitenkin suosittelee, että yleisen hankintadirektiivin 14 artiklan sisältämät elementit sisällytettäisiin soveltuville osin puolustusalan hankintoja koskevaan direktiiviin.

<sup>(1)</sup> Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan poikkeukset koskevat vain tarkasti rajattuja erityistapauksia, eikä niitä voida tulkita laajasti.

1.5 Oikeudellinen kehys julkisten hankintasopimusten tekomenettelyjä varten

1.5.1 ETSK:n arvion mukaan uusi direktiivi soveltuu täydellisesti puolustus- ja turvallisuusalan julkisten hankintasopimusten (rakennusurakat, tavara- ja palveluhankinnat) <sup>(2)</sup> tekomenettelyn erityispiirteisiin, koska

1.5.1.1 puolustusalan hankintaviranomaisten tekemiin aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden hankintasopimuksiin ei sovelleta Maailman kauppajärjestössä (WTO) tehtyä julkisia hankintoja koskevaa sopimusta

1.5.1.2 kussakin jäsenvaltiossa on yksi ainoa toimeksiantaja eli hallitus <sup>(3)</sup>

1.5.1.3 on tarpeen taata pitkän aikavälin toimitusvarmuus <sup>(4)</sup>

1.5.1.4 hankintamenettelyssä on tarpeen varmistaa jäsenvaltioiden suuri vapaus.

1.5.2 Tutkimuksen ja kehityksen osalta ETSK on yhtä mieltä siitä, ettei markkinamekanismien noudattaminen ja julkinen kilpailutus ole aina realistista, sillä jäsenvaltiot toteuttavat itse osan näistä toimista, ja ne solmivat usein pitkäkestoisia suhteita tutkimus- ja kehityslaitoksiin sekä teollisuuden asevoimien tarvitsemien järjestelmien kehittämiseksi.

— Tällaiset suhteet voivat johtaa spiraalisen kehityksen tai muiden vastaavien mekanismien hyödyntämiseen kehitysprosessin jatkuvuuden ja kasvun takaamiseksi.

— ETSK ei ole vakuuttunut siitä, että direktiiviehdotuksen nykyinen sanamuoto ilmentää riittävästi tätä asiointilaa, ja se pelkää tutkimus- ja kehitysprosessin sekä tuotantoprosessin keinotekoisella eriyttämisellä olevan haitallisia vaikutuksia niin jäsenvaltioihin kuin teollisuuteen.

<sup>(2)</sup> Hankintasopimusta voidaan pitää yksinomaan julkisia rakennusurakoita koskevana sopimuksena, jos sen kohteena on nimenomaan yhteisen hankintasanaston (CPV) 45 osastossa tarkoitettujen toimintojen toteuttaminen.

<sup>(3)</sup> Poikkeuksena ovat yksityisten turvallisuusalan yritysten sekä paikallisviranomaisten tekemät, määrittävät vähäpätöiset hankinnat.

<sup>(4)</sup> Toimitusvarmuus: puolustus- ja turvallisuusalan arkaluonteisten hankintasopimusten toimitusvarmuuteen liittyvät jäsenvaltioiden erityistarpeet oikeuttavat säätämään sekä sopimusvelvoitteita että ehdokaiden valintaperusteita koskevia erityissääntöjä.

## 1.6 ”Osta eurooppalaista” – yksittäisen jäsenvaltion valinta

1.6.1 Ehdotuksesta, jonka mukaan vältetään eurooppalaisen tuotannon suosintaa eli ”osta eurooppalaista” -periaatetta ja kaikenlaisia vastavuoroisuuslausekkeita, ETSK on sitä mieltä, että komission lähestymistapa on jäsenvaltioiden kannalta kohtuullinen, kun otetaan huomioon seuraavat näkökohdat:

1.6.1.1 Direktiivillä määrätään puolustustarvikkeiden hankintavasta mutta ei siitä, mitä tarvikkeita olisi hankittava. Päätös kuuluu asiakkaille eli jäsenvaltioille.

1.6.1.2 Yksittäisten jäsenvaltioiden vallassa on päättää kilpailun mahdollisesta avaamisesta EU:n ulkopuolisille toimittajille julkisia hankintoja koskevan sopimuksen mukaisesti.

1.6.1.3 Hankintaviranomaiset voivat jatkossakin vapaasti kutsua ehdokkaiksi pelkästään EU:n yrityksiä tai sallia EU:n ulkopuolisten yritysten osallistumisen menettelyyn.

1.6.2 Komitean päätelmänä on, ettei eurooppalaisen tuotannon suosiminen ole synonyymi protektionismille, vaan pikemminkin tarpeellinen askel kohti kansainvälisen puolustusteollisuuden ja puolustusteknologisen yhteistyön ”tasapainottamista”, erityisesti suhteessa Yhdysvaltoihin.

## 1.7 Kaupankäynti EU:n ulkopuolisten maiden kanssa

1.7.1 Kolmansien maiden kanssa käytävän puolustustarvikkeiden kaupan osalta ETSK katsoo, ettei uusi direktiivi muuta tilannetta, vaan tarjoaa kohtuullisen ratkaisun.

1.7.2 Alaa säädellään jatkossakin yleisellä tasolla WTO:n säännöillä ja erityisesti julkisia hankintoja koskevalla sopimuksella.

## 1.8 Euroopan puolustustarvikemarkkinoiden luominen

1.8.1 ETSK pitää uutta direktiiviä mittavana edistysaskeleena kipeästi kaivattujen Euroopan puolustustarvikemarkkinoiden luomisessa, sillä

1.8.1.1 sisämarkkinoiden avaaminen puolustustarvikkeille parantaa Euroopan puolustustarvikemarkkinoiden kilpailukykyä.

1.8.1.2 ETSK katsoo, että kaikkialla unionissa sovellettavien avoimien ja kilpailukykyisten hankintasääntöjen käyttöönotto on keskeistä Euroopan puolustustarvikemarkkinoiden onnistumisessa. Se lisää jäsenvaltioiden puolustustarvikemarkkinoiden keskinäistä avoimuutta, josta hyötyvät niin asevoimat, veronmaksajat kuin teollisuuskin.

## 1.9 Vastakauppapolitiikka <sup>(1)</sup>

1.9.1 Komissio on välttänyt suoranaisten konkreettisten ehdotusten tekemistä vastakaupoista, sillä se ei pidä niitä tuottavana ja katsoo sen häiritsevän markkinamekanismeja. Kuitenkin myös komissio myöntää, että asiasta on erilaisia näkemyksiä.

1.9.2 Jäsenvaltioilla ja teollisuudella on tästä välineestä erilaisia kokemuksia, eikä niillä ole asiasta yhtenäistä näkemystä. Euroopan puolustusvirasto tutkii parhaillaan keinoja kyseisen käytännön hyödyntämiseksi Euroopan puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan kehittämisessä, niin kauan kuin vastakauppaa harjoitetaan. Samalla se kuitenkin katsoo, että hyvin toimivilla Euroopan puolustustarvikemarkkinoilla tämä käytäntö ei ole enää tarpeen.

## 2. Ehdotukset

2.1 ETSK kehottaa tekemään kaikki EU:n puolustus- ja turvallisuusalan aloitteet korkeimmalla poliittisella tasolla, eli Eurooppa-neuvoston, yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) korkean edustajan tai ministerikokoonpanossa kokoontuvan Euroopan puolustusviraston johtokunnan tasolla.

2.2 ETSK katsoo, että EU:n toimielinten olisi kohdistettava tukensa seuraaviin puolustusteollisuuden päätavoitteisiin:

2.2.1 Euroopan puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan suoritus- ja kilpailukykyä on ylläpidettävä globaalissa ympäristössä, jotta voitaisiin taata sekä suuryritysten että pk-yritysten kannalta erittäin kiinnostavien teollisten ja sotilaallisten kohteiden varhainen tunnistaminen.

<sup>(1)</sup> Menettely, jossa ulkomainen puolustustarvikkeiden myyjä veloitetaan tapauksissa, joissa toimituksen arvioitu arvo ylittää hankinnan toimeksiantajana olevan yksikön kotimaan hallituksen määrittämän tietyn kynnyksen, sitoutumaan kokonaisvaltaiseen ”taloudelliseen hyötyyn”, joka ilmaistaan minimiprosenttina toimeksiantajamaan liisäarvosta suhteessa sopimuksen kokonaisarvoon. Myyjän (*the off-setor*) hankkijavaltion elinkeinoelämän kanssa tekemien vastakauppailausten on oltava korkealaatuisia teknologiaa ja niiden on luotava uutta tai täydentävää kaupallista toimintaa vastakaupasta hyötyvissä paikallisissa yrityksissä (*the off-settee*). Myyjä on velvollinen toteuttamaan taloudellisen sitoumuksensa tarkoin määritellyn, kohtuullisen ajanjakson kuluessa, ja hänet veloitetaan maksamaan sanktioita taloudellisista sitoumuksista, joita ei ole toteutettu määräajan puitteissa. Taloudellinen hyöty katsotaan saavutetuksi, kun vastakaupasta hyötyvät yritykset (*off-settee companies*) ovat laskuttaneet tilauksista sovitun ajanjakson kuluessa.

2.2.2 Tämän tärkeän teollisuudenalan merkittävimmille ohjelmille on annettava kansainvälistä näkyvyyttä.

2.2.3 Nykyisiä ja tulevia investointeja innovatiivisen teknologian kehitykseen on kannustettava.

2.2.4 Puolustusteollisuuden työpaikat on turvattava EU:n tasolla, sillä henkilöresurssien eli ammattitaitoisten työntekijöiden ammattikunnan säilyttäminen on keskeistä alan kestävälle kasvulle sekä huipputeknologian kehittämiseksi ja toteutukselle.

2.2.5 Alalle on annettava lisäpotkua luomalla kaikille toimijoille tasavertaiset kilpailuolosuhteet etenkin lopettamalla valtion puuttuminen yritysten toimintaan.

2.2.6 Euroopan puolustusviraston aloitteita on kannustettava, ja sen on voitava toimia yhden tai useamman jäsenvaltion tekemien aloitteiden katalysaattorina. Puolustusvirasto voi auttaa lisäämään eri ohjelmiin – kuten tulevan eurooppalaisen raskaan kuljetushelikopterin, miehittämättömien ilma-alusten, taktisiin radioihin liittyvien tietokoneohjelmistojen yms. kehittämishankkeisiin – osallistuvien jäsenvaltioiden lukumäärää.

2.3 ETSK kehottaa Eurooppa-neuvostoa, YUTP:n korkea edustajaa ja ministerikokoonpanossa kokoontuvaa Euroopan puolustusviraston johtokuntaa arvioimaan seuraavia vaihtoehtoja ja valitsemaan niiden välillä sekä julkistamaan päätöksensä puolustustarvikeluettelosta, jota kaikkien Euroopan puolustustarvikemarkkinoihin ja Euroopan puolustuksen teolliseen ja teknologiseen perustaan osallistuvien EU:n jäsenvaltioiden on käytettävä. Vaihtoehdot ovat seuraavat:

2.3.1 Hankinnoissa käytetään jatkossakin vuonna 1958 laadittua luetteloa lähinnä jatkuvuussyistä, vaikka luettelo onkin liian yleisluonteinen ja laaja, eikä sitä ole päivitetty kertaakaan sitten sen hyväksymisen 50 vuotta aiemmin, tai

2.3.2 korvataan nykyisin käytössä oleva vanha luettelo neuvoston 19. maaliskuuta 2007 hyväksymällä ja 10. maaliskuuta 2008 päivittämällä EU:n yhteisellä puolustustarvikeluettelolla, mukaan luettuina tarvikkeet, joita koskevat neuvoston 7. heinäkuuta 2000 hyväksymät aseiden vientiä koskevat EU:n käytännönsäännöt, ja joka nimetään uudelleen EU:n yhteiseksi puolustustarvikeluetteloksi. Samaiset EU:n käytännönsäännöt on jo otettu käyttöön puolustustarvikkeiden sisäisiä siirtoja koskevassa uudessa direktiivissä.

2.3.2.1 Yhtenä mahdollisena ratkaisuna komitea pitää sitä, että vuonna 1958 laadittu luettelo, jossa yksilöidään poikkeuksen alaiset tarvikkeet ja teknologia, päivitetään ja että se sulautetaan

EU:n yhteiseen puolustustarvikeluetteloon, sellaisena kuin se määritellään aseiden vientiä koskevissa EU:n käytännönsäännöissä.

2.3.3 Komitea katsoo, että Euroopan puolustusviraston on oltava alan tärkeä liikkeellepaneva voima. Sen on toimittava puolustusteollisuuden tulevaisuutta, puolustusalan tutkimus- ja kehitystoimintaa sekä Euroopan puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan laajentamista koskevan hallitusten välisen keskustelun foorumina.

2.3.4 Samalla komitea tunnustaa Euroopan komission asiantuntemuksen sekä sen keskeisen roolin julkisten hankintojen alalla ja Euroopan puolustuksen teollisen ja teknologisen perustan aktivoimisessa ja vahvistamisessa. Komitea uskoo, että komission asiantuntemus tulee olemaan hyödyllinen sen pyrkiessä uudistamaan ja kehittämään jäsenvaltioiden puolustusteollisuuden rakennetta.

2.3.5 Komitea katsoo, että puolustusteollisuuden intressit ja ehdotukset on tärkeää ottaa huomioon Euroopan puolustustarviketähtämissä. Komitea uskoo kuitenkin, että Euroopan puolustusviraston toimintaa voidaan merkittävästi parantaa ottamalla puolustusteollisuuden edustajat ja hallituksista riippumattomat alan asiantuntijat virallisesti entistä tiiviimmin mukaan puolustusviraston osastojen työskentelyyn. Edellä mainittujen edustajien ja asiantuntijoiden (järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien) tulisi olla edustettuina puolustusviraston johtokunnassa myöhemmin määrättävin, asemaa, puheoikeutta, äänestyoikeutta yms. seikkoja koskevin järjestelyin.

2.3.6 Puolustusalan hankintoja koskevien käytännönsääntöjen täytäntöönpanosta komitea huomauttaa jälleen kerran, että kaikkien EU:n jäsenvaltioiden ja Naton eurooppalaisten jäsenvaltioiden on voitava osallistua yhteistyöohjelmiin taloudellisten, teollisten ja teknologisten mahdolluuksiensa mukaan. Myös pienten ja keski suurten valtioiden intressejä on kunnioitettava asianmukaisesti.

2.4 Tilastollista analyysiä ja vertailuarvojen määrittämistä varten ETSK katsoo, että komission olisi esitettävä säännöllisin väliajoin direktiivin täytäntöönpanon edistymistä koskeva kertomus, jolla kartoitetaan tilannetta sekä yksittäisten valtioiden että yhteisön tasolla.

2.5 ETSK katsoo, että ehdotetun direktiivin soveltamisalaa olisi laajennettava koskemaan koko Euroopan talousaluetta (ETA).

### 3. Yleistä

#### 3.1 Nykytilanne

3.1.1 Monet jäsenvaltiot ovat käyttäneet laajalti EY:n perustamissopimuksen 296 artiklaa <sup>(1)</sup> ja julkisia hankintoja koskevan direktiivin (2004/18) 14 artiklaa ja vapauttaneet melkein puolet puolustus- ja turvallisuushankinnat yhteisön säännöistä. Toisin sanoen ”poikkeuksesta on tullut käytännössä sääntö”.

3.1.2 Julkisten hankintojen alalta puuttuu turvallisuus- ja puolustusalan arkaluonteisten julkisten hankintasopimusten tekemiseen soveltuva eurooppalainen lainsäädäntö.

3.1.3 Harmonisoimattomien standardien käyttö vaikeuttaa yhteistyötä tutkimuksessa ja kehityksessä, hankinnoissa ja tuotanto-ohjelmissä.

3.1.4 Kysyntäpuolella 27 kansallista asiakasta kohtaavat suuria vaikeuksia sotilaallisten vaatimustensa yhdenmukaistamisessa ja ostovoimansa yhdistämisessä yhteisten hankintojen tekemiseksi.

3.1.5 EU:n tasolla sääntelykehys, joka sisältää 27 erilaista kansallista sääntö- ja menetelmäkokoelmaa kaikkia osa-alueita varten (vientit, siirrot, hankinta jne.), on suuri este sekä kilpailulle että yhteistyölle, ja se aiheuttaa huomattavia lisäkustannuksia <sup>(2)</sup>.

3.1.6 Euroopan puolustustarvikemarkkinoiden luominen on avainasemassa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tavoitteiden tukemisessa.

#### 3.2 Puolustus- ja turvallisuusalan lähentäminen

3.2.1 ETSK kannattaa komission aloitetta arkaluonteisten ei-sotilaallisten turvallisuushankintojen sisällyttämiseksi uuden direktiivin soveltamisalaan, kun otetaan huomioon että

3.2.1.1 nykyisessä strategisessa ympäristössä uhat ovat monikansallisia ja epäsymmetrisiä <sup>(3)</sup>; sotilaallisen ja ei-sotilaallisen

sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisen rajanvedon hämärtäminen edellyttää kokonaisvaltaista vastausta.

3.2.1.2 asevoimat ja turvallisuusjoukot tekevät usein tiivistä yhteistyötä, ja ne käyttävät samankaltaisia varusteita, jotka on kehitetty samaa teknologiaa hyödyntämällä ja jotka samat yritykset ovat valmistaneet.

3.2.1.3 tietyillä aloilla, kuten terrorismin torjunnassa, ei-sotilaalliset hankinnat voivat olla yhtä arkaluonteisia kuin sotilaalliset hankinnat, ja ne edellyttävät samoja tai jopa korkeampia turvallisuustakeita sopimusten tekemisen aikana.

3.2.1.4 turvallisuus- ja puolustusalan hankintojen erityispiirteiden ollessa samat on vain loogista soveltaa samoja hankintasääntöjä.

3.2.2 ETSK uskoo lisäksi, että kaikkien puolustuksen, sisäisen turvallisuuden ja tiedustelun alalla toimivien eurooppalaisten elinten yhdenvertainen kohtelu on paras mahdollinen ratkaisu.

#### 3.3 Innovatiivisten ratkaisujen käyttöönotto

3.3.1 Toimialan ainutlaatuisten erityisvaatimusten täyttämiseksi uudessa direktiivissä ehdotetaan käytännön etenemistavaksi kolmea kilpailullista menettelyä:

— **neuvottelumenettely**, josta julkaistaan hankintailmoitus <sup>(4)</sup>, sallitaan ilman erityisiä perusteluita

— **rajoitettua menettelyä** <sup>(5)</sup> ja **kilpailullista neuvottelumenettelyä** voidaan myös käyttää <sup>(6)</sup>

— sitä vastoin **avoimen menettelyn**, jossa tarjouspyyntöasiakirja jaetaan kaikille halukkaille taloudellisille toimijoille, ei katsottu soveltuvan näihin markkinoihin liittyviin luottamuksellisuus- ja tietoturva-vaatimuksiin.

3.3.1.1 Menettelyihin sisältyy erityisiä tietoturvamääräyksiä <sup>(7)</sup>, joilla varmistetaan arkaluonteisten tietojen suojaaminen, jottei niihin pääse luvatta

<sup>(1)</sup> EY:n perustamissopimuksen 296 artiklassa todetaan seuraavaa: ”(1) Tämän sopimuksen määräykset eivät estä soveltamasta seuraavia sääntöjä: (a) mikään jäsenvaltio ei ole velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuussetujensa vastaiseksi; (b) jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeelliseksi keskeisten turvallisuussetujensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan; nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan saa heikentää sellaisten tuotteiden kilpailun edellytyksiä yhteismarkkinoilla, joita ei ole tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön. (2) Neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta muuttaa luetteloa, jonka se on vahvistanut 15 päivänä huhtikuuta 1958 tuotteista, joihin sovelletaan 1 kohdan b alakohtaa”.

<sup>(2)</sup> Esimerkiksi vuonna 2003 pelkästään sisäisten siirtojen esteistä johdettavat lisäkustannukset olivat arviolta 3,16 miljardia euroa. Unisys, *Intra-Community Transfers of Defence Products*, Euroopan komissio, Bryssel, 2005, s. 6.

<sup>(3)</sup> Euroopan komission tiedonanto ”Tavoitteena EU:n puolustustarvikkepolitiikka”, KOM(2003) 113 lopullinen, 11. maaliskuuta 2003; ETSK:n lausunto EUVL C 10, 10.1.2004, s. 1, esittelijä: Clive Wilkinson.

<sup>(4)</sup> Menettelyt, joissa hankintaviranomaiset kutsuvat mukaan valitsemansa taloudelliset toimijat ja neuvottelevat sopimuksen ehdot niiden kanssa.

<sup>(5)</sup> Menettelyt, joihin kaikki taloudelliset toimijat voivat pyytää saada osallistua ja joissa ainoastaan hankintaviranomaisen kutumat taloudelliset toimijat voivat jättää tarjouksia.

<sup>(6)</sup> Hankintaviranomainen voi rajoittaa ehdokkaiden määrää rajoitetuissa menettelyissä, neuvottelumenettelyissä, joihin liittyy hankintailmoituksen julkaiseminen, ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä. Ehdokkaiden määrän rajoittaminen olisi suoritettava hankintailmoituksessa esitetyin objektiivisin perustein.

<sup>(7)</sup> Tietoturva: puolustus- ja turvallisuusalan arkaluonteisia hankintasopimuksia koskevan tiedon usein luottamuksellinen luonne edellyttää (1) suojaaineita, jotka koskevat itse sopimuksen tekemistä; (2) ehdokkaiden valintaperusteita; (3) hankintaviranomaisten soveltamia sopimusvelvoitteita.



3.3.1.2 Menettelyihin sisällytetyillä, toimitusvarmuutta koskevilla erityislausekkeilla varmistetaan tarvikkeiden toimittaminen asevoimille ajoissa etenkin kriisitilanteissa ja aseellisissa selkauksissa:

- a) Menettely sisältää yhteisen vakuusjärjestelmän, jota tukee selkeä vertailumenetelmä.
- b) ETSK pitää asianmukaisena komission päätöstä, jonka mukaan uusi direktiivi kattaa vain turvallisuus- ja puolustusalan erityiset hankintasopimukset, joihin nykyinen julkisia hankintoja koskeva direktiivi ei sovellu.
- c) Kyseiset sopimukset koskevat sotilaallisten varusteiden (kuten aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden) hankintaa sekä erityisen arkaluonteisten, puolustustarvikkeisiin verrattavissa olevien tarvikkeiden hankintaa turvallisuustarkoituksiin.
- d) Muiden kuin arkaluonteisten ei-sotilaallisten varusteiden hankintaan sovelletaan edelleen nykyistä julkisia hankintoja koskevaa direktiiviä (2004/18), vaikka hankinnan suorittaisi puolustus- ja turvallisuusalan hankintaviranomainen.

#### 3.4 *Direktiiviehdotuksen oikeusperusta*

3.4.1 Osallistumisperiaate: lainsäädäntöaloitetta tarvitaan rikkomustilanteiden lopettamiseksi, sillä tällaiset tilanteet aiheuttavat nykyisin sovellettavien, hankintasopimusten tekemettelyjen yhteensovittamista koskevien yhteisön säännösten riittämättömydestä.

3.4.2 Suhteellisuusperiaate: edellyttäen, että direktiivin säännöksiä sovelletaan täysimääräisesti, niiden saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä antaa kullekin jäsenvaltiolle mahdollisuuden ottaa huomioon puolustus- ja turvallisuusosalalla tehtävien omien arkaluonteisten hankintojensa erityispiirteet ja ominaisuudet.

#### 3.5 *Välineiden valinta*

3.5.1 Saattaessaan direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään jäsenvaltiot voivat halutessaan säätää säädöksiä, jotka koskevat kaikkia niiden julkisia hankintoja, puolustus- ja turvallisuusalan arkaluonteiset hankinnat mukaan luettuina.

3.5.2 Uuden välineen olisi oltava hyvin joustava, taattava avoimuuden sopiva taso ja parannettava ei-kansallisten valmistajien ja erityisesti pk-yritysten pääsyä markkinoille.

3.5.3 Direktiivin täysi toimivuus edellyttää tukea standardisoinnin muodossa sekä asianmukaista järjestelmää unionin sisäisiä siirtoja varten.

#### 3.6 *Pk-yritykset ja Euroopan puolustusteollisuus*

3.6.1 Puolustusalan hankintoja koskevien käytännesääntöjen soveltamisen osalta komitea korostaa pienten ja keskisuurten puolustustarvikkeiden ja -teknologian toimittajien keskeistä roolia sekä tutkimuspanoksen antajina että työllistäjinä kehitetäessä EU:n ja sen jäsenvaltioiden sotilaallisia voimavaroja.

#### 3.7 *Loppukysymys*

3.7.1 Kuten kaikissa uudistuksissa, vaarana on se, että kaikki ovat periaatteessa yhtä mieltä tarpeesta tehdä jotakin, mutta kukaan ei vahvista käytännön toimenpiteitä tai allekirjoita tekstejä ja sopimuksia, joilla alan kehitystä edistettäisiin.

3.7.2 Tärkein kysymys kuuluu: kuinka kauan Euroopan puolustuksen teollinen ja teknologinen perusta pysyy hengissä, jos EU lykkää jatkuvasti uudistuksia, joiden tiedetään olevan välttämättömiä?

Bryssel 23. lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

**Euroopan talous – ja sosiaalikomitean Lausunto aiheesta Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi mittauslaitteita ja metrologisia tarkastusmenetelmiä koskevista yleisistä säännöksistä (Uudelleenlaadinta)**

KOM(2008) 357 lopullinen – 2008/0123 COD

(2009/C 100/19)

Neuvosto päätti 8. syyskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi mittauslaitteita ja metrologisia tarkastusmenetelmiä koskevista yleisistä säännöksistä (Uudelleenlaadinta)*

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, eikä komitealla ole siihen kommentoitavaa, se päätti 21.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22 päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 117 ääntä puolesta 2:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista**

KOM(2008) 399 lopullinen – 2008/0151 COD

(2009/C 100/20)

Neuvosto päätti 10. syyskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artiklan 95 nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista*

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, eikä komitealla ole siihen kommentoitavaa, se päätti 21.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 113 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista: Ehdotus: neuvoston asetus viljelijöille yhteisen maatalouspolitiikan mukaisesti maksettavien suorien tukien järjestelmää koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä, Ehdotus: neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan muuttamisesta asetuksia (EY) N:o 320/2006, (EY) N:o 1234/2007, (EY) N:o 3/2008 ja (EY) N:o [...] /2008 muuttamalla ja Ehdotus: neuvoston asetus Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 muuttamisesta**

KOM(2008) 306 lopullinen – 2008/0103, 2008/0104, 2008/0105 CNS

(2009/C 100/21)

Neuvosto päätti 18. kesäkuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 36 ja 37 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

*Ehdotus: neuvoston asetus viljelijöille yhteisen maatalouspolitiikan mukaisesti maksettavien suorien tukien järjestelmää koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä,*

*Ehdotus: neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan muuttamisesta asetuksia (EY) N:o 320/2006, (EY) N:o 1234/2007, (EY) N:o 3/2008 ja (EY) N:o [...] /2008 muuttamalla ja*

*Ehdotus: neuvoston asetus Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 muuttamisesta*

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. lokakuuta 2008. Esittelijä oli Frank VAN OORSCHOT, ja apulaisesittelijät olivat Seppo KALLIO ja Hans-Joachim WILMS.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21., 22. ja 23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 117 ääntä puolesta ja 28 vastaan 18:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan komissio julkaisi 20. toukokuuta 2008 ehdotukset yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) virtaviivaistamiseksi. Ehdotuksilla pyritään varmistamaan YMP:n mahdollisimman tehokas toiminta laajentuneessa Euroopan unionissa ja muuttuvassa kansainvälisessä tilanteessa. Virtaviivaistamisesta käytetään nimitystä ”terveystarkastus”.

1.2 ETSK katsoo, että terveystarkastuksesta käytävässä keskustelussa on tuotava entistä paremmin esiin YMP:n tehtävien moninaisuus (kuten eurooppalainen maatalousmalli ja elintarviketurvallisuus keskeisenä seikkana). ETSK korostaa, että lyhyellä ja pitkälläkin aikavälillä tarvitaan asianmukaista EU-tason maatalouspolitiikkaa, jonka rahoitus on riittävä. Kyse on todennäköisesti (ainakin) nykyistä rahoitusta vastaavista määristä. YMP:n tarve ja yksittäisten toimien tarkoituksenmukaisuus tulisi selittää kansalaisille nykyistä paremmin, jotta määrärahoista ei tarvitse jatkuvasti keskustella.

1.3 ETSK muistuttaa YMP:n tulevaisuutta käsittelevästä aiemmasta lausunnostaan, jossa se toteaa, että maataloustuottajat käyvät läpi raskasta siirtymävaihetta. ETSK katsookin, että terveystarkastuksen yhteydessä keskeisintä tulisi olla toimeenpanton helpottaminen ja yksinkertaistaminen sekä uusiin markkinoilla ja yhteiskunnassa esiin tuleviin haasteisiin vastaaminen maatalouden monimuotoisia tehtäviä silmällä pitäen.

1.4 Komitean käsityksen mukaan viljelijöille on jatkossakin välttämätöntä maksaa hyvitystä niistä moninaisista palveluista, joista he eivät saa markkinoilla korvausta. Tällä välin ETSK katsoo, että aikaisempaan tuotantoon pohjautuvia maksuja on entistä vaikeampi perustella. Jäsenvaltioiden tulisi saada mukauttaa maksamansa tuet nykyistä paremmin kiinteämäärisiin tukiiin. Asiasta tulisi käydä laajaa keskustelua vuoden 2013 jälkeisen YMP:n puitteissa. Jäsenvaltioiden tulisi voida määrittää riittävä siirtymäaika, jotteivät tilat joutuisi vaikeuksiin. Täydentäviä ehtoja koskevia sääntöjä on yksinkertaistettava ja vältettävä tarkastusten päällekkäisyyttä.

1.5 ETSK kannattaa tukien irrottamista tuotannosta, jotta ”viljelijöillä olisi vapaus viljellä”. Jäsenvaltioita ei kuitenkaan tulisi vaatia irrottamaan tukea tuotannosta, jotta herkäät tuotantoketjut tai tuotanto herkillä alueilla voidaan säilyttää edellyttäen, ettei näin aiheuteta markkinavääristymiä. Komitea kannattaa 68 artiklan tavoitteita, joskaan kyseinen artikla ei tarjoa ratkaisua kaikkiin ongelmiin. Joissain tapauksissa tarvitaan lisää joustavuutta. Jäsenvaltioiden tulisi ennen tämän toimenpiteen toteuttamista tarkastella perusteellisesti tukien uudelleen jakamisen seurauksia.

1.6 ETSK katsoo, että alkajaisiksi on selvitettävä nykyisen interventiojärjestelmän mukauttaminen muilla tavoilla kuin ottamalla käyttöön tarjouskilpailumenettely. ETSK kehottaa myös kehittämään uusia välineitä kestävän turvaverkon

luomiseksi. Lisäksi ETSK ehdottaa kesannointijärjestelmän säilyttämistä siten, että kesantomaan prosenttiosuutta voidaan vaihdella markkinanäkymien mukaan.

1.7 Ennen kuin päätetään lopullisesti siitä, että maitokiintiöjärjestelmä raukeaa vuonna 2015, komitea kehottaa arvioimaan tähänastista tarkemmin maitotuotteiden markkinoiden mahdollista tulevaa kehitystä ja päätöksen vaikutuksia. ETSK kehottaa komissiota esittelemään paljon nykyistä tarkemmin, mitä toimia on tarkoitus toteuttaa maidontuotannon säilyttämiseksi vaikeassa asemassa olevilla alueilla sekä selittämään, mitkä ovat toimien rahoitusvaikutukset ja miten toimet aiotaan rahoittaa. ETSK ei voi hyväksyä suunniteltua maitokiintiöiden kasvatamista ennen kuin tällainen strategia on esitetty. ETSK toivoo, että EU:hun luotaisiin maitoalan toimintalinja, jonka avulla tarjonta mukautettaisiin kysyntään ja pidettäisiin yllä tuottajakorvauksia ja tilatiheyttä kaikkialla unionissa. Luomalla tällainen toimintalinja tasapainotettaisiin teollisuuden, tuottajien, jakelijoiden ja kuluttajien voimasuhteita.

1.8 ETSK tunnustaa komission mainitsemat ilmastoon, vesivaroihin, uusiutuvaan energiaan ja biologiseen monimuotoisuuteen liittyvät uudet haasteet, joihin tarkoitettuja määrärahoja on toisessa pilarissa selvästikin lisättävä. Haasteisiin vastaaminen on mahdollista rahoittaa vain mukautuksesta saatavin varoin, sillä muut määrärahat on varattu muihin käyttötarkoituksiin vuoteen 2013 saakka eikä uusien rahoituslähteiden löytyminen ole realistista.

## 2. Johdanto

2.1 Euroopan komissio esitti 20. toukokuuta 2008 ehdotukset neuvoston asetuksiksi, joilla tehdään useita tarkistuksia yhteiseen maatalouspolitiikkaan (KOM(2008) 306/4 lopullinen). Tämän niin sanotun terveystarkastuksen päätavoitteena on arvioida vuoden 2003 YMP-uudistuksen toteuttamista ja tarkastella, mitä muutoksia uudistusprosessiin on syytä tehdä, jotta voidaan yksinkertaistaa politiikkaa edelleen, hyödyntää uusia markkinamahdollisuuksia ja valmistautua kohtaamaan uudet haasteet markkinoilla ja yhteiskunnassa.

2.2 Terveystarkastuksen ohella on myös käsiteltävä YMP:n kehittämistä vuoden 2013 jälkeen, jotta voidaan vastata maatalouden, yhteiskunnan ja maatalouden arvoketjun kohtaamiin uusiin haasteisiin.

## 3. Maailman muuttuva elintarviketilanne

3.1 Maataloustuotteiden reaali hinnat ovat olleet laskusuunnassa kolmekymmentä vuotta. Vuonna 2007 eräiden maataloushyödykkeiden hinnat nousivat äkkiä jyrkästi. Tärkeitä syitä hinnannousulle olivat globaalin kysynnän kasvu, erittäin pienet varastot ja ilmasto-oloista johtuen huonot sadot. Tämä taas vaikutti kotieläintuottajiin, jotka kärsivät rehujen kallistumisesta. Maataloushyödykkeiden hinnat ovat kuitenkin taas kääntyneet laskuun. Vuoden 2007 syksystä vuoden 2008 huhtikuuhun maidon hinta laski 30 prosenttia ja vehnän noin 20 prosenttia<sup>(1)</sup>. Tämä tosiasia yhdessä kustannusten nousun kanssa on johtanut siihen, että viljelijöiden tulojen odotetaan laskevan 16–24 prosenttia vuonna 2008. Maataloushyödykkeiden reaali hinnat ovat kuitenkin edelleen vuosien 1973 ja 1979 aikaisten öljykriisien aikaisia hintoja alemmat<sup>(2)</sup>.

3.2 Viime kuukausien tapahtumat osoittavat selvästi, että olemme siirtyneet aikaan, jolle on ominaista maataloustuotteiden hintojen suuri vaihtelu. Tämä ei ole hyväksi kuluttajille, jotka joutuvat maksamaan maataloustuotteista yhä korkeampia hintoja, eikä viljelijöille tai elintarvikeketjun sidosryhmille, jotka joutuvat jatkuvasti pohtimaan investointejaan. Kyseinen tilanne on otettava huomioon kaikessa tulevaan maatalouspolitiikkaa koskevassa tarkastelussa, jos halutaan pitää kiinni elintarviketurvallisuustavoitteista.

3.3 Koska elintarvikkeiden maailmanlaajuinen kysyntä kasvaa, nykyään arvioidaan, etteivät kuluttajahinnat todennäköisesti laske lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä aiemmalle tasolle. Sen sijaan tuottajahintojen odotetaan vaihtelevan nykyistä enemmän.

3.4 Hyödykkeiden kallistumisen vaikutus kuluttajahintoihin on rajallinen, sillä maatalouden raaka-aineiden osuus elintarvikkeiden tuotantokustannuksista pienenee verrattuna energia- ja työvoimakustannuksiin. Esimerkiksi vehnän osuus leivän hinnasta on vain 4 prosenttia<sup>(3)</sup>. Lisäksi kotitalouksien kokonaiskulutuksesta ruokamenojen osuus on pieni (noin 14 prosenttia 27 jäsenvaltion unionissa). ETSK katsoo, että elintarvikeketjun järkeistäminen on välttämätöntä viljelijöiden ja kuluttajien etujen turvaamiseksi<sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Terveystarkastusta koskevan ehdotuksen esittely Euroopan parlamentin maatalouden ja maaseudun kehittämisen valiokunnalle 20. toukokuuta 2008.

<sup>(2)</sup> Euroopan komissio: *What caused the present boom in agricultural prices?*  
<sup>(3)</sup> Mariann FISCHER BOEL in Berliinissä 18. tammikuuta 2008 pitämä puhe aiheesta *Food, feed or fuel*.

<sup>(4)</sup> ETSK jatkaa kysymyksen käsitelyä suuntaa-antavassa lausunnossaan "EU ja ruokaturvan maailmanlaajuiset haasteet".

3.5 Yhdistyneiden Kansakuntien elintarvike- ja maatalousjärjestöä (FAO) on kehitettävä, jotta se kykenee ohjaamaan elintarvikealaa. Siitä lähtien kun maatalousala nivottiin Maailman kauppajärjestön toimintaan, alan sisäinen epätasa-arvo on kasvanut. Ajattelutavan on muututtava. Maatalousalan on sallittava järjestäytyä globaalilla tasolla sellaisen keskustelufoorumin puitteissa, johon osallistuvat eri maiden maataloutta kattavimmin edustavat – eivätkä välttämättä varakkaimmat – organisaatiot.

3.6 ETSK katsoo, että YMP:n terveystarkastuksessa olisi otettava huomioon kyseiset muutokset maailman elintarviketilanteessa. Tässä yhteydessä maataloustuottajien tulisi voida säilyttää moninaiset tehtävänsä maatalouden eurooppalaisen mallin puitteissa.

#### 4. Yleistä

4.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea palauttaa mieliin aiheesta YMP:n tila ja tulevaisuus vuoden 2013 jälkeen antamansa valmisteleman lausunnon <sup>(5)</sup>. Siinä ETSK toteaa, että viljelijät sekä jalostusteollisuudessa toimivat yritykset käyvät parhaillaan läpi vaikeaa sopeutumisvaihetta. On olemassa huomattavaa valmiutta toimia uudessa markkinatilanteessa yrittäjähenkisesti, kunhan pidetään uudistusten yhteydessä annetut lupaukset ja varmistetaan riittävä oikeus- ja suunnitteluvarmuus. ETSK katsoo, että terveystarkastuksen yhteydessä olisi ennen kaikkea tutkittava, miltä osin nykyisiä säännöksiä on mukautettava, jotta voidaan

— helpottaa ja yksinkertaistaa toimeenpanoa

— poistaa sovittujen uudistustoimenpiteiden kohdennetun toteuttamisen esteet.

Lisäksi ETSK toteaa, että EU:lla on edessään uusia haasteita, joihin vastattaessa viljelijöiden rooli voi olla tärkeä, ja että elintarvikemarkkinatilanteeseen tarvitaan uudenlaisia ratkaisuja.

Terveystarkastuksen avainasiana olisi kuitenkin oltava vakaus, joka pohjautuu markkinajärjestelyyn, yksinkertaistamiseen ja mukauttamiseen.

<sup>(5)</sup> EUVL C 44, 16.2.2008, s. 60.

4.2 On myös tärkeää, että terveystarkastukseen liittyvillä toimenpiteillä korostetaan maatalouden eurooppalaisen mallin kehittämistä edelleen sekä annetaan viljelijöille mahdollisuus täyttää moninaiset tehtävänsä. Tavoitteena on, että

— noudatetaan maailman tiukimpia elintarvikkeiden turvallisuutta, ympäristönsuojelua ja eläinten hyvinvointia koskevia vaatimuksia

— pidetään huolta maaseudusta ja suojellaan luontoa

— edistetään olennaisesti työllisyyttä sekä turvataan maataloustuotanto ja maaseudun elinkelpoisuus EU:n kaikilla alueilla

— säilytetään maaseutualueet asuttuina ja vältetään maatalousmaan poistamista käytöstä.

ETSK:n mielestä komission ehdotuksiin sisältyy merkittäviä muutoksia nykytilanteeseen verrattuna. Niitä onkin tarkasteltava perusteellisesti.

#### 5. Terveystarkastukseen liittyvät toimenpiteet

##### 5.1 Tilatukijärjestelmä (Single Payment Scheme, SPS)

5.1.1 Komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot voisivat mukauttaa tilatukijärjestelmäänsä siirtymällä asteittain kohti kiinteämääräisempiä tukioikeuskohtaisia tukia. Näin tilatukijärjestelmästä tulisi vaikuttavampi ja tehokkaampi. Samalla ehdotuksiin sisältyy joukko toimenpiteitä tilatukijärjestelmän täytäntöönpanon yksinkertaistamiseksi.

5.1.2 Euroopassa ollaan entistä huolestuneempia kestävästä kehityksestä. Muiden kuin kaupan liittyvien kysymysten huomioimisessa kansainvälisissä kauppasopimuksissa ei ole juuri edistytty. Niiden huomioiminen on kuitenkin välttämätöntä, jos halutaan noudattaa Euroopan unionin kansalaisten toivomuksia. Lisäksi EU:n rajasuojaa vähennetään jatkuvasti. Näiden seikkojen perusteella ETSK katsoo, että eurooppalaisen maatalousmallin ja viljelijöiden toimeentulon turvaamiseksi on vuoden 2013 jälkeen oleellista antaa viljelijöille mahdollisuus saada kestävästä tuotannosta aiheutuvat kustannukset, joista he eivät voi saada korvausta markkinoilta, katettua suoran tuen järjestelmällä. Tämän tulee säilyä YMP:n selvänä tehtävänä.

5.1.3 ETSK:n käsityksen mukaan viljelijöille on jatkossakin välttämätöntä maksaa hyvitystä niistä moninaisista palveluista, joista he eivät saa markkinoilla korvausta. Tällä välin aikaisempaan tuotantoon pohjautuvien maksutasojen perustelemineen tulee olemaan entistä vaikeampaa. Jäsenvaltioilla, jotka eivät vielä ole niin tehneet, tulisi olla mahdollisuus mukauttaa kansallisten enimmäismääriensä jako nykyistä paremmin kiinteämäärisiin tukiin kaudella 2009–2013 tai vuodesta 2013 alkaen. Jäsenvaltioiden tulisi kuitenkin ensin tutkia huolella toimenpiteen vaikutukset tilakohtaiseen tulotukeen, tuottajien sopeutumiseen ja pitkän aikavälin suunnitteluvarmuuteen. Jos tällainen linjaus on tehtävä, jäsenvaltioilla tulisi olla mahdollisuus määrittää riittävä siirtymäaika, jotteivät eri toimintaympäristössä investointeja tehneet tilat joutuisi vaikeuksiin.

5.1.4 Vaikka useimmissa jäsenvaltioissa sovellettavaa yhteistä pinta-alatukijärjestelmää on helppo hallinnoida, se voi kuitenkin olla liian yksinkertainen, kun on kyse asianmukaisesta tuesta intensiivistä tuotantoa harjoittaville viljelijöille (hedelmät ja vihannekset, eläintuotanto, tupakka jne.) peltokasvialaan verrattuna. Keskipitkällä aikavälillä olisikin löydettävä esimerkiksi tilatukijärjestelmän pohjalta nykyistä tasapainoisempi ratkaisu hyödyntämällä muita olemassa olevia välineitä tai kehittämällä EU:n laajuisesti uusia välineitä.

5.1.5 Kaiken uusissa jäsenvaltioissa sijaitsevan viljelysmaan, joka täyttää hyvän maatalouden ja ympäristön vaatimukset tukihakemuksen jättöhetkellä, tulisi olla tukikelpoista.

## 5.2 Täydentävät ehdot

5.2.1 Komissio haluaa yksinkertaistaa ja parantaa täydentävien ehtojen kohdentamista. Se ehdottaa tiettyjen muuhun kuin tuottajanvastuuseen liittyvien vaatimusten poistamista ja ehdottaa hyvän viljelykunnan ja ympäristön vaatimusten käyttöönottoa.

5.2.2 ETSK kannattaa yhteyden säilyttämistä tilatukijärjestelmän sekä EU:n maatalousvaatimusten noudattamista koskevien täydentävien ehtojen välillä. Komitea on tyytyväinen komission ehdotuksiin täydentävien ehtojen järjeistämistä. Täydentävien ehtojen monimutkaisuutta on myös selvästi syytä vähentää erityisesti selkeyttämällä sääntöjä, ottamalla käyttöön vähäistä tukea koskevat *de minimis* -säännöt sekä vähentämällä yksittäisillä tiloilla tehtävien erilaisten tarkastusten määrää. Lisäksi olisi pyrittävä välttämään esimerkiksi tarkastusten ja laadunvarmistusjärjestelmien päällekkäisyyttä.

5.2.3 Maatalous on tärkeä ala, joka tarjoaa runsaasti työpaikkoja kaikkialla unionissa. Maatiloilla tapahtuvia tapaturmia on

pyrittävä vähentämään, ja työvoiman ammattitaidon parantamiseksi on ryhdyttävä toimiin. Siksi ETSK pitää maatilojen työturvallisuuteen liittyviä erityisnäkökohtia, kuten koneiden käyttöä, hygieniää ja vaarallisten aineiden asianmukaista varastointia koskevia ohjeita, hyvin tärkeinä. Kyseiset näkökohdat on vahvistettava kansallisessa sosiaalilainsäädännössä, ja ne voitaisiin sisällyttää täydentävien ehtojen soveltamisalaan. Viljelijöiden kannustamiseksi ETSK suosittaa, että EU:n sosiaalirahaston tarjoamia mahdollisuuksia edistää työturvallisuutta ja pätevoitymistä laajennetaan.

5.2.4 Koska täydentäviä ehtoja on tarkoitus tehostaa ja niiden on tarkoitus liittyä entistä suuremmin maataloustoimintaan, ETSK katsoo, että kasvinsuojeluaineiden markkinoille saattamista koskevat lakisääteiset hoitovaatimukset eivät kuulu maatilojen vastuulle ja ne olisi siis poistettava.

5.2.5 ETSK kehottaa laatimaan arvion hyvän viljelykunnan ja ympäristön vaatimusten (GAEC) täytäntöönpanon vaikutuksista ennen kuin vaatimuksiin lisätään uusia elementtejä. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon viljelijöihin kohdistuvat vaikutukset sekä hallinnollinen taakka. Komitea katsoo, että kesannoinnin, suoja-kaistaleiden ja maisemien ominaispiirteiden tuomat ympäristöhyödyt tulisi säilyttää, vaikka kesannointipakosta aiotaan luopua. Jos hyödyt halutaan turvata vapaaehtoisin maaseudun kehittämistoimin, on tarjottava asianmukaisia kannusteita, joita ei tällä hetkellä ole. Kyseisistä toimista olisi palkittava maaseudun kehittämistoimien yhteydessä.

5.2.6 Uusiin jäsenvaltioihin olisi sovellettava erityistä lähestymistapaa. Täydentävien ehtojen järjestelmä olisi otettava käyttöön vaiheittain, kun otetaan huomioon, että suoran tuen järjestelmää sovelletaan asteittain. Uusien jäsenvaltioiden tulisi soveltaa täydentäviä ehtoja täydellisesti vasta sitten, kun ne ovat saavuttaneet 100 prosentin tason yhtenäisen pinta-alatukijärjestelmän soveltamisessa.

## 5.3 Osittain sidottu tuki

5.3.1 Komissio katsoo, että tuen irrottaminen tuotannosta on antanut tuottajille mahdollisuuden reagoida nykyistä paremmin markkinoiden signaaleihin kestäväällä tavalla. Kun yhteistä maatalouspolitiikkaa uudistettiin vuonna 2003, jäsenvaltioille päätettiin antaa mahdollisuus säilyttää tietyn tasoinen sidottu tuki tietyillä aloilla. Komissio korostaa, ettei kahden järjestelmän soveltaminen rinnakkain ole edistänyt yksinkertaistamista. Komissio esittää, että jäsenvaltioiden sallitaan säilyttää tuotantoon sidottu tuki ainoastaan emolehmien sekä lammas- ja vuohieläinten pitämisestä.

5.3.2 ETSK suhtautuu epäilevästi siihen, että osittain sidottua tukea edelleen maksavissa jäsenvaltioissa edetään tuen irrottamisessa tuotannosta markkinasuuntautuneisuuden lisäämiseksi. ETSK on kuitenkin tietoinen siitä, että eräissä tapauksissa tuen irrottaminen saattaa johtaa tiettyjen tuotantotyyppien häviämiseen tai tuotannon loppumiseen tietyillä alueilla, millä on vakavia vaikutuksia ympäristöön, maaseututalouteen ja työllisyyteen. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi olisi voitava soveltaa 68 artiklaa. Kyseisiä jäsenvaltioita ei kuitenkaan pidä vaatia irrottamaan tukea tuotannosta. Säilytettävien sidottujen tukien ei tule johtaa markkinavääristymiin jäsenvaltioiden kesken.

#### 5.4 Erityistuki

5.4.1 Komissio ehdottaa (nykyisen) 69 artiklan laajentamista siten, että se kattaa esim. tietyillä aloilla ja tietyillä alueilla toimivien tuottajien haitat sekä tukioikeuksien täydentämisen rakennemuutosalueilla. Tilatukijärjestelmää soveltavat jäsenvaltiot voivat nykyään pidättää enintään 10 prosenttia kansallisen budjetin enimmäismääristä ympäristönsuojeluun ja maataloustuotteiden laadun ja markkinoinnin edistämiseen liittyviin toimiin.

5.4.2 Komission mukaan perinteisten markkinavälineiden muuttuminen sekä siirtyminen suoraan tuottajatukeen on herättänyt keskustelua erilaisista tavoista hallita riskejä, ja kahtena tuloihin eniten vaikuttavana riskitekijänä pidetään hintariskiä ja tuotantoriskiä. Komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot voivat soveltaa 68 artiklaa satovakuutuksiin sekä eläin- ja kasvitauteihin liittyviin sijoitusrahastoihin.

5.4.3 ETSK kannattaa ehdotetun asetuksen 68 artiklassa määrittämiä tavoitteita, joskaan kyseinen artikla ei tarjoa ratkaisua kaikkiin ongelmiin. Komitea voi hyväksyä 68 artiklan soveltamisen joustavoittamisen sillä edellytyksellä, että kaikki mahdollinen lisärahoitus käytetään viljelijöiden aseman parantamiseen. Komitean mielestä rahoituksen enimmäismäärä voisi erityisissä poikkeustapauksissa myös olla tietyissä jäsenvaltioissa nykyistä suurempi. Tällä hetkellä se on 10 prosenttia kansallisista yleisistä enimmäismääristä. ETSK kannattaa ehdotusta satovakuutuksesta sekä eläin- ja kasvitauteihin liittyvistä rahastoista, sillä se katsoo, että tavoitteena tulee olla kuluttajien ja viljelijöiden suojeleminen. Kyseisten toimenpiteiden ei kuitenkaan tulisi heikentää nykyisiä vakuutusjärjestelmiä tai yhteisön toimenpiteitä (44 artikla ja eläinlääkintärahasto). Kun otetaan huomioon, että tautien ehkäisy on koko yhteiskunnan kannalta tärkeää, ETSK esittää, että jäsenvaltiot osallistuvat rahastojen rahoitukseen, kuten komissiokin ehdottaa.

5.4.4 Komitea katsoo, että 68 artiklan soveltaminen voi johtaa tuottajille suoritettavien maksujen huomattavaan uusjakoon. Lisäksi ETSK pelkää, ettei 68 artikla tarjoa riittävää välinettä kaikkien kysymysten käsittelyyn. Jäsenvaltioiden tulisikin selvittää huolellisesti 68 artiklan mahdollisen soveltamisen vaikutukset viljelijöihin. ETSK katsoo, että maatalousbudjettiin aikaisemmin osoitetut varat olisi säilytettävä maatalouden käytössä. Niitä voitaisiin käyttää 68 artiklan soveltamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseen.

5.4.5 Lisäksi olisi tutkittava mukauttamistoimien ja 68 artiklan soveltamisen kumulatiivisia vaikutuksia tilakohtaisiin tuloihin. Komission ehdotusten toteuttaminen saattaisi merkitä suorien tukien leikkaamista ainakin 23 prosentilla (10 + 13 %). Sen vuoksi ETSK katsoo, että ehdotusten vaikutukset olisi tutkittava perusteellisesti.

#### 5.5 Tukirajoitukset

5.5.1 Euroopan komissio toteaa, että tilatukijärjestelmän käyttöönotto on tehnyt tukien jaosta entistä näkyvämpää. Pieniä tukimääriä saavia viljelijöitä on runsaasti, mikä aiheuttaa suuria hallinnollisia rasitteita. Komissio esittää, että jäsenvaltiot soveltavat joko 250 euron minimisummaa tai yhden hehtaarin vähimmäispinta-alaa tai molempia perusteita. Lisäksi komissio ehdottaa progressiivista mukauttamista. Se esittää myös, että uudet jäsenvaltiot olisivat mukauttamiskelpoisia vuodesta 2012.

5.5.2 Hallinnollisten kustannusten vähentämiseksi ETSK kannattaa periaatteessa komission ehdotusta vahvistaa tuen maksamisen vähimmäisedellytykset, mutta vähimmäisedellytysten soveltaminen on kuitenkin jätettävä jäsenvaltioiden päätettäväksi.

5.5.3 ETSK katsoo, että progressiivisesta mukauttamisesta käytävässä keskustelussa on kyse siitä, voidaanko tiloihin, jotka saavat suoraa tukea yli 100 000 euroa vuodessa, soveltaa suurempaa mukautusprosenttia. Koska suuret tuensaajat yleensä hyötyvät mittakaavaeduista, kohtuullinen progressio on perusteltua, etenkin kun tilat voivat hyödyntää toiseen pilariin kuuluvia uusia toimia ja siten saada jälleen YMP:n varoja.

#### 5.6 Markkinat

5.6.1 Komissio pohtii, miten voidaan luoda tehokas interventiojärjestelmä, joka toimii turvaverkkona mutta joka ei ole riippuvainen tuetusta viennistä. Komissio ehdottaa julkisten interventiosäännösten yksinkertaistamista ja yhdenmukaistamista laajentamalla tarjouskilpailujärjestelmää. Sen sijaan komissio esittää durumvehnän, riisin ja sianlihan interventiojärjestelmän lakkauttamista.

5.6.2 ETSK katsoo, että YMP:n uudistusten sekä kauppaneuvottelujen seurauksena vuoden 1992 jälkeen tapahtuneiden sisämarkkinoiden hallintomekanismien heikentymisen ja rajasuojan purkamisen takia EU on nykyään huomattavasti alttiimpi maailmanmarkkinoiden heilahteluille. Samaan aikaan maailmanmarkkinoiden heilahtelut ja siten myös riskit ovat lisääntymässä: ilmastonmuutos lisää satomäärien maailmanlaajuisia vaihtelua ja globaali matkailu tautien leviämiskä. Viljelijöiden on vastattava kaikkiin näihin haasteisiin. Tässä yhteydessä kaikista sääntelymekanismeista luopuminen saattaa osoittautua vaaralliseksi aikana, jolloin tarjonta ei riitä vastamaan jatkuvaan kysyntään.

5.6.3 ETSK katsoo, että yksi YMP:n ja erityisesti ensimmäisen pilarin tärkeimmistä tavoitteista on tarjota EU:n 500 miljoonalle kuluttajalle riittävästi turvallisia ja monipuolisia elintarvikkeita. Tavoitteen toteutuminen edellyttää asianmukaisia välineitä. Vaikka tarjouskilpailumenettely voi lisätä markkinasuuntautuneisuutta, se heikentää viljelijöiden turvaverkkoa ja saattaa lisätä epävarmuutta markkinoilla. ETSK esittääkin, että ensin tulisi pohtia nykyiseen interventiojärjestelmään tehtäviä muita mukautuksia, esimerkiksi nykyistä lyhyempää interventiojaksoa. Komitea kehottaa suunnittelemaan uusia välineitä kestävä turvaverkon luomiseksi, sillä on tarpeen varmistaa Euroopan unionin kansalaisten elintarviketurva ja viljelijöiden kohtuullinen toimeentulo.

5.6.4 ETSK ehdottaa komissiolle, että EU:hun luotaisiin markkinoiden hallinnoimiseksi toimintalinjoja, joiden avulla voitaisiin sopeuttaa kysyntää ja tarjontaa kestävässä puitteissa sekä varmistaa, että tuottajaverkko kattaa koko unionin alueen, mikä vastaisi nykyistä paremmin yhteiskunnan odotuksia. Näin tasapainotettaisiin markkinoiden voimasuhteita ja voitaisiin vastata yhä paremmin kuluttajien odotuksiin. Komission tulisi valvoa tällaista järjestelyä.

## 5.7 Kesannointi

5.7.1 Komissio esittää, että kesannoinnista luovutaan tarjonnan säätelykeinona. Esitys perustuu markkinanäkymiin. Jäsenvaltioille tarjotaan välineet varmistaa kesannoinnin ympäristöhyötyjen säilyttäminen.

5.7.2 Kesannointi saattaa osoittautua käyttökelpoiseksi ja joustavaksi hallintavälineeksi. ETSK toteaa, että vaikka markkinahinnat ovat tällä hetkellä hyvällä tasolla, markkinatilanne saat-

taa milloin tahansa taas huonontua. ETSK pitääkin järkevänä kesannointijärjestelmän säilyttämistä<sup>(6)</sup> siten, että kesantomaan prosenttiosuutta voidaan vaihdella markkinanäkymien mukaan.

5.7.3 ETSK katsoo, että kaikki kesannoinnin tuomat ympäristöhyödyt on säilytettävä maatalouden hyväksynnän lisäämiseksi. Tämä voidaan saavuttaa maaseudun kehittämistoimien yhteydessä toteutettavan vapaaehtoisen kesannoinnin avulla vain siinä tapauksessa, että tarjolla on riittävästi kannusteita. Aiemmin näin ei ole ollut.

## 5.8 Maitokiintiöt

5.8.1 Maitokiintiöt otettiin käyttöön vuonna 1984 torjumaan ylituotantoa. Komissio katsoo, etteivät niiden käyttöönoton perusteet enää päde. Komissio ehdottaa, että maitokiintiötä lisätään 1 prosentti vuotta kohti seuraavan viiden vuoden ajan, koska maidon ja maitotuotteiden kysyntä on kasvanut. Kiintiötä suurentamalla on myös tarkoitus pehmentää vuonna 2015 tapahtuvaa kiintiöjärjestelmästä luopumista. Komissio on analysoinut maitokiintiöjärjestelmän muutoksen sosiaalisia vaikutuksia. Kiintiöjärjestelmästä luopuminen johtaa maidontuotantoalan rakennemuutokseen, minkä johdosta etenkin pienet maidontuottajat menettävät kilpailukykyänsä ja syrjäytyvät markkinoilta. Nämä vaikutukset voivat kohdistua tietyille alueille.

5.8.2 Koska maitokiintiöistä luovutaan nykyisen lainsäädännön mukaan vuonna 2015, ETSK kehottaa komissiota analysoimaan tähänastista tarkemmin, miten ennustettavuus ja alueellinen tasapaino voidaan kestävästi turvata vuoden 2015 jälkeisillä markkinoilla. Maito on keskeinen ja terveellinen elintarvike, minkä lisäksi maidontuottajat ovat tärkeitä maaseututaloudelle. Erityisen tärkeää on ottaa käyttöön välineitä, joilla tuottajat voivat parantaa kilpailuasemaansa.

5.8.3 Maidon ja maitotuotteiden tuotanto on erittäin tärkeää unionin vaikeassa asemassa olevilla alueilla, minkä vuoksi ETSK kehottaa komissiota ryhtymään – myös rahoituksellisiin – toimenpiteisiin maidontuotannon ja vireän maaseututalouden säilyttämiseksi mainituilla herkkillä alueilla. ETSK katsoo, ettei komissio ole ehdotuksillaan saanut aikaan käyttökelpoista suunnitelmaa. 68 artikla soveltuu tavoitteen saavuttamiseen vain osittain, sillä odotettavissa olevia suuria seurannaiskustannuksia ei saada sen pohjalta läheskään katettua.

<sup>(6)</sup> EUVL C 44, 16.2.2008, s. 63, kohta 5.7.1.



5.8.4 Koska todellista mukautussuunnitelmaa ei ole tehty, ETSK vastustaa tällä hetkellä kiintiöiden mukauttamista. Kiintiötä tulee mukauttaa markkinakysynnän perusteella eikä sattumanvaraisesti. Vuoden 2015 jälkeistä aikaa varten EU:hun tulee luoda maitoalan toimintalinja, jonka puitteissa voitaisiin sopeuttaa tuotanto kulutuksen mukaiseksi ja palauttaa tuotantoalojen sisäiset voimasuhteet. Näin voitaisiin pitää yllä maidontuotantoa heikoimmassa asemassa olevilla alueilla.

#### 5.9 Muut tukijärjestelmät

5.9.1 Komissio ehdottaa tuen välitöntä irrottamista tuotannosta valkuaiskasvi-, hamppu-, durumvehnä- ja pähkinäalalla. Riisin, perunatärkkelyksen, kuivarehun ja pellavan tuen irrottamiselle tuotannosta komissio esittää kahden vuoden siirtymäaikaa.

5.9.2 Ilman tuotantoon sidottuja tukia näiden alojen tuotanto saattaisi loppua, millä olisi haitallisia vaikutuksia alueellisiin talouksiin, ympäristöön tai toimituksiin EU:ssa. ETSK katsoo, että mahdollisuutta sisällyttää kyseiset tuet tilatukijärjestelmään olisi tutkittava tarkoin tapauskohtaisesti. Lisäksi sidottua tukea tulisi tarvittaessa jatkaa, mikäli se on tarpeen tuotannon huomattavan vähenemisen estämiseksi vaikeassa asemassa olevilla alueilla. Nämä alat tarvitsevat asianmukaisen siirtymäajan ja seuranta-ohjelmia uusien markkinoiden kehittämiseksi.

5.9.3 Energiakasvien tukijärjestelmä on hallinnollisesti hankala, ja kun otetaan huomioon neuvoston asettamat biopolttoainetavoitteet, energiakasvien tuotantoa ei tarvitse tukea lisäkannustimilla. Energiakasvien viljelyn tukemisesta vapautuvilla varoilla tulisi vahvistaa viljelijöiden asemaa.

#### 5.10 Ilmastonmuutos

5.10.1 Komissio katsoo ilmasto- ja energiakysymysten siirtyneen asialistan kärkeen. Jäsenvaltioiden johtajat päättivät maaliskuussa 2007 leikata hiilidioksidipäästöjä vuoteen 2020 mennessä vähintään 20 prosenttia ja 30 prosenttia, mikäli maailmanlaajuisista tavoitteista saadaan sovittua. Komissio katsoo, että maatalous voi antaa arvokkaan panoksen kasvihuonekaasujen vähentämiseen.

5.10.2 ETSK katsoo, että EU:n maatalous on osallistunut useita muita aloja enemmän kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen

ja että tämän suuntauksen on myös jatkuttava<sup>(7)</sup>. Maatalous on kuitenkin samalla yksi niistä aloista, joihin ilmastonmuutos vaikuttaa kaikkein eniten.

5.10.3 On yhä tärkeämpää ymmärtää paremmin ilmastonmuutoksen vaikutukset maatalouteen. Sen vuoksi tutkimus on asetettava etusijalle. Tämäntyyppistä tutkimusta rahoitetaan EU:n seitsemänneistä tutkimuksen puiteohjelmasta, mutta tutkimusta on vauhditettava ja tehostettava.

5.10.4 On myös tärkeää lisätä kannustimia, joilla viljelijöitä autetaan selviämään ilmastonmuutoksesta ja kannustetaan ottamaan käyttöön ilmastovaikutuksiltaan neutraaleja tuotantomenetelmiä. Näin ollen ETSK kannattaa ohjeellista luetteloa maaseudun kehittämissuunnitelmaan kuuluvista, ilmastonmuutokseen liittyvistä erityyppisistä toimista.

#### 5.11 Vesihuolto

5.11.1 Vesipolitiikan puitedirektiivissä säädetään EU:n tavoitteista kyseisellä alalla. Komissio katsoo, että maataloudella on tärkeä rooli vesivarojen hallinnassa.

5.11.2 Yksi kaikkein polttavimmista ongelmista liittyy veteen – veden vähyyteen, sen laatuun sekä liiallisiin sateisiin ja tulviin. ETSK kannattaa ehdotusta, jonka mukaan osa mukautuksen ansiosta kertyvistä varoista olisi käytettävä vesihuoltoa koskevien kannustimien lisäämiseen osana maaseudun kehittämisselityksen toimintalinjaa 2. Komitean mielestä tällaisilla kannustimilla olisi oltava suora yhteys maatalouteen.

#### 5.12 Uusiutuvat energialähteet

5.12.1 Unionin jäsenvaltioiden johtajat päättivät vuonna 2007 asettaa uusiutuvien energiamuotojen käytölle sitovan 20 prosentin tavoitteen, jonka myötä myös bensiinin ja dieselpolttoaineen kulutuksesta 10 prosenttia on tarkoitus korvata biopolttoaineilla.

5.12.2 ETSK kannattaa uusiutuviin energialähteisiin liittyvien erityyppisten toimien ohjeellista luetteloa.

<sup>(7)</sup> Euroopan komission tutkimus *Climate change: the challenges for agriculture* (joulukuu 2007).

5.12.3 ETSK katsoo, että on erittäin tärkeää edistää tuotantojärjestelmien optimoimiseen tähtäävää lisätutkimusta, jotta voidaan maksimoida bioenergian panos hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen sekä energiatehokkuus. Mahdollisuutta kehittää maatalouden sivutuotteista toisen sukupolven biopolttoaineita on tutkittava lisää.

5.12.4 Viljelijöillä voisi olla keskeinen rooli kestävyysperiaatteita noudattaen tuotetun bioenergian toimittamisessa alue- ja paikallistasolla (esim. paikallista biomassaa käyttävät mikrotuotantolaitokset). Näin he voisivat antaa panoksensa Kioton tavoitteiden saavuttamiseen. Valtiontukisäännöistä tulisi voida poiketa tällaisten hankkeiden yhteydessä.

### 5.13 Biologinen monimuotoisuus

5.13.1 Komission näkemys on, että biologinen monimuotoisuus on Euroopassa pitkälti riippuvainen maa- ja metsätaloudesta ja että ponnisteluja biologisen monimuotoisuuden suojelemiseksi on lisättävä. Maataloudella on biologisen monimuotoisuuden suojelussa ratkaiseva asema. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet pysäyttämään biologisen monimuotoisuuden köyhtymisen vuoteen 2010 mennessä.

5.13.2 Useilla jäsenvaltioilla on tarjottavana hyviä esimerkkejä biologisen monimuotoisuuden lisäämisestä. ETSK kannattaa komission esittämiä ohjeellisia toimintatapoja biologisen monimuotoisuuden edistämiseksi sillä edellytyksellä, että kannustimet kohdistetaan suoraan viljelijöille, koska heillä on oleellinen rooli taloudellisia mahdollisuuksia ja työllistymistilaisuuksia tarjoavan elävän maaseudun säilyttämisessä.

### 5.14 Toisen pilarin vahvistaminen

5.14.1 Komissio aikoo vastata neljään uuteen haasteeseen (kohdat 5.10–5.13) uuden toimenpidepaketin avulla. Toimenpiteiden on tarkoitus kuulua toiseen pilariin, ja niihin tarvittavat lisävarat on määrä saada mukautuksesta. Komissio toteaa, että lisävaroja maaseudun kehittämiseen on mahdollista hankkia ainostaan lisäämällä pakollista mukauttamista, koska kaikki muut unionin määrärahat on sidottu muihin käyttötarkoituksiin vuoteen 2013 saakka. Se ehdottaakin, että pakollista mukauttamista lisätään vuoteen 2012 mennessä neljässä vaiheessa kaikkiaan 8 prosenttia.

5.14.2 ETSK katsoo, että vuosien 2007–2013 rahoitusnäkymistä käytyjen neuvotteluiden tulokset ovat johtaneet siihen, että toisen pilarin rahoitus on riittämätöntä. ETSK katsoo, että YMP:n eri toiminnot on säilytettävä ja että tämä vaatimus on

otettava huomioon kaikissa ensimmäiseen pilariin suuntautuvissa lisämukautuksissa<sup>(8)</sup>. Sen vuoksi ETSK kannattaa ehdotettuja mukautuksia vain siinä tapauksessa, että varmistetaan kyseisten määrärahojen kohdentaminen selvästi nimenomaan sellaisiin toimiin, joilla autetaan viljelijöitä vastaamaan uusiin haasteisiin. Muutosprosessissa olisi otettava huomioon työllisyysnäkökohdat sekä maataloudessa työskentelevät. Täytäntöönpanoa maaseudun kansallisten kehittämissuunnitelmien yhteydessä on tehostettava ja yrittäjien osallistumismahdollisuuksia on parannettava. Jäsenvaltioiden yhteisrahoitus on varmistettava etukäteen.

### 6. Terveystarkastuksen yhteydessä tehtyjen ehdotusten budjettivaikutukset

6.1 Komissio muistuttaa, että yhteisen maatalouspolitiikan rakenteet sisältävät rahoituskuria edistävän mekanismin. Koska suurin osa tuesta on nyt kiinteämääräistä ja markkinanäkymät ovat parantuneet huomattavasti, mahdollisuudet soveltaa rahoituskuria ovat vähentyneet. Komissio toteaa lisäksi, että mukauttamisehdotukset eivät vaikuta talousarvioon, mutta voivat aiheuttaa lisäkuluja kansallisella tasolla. Komissio odottaa, etteivät markkinatoimet juuri aiheuta lisäkuluja.

6.2 Vuonna 1993 YMP:n osuus EU:n bkt:stä oli 0,6 prosenttia, kun se vuonna 2007 oli laskenut alle 0,4 prosenttiin. Siitä huolimatta, että jäsenvaltioiden määrä on vuosina 1995–2007 lähes kaksinkertaistunut 15:stä 27:ään, reaaliset budjettimenot nousivat mainittuina vuosina 40 miljardista eurosta 50 miljardiin euroon (sisältää maaseudun kehityksen).

6.3 Unioni käytti 15 vuotta sitten vientitukeen vuosittain 10 miljardia euroa. Vuoden 2009 talousarviossa määräraha on vain 350 miljoonaa<sup>(9)</sup>. Komissio on sopinut, että vientituesta luovutaan kokonaan vuoteen 2013 mennessä sillä edellytyksellä, että myös EU:n kauppakumppanit tekevät vastaavanlaisia sitoumuksia.

6.4 ETSK katsoo, että yhteinen maatalouspolitiikka on yksi tärkeimmistä Euroopan unionin kivijaloista. Kuten maailman elintarviketilanne osoittaa, maatalouspolitiikka on jatkossakin hyvin tärkeää. ETSK katsoo, että tuottajilla on elintarvikkeiden tuotantoon liittyvän olennaisen roolin lisäksi monitoiminen tehtävä täytettävänä.

<sup>(8)</sup> Ks. alaviite 5.

<sup>(9)</sup> *The Common Agricultural Policy: sorting the facts from the fiction*, 20. kesäkuuta 2008.

## 7. YMP:n pitkän aikavälin tavoitteet vuoden 2013 jälkeen/rahoituspuitteet

7.1 ETSK:n mielestä vuoden 2013 jälkeiselle YMP:lle on hyödyllistä asettaa selviä tavoitteita ja painopisteitä, jotta voidaan osallistua keskusteluihin seuraavista rahoitusnäkymistä.

7.2 Kun otetaan huomioon, että maailman väestömäärän odotetaan jatkuvan kasvuaan ja saavuttavan vuoteen 2050 mennessä 9 miljardin ihmisen rajan ja että myös henkeä kohden laskettu kulutus kasvaa, elintarviketuotannon lisäämistarve kasvaa. Samaan aikaan hyvälaatuisen maatalousmaan määrä pienee kaikkialla maailmassa eroosion, suolapitoisuuden lisääntymisen ja kaupungistumisen kaltaisten tekijöiden vuoksi. Tämän vuoksi eurooppalaiset kuluttajat eivät voi olla täysin varmoja elintarviketurvan säilymisestä tulevina vuosina. Tulevassa YMP:ssä on otettava huomioon nämä uudet kehityssuunnat.

7.3 Euroopan tasolla kuluttajat vaativat terveellistä ja monipuolista ravintoa, jota on riittävästi ja joka on lisäksi tuotettava kestävyysperiaatteita noudattaen. Tuontielintarvikkeiden on täytettävä EU:n vaatimukset, vaikka niin ei nykyään aina tapahdu. Samaan aikaan EU:n kansalaiset ovat huolissaan ilmastomuutoksesta ja kestävästä kehityksestä. EU:n viljelijöillä voi olla merkittävä rooli pyrittäessä vastaamaan yhteiskunnan odotuksiin.

7.4 Viljelijät toivoisivat saavansa tulonsa markkinoilta. Eurooppalainen yhteiskunta odottaa kuitenkin viljelijöiden tarjoavan eräitä palveluita, joista ei saa korvausta markkinoilla. Viljelijöille annettava suora tuki ja maaseudun kehittämistuki ovat siksi vastaisuudessa erittäin tärkeitä, jotta voidaan täyttää kestävyysperiaatteita toteuttavia tuotantojärjestelmiä koskevat erittäin tiukat vaatimukset sekä varmistaa lisäpalvelut. Lisäksi

YMP säilyy alueellisten talouksien perusluonteisena tukivälineenä.

7.5 Kohdassa 3.3 asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tulevassa YMP:ssä tulisi painottaa nykyistä enemmän seuraavia asioita:

— turvallisten ja monipuolisten elintarvikkeiden sekä uusiutuvan energian toimitusvarmuuden takaaminen

— kohtuullisen tulotason takaaminen viljelijöille

— tuotannon kestävyys ja kilpailukyky varmistaminen EU:n kaikilla alueilla

— taloudellisia mahdollisuuksia ja työllistymistilaisuuksia tarjoavan vireän maaseudun edistäminen.

7.6 ETSK katsoo, että pitkällä aikavälillä YMP:n tavoitteet ja välineet niiden saavuttamiseksi olisi harmonisoitava nykyistä paremmin kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kesken.

7.7 ETSK korostaa, että lyhyellä ja pitkällä aikavälillä tarvitaan asianmukaista EU-tason maatalouspolitiikkaa, johon on varattu riittävästi määrärahoja. Kyse on todennäköisesti (ainakin) nykyistä rahoitusta vastaavista määristä. Poliittisten päättäjien tehtävänä on saada kansalaiset tiedostamaan YMP:n tarve ja yksittäisten toimien tarkoituksenmukaisuus nykyistä paremmin, jotta määrärahoista ei tarvitse jatkuvasti keskustella.

Bryssel 23 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

## LIITE

Seuraavista erityisjaoston lausunnon kohdista poistettiin tekstiä täysistunnon hyväksymillä muutosehdotuksilla, vaikka poistamista jättäminen sai äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

**Kohta 1.7**

Kun otetaan huomioon, että maitokiintiöjärjestelmä raukeaa nykyisen lainsäädännön mukaan vuonna 2015, komitea kehottaa analysoimaan tähänastista tarkemmin maitotuotteiden markkinoiden kehitystä. Suunnitteluvarmuuden turvaamiseksi ETSK kehottaa mukauttamaan maitokiintiöt siten, että tuottajille varmistetaan pehmeä lasku, kunhan tämä ei aiheuta markkinahäiriöitä. ETSK kehottaa komissiota varautumaan toimiin maidontuotannon säilyttämiseksi vaikeassa asemassa olevilla alueilla sekä selittämään, mitkä ovat toimien rahoitusvaikutukset ja miten toimet aiotaan rahoittaa.

*Äänestystulos*

Puolesta 66 Vastaan 42 Pidättyi äänestämästä 41

**Kohta 1.8**

ETSK tunnustaa komission mainitsemat ilmastoon, vesivaroihin, uusiutuvaan energiaan ja biologiseen monimuotoisuuteen liittyvät uudet haasteet. Niihin vastaaminen edellyttää lisärahoitusta mukautuksesta saatavin varoin ja hyödyntämällä rakennerahastoja. Myös elintarviketurvan vahvistaminen tulisi ETSK:n mielestä lukea uusiin haasteisiin.

*Äänestystulos*

Puolesta 64 Vastaan 58 Pidättyi äänestämästä 37

**Kohta 1.9**

ETSK toteaa, että mukauttamista koskevat näkemykset vaihtelevat laajasti. Komitea ehdottaa kompromissina, että uusiin haasteisiin vastaamisen rahoitukseen käytettävä osuus lisämukautuksesta tulisi rajoittaa kokonaisuudessaan kolmeen prosenttiin, ja esittää kynnyksen korottamista 7 500 euroon. ETSK ei kannata progressiivisen mukautuksen laajentamista. Lisärahoitus tulisi kohdentaa tuottajien tukemiseen.

*Äänestystulos*

Puolesta 64 Vastaan 58 Pidättyi äänestämästä 37

**Kohta 5.5.3**

ETSK katsoo, että progressiivisesta mukauttamisesta käytävässä keskustelussa useat näkökohdat ovat vaakalaudalla. Progressiivisuus lisää tilatukijärjestelmän hallinnon monimutkaisuutta. Useissa tapauksissa niin suur- kuin pientilalliset ovat alueellisesti merkittäviä työllistäjiä. ETSK katsoo, että mukauttaminen vaikuttaa jo nyt kaikkein eniten suurimpien tuensaajien voittoihin. Toisaalta suuret tuensaajat yleensä hyötyvät mittakaavaeduista. Tämän vuoksi progressiivinen mukauttaminen vaikuttaa huomattavasti erikokoisten maataloustuottajien kilpailuedellytysten tasoitamiseen. Viljelijöiden on voitava suunnitella tulevaisuutta, ja siksi heidän on voitava luottaa viranomaisten antamiin sitoumuksiin. Näistä syistä ETSK ei kannata progressiivista mukauttamista.

*Äänestystulos*

Puolesta 64 Vastaan 58 Pidättyi äänestämästä 37

**Kohta 5.7.3**

ETSK katsoo, että kaikki kesannoinnin tuomat ympäristöhyödyt on säilytettävä maatalouden hyväksynnän lisäämiseksi. Tämä voidaan saavuttaa maaseudun kehittämistoimien yhteydessä toteutettavan vapaaehtoisen kesannoinnin avulla vain siinä tapauksessa, että tarjolla on riittävästi kannusteita ja että kyseisiä kannusteita tuetaan asianmukaisesti. ETSK:n mielestä kyseinen maatalouden kehittämistuki olisi yhdistettävä viljelijöiden toimiin.

*Äänestystulos*

Puolesta 64 Vastaan 58 Pidättyi äänestämästä 37

**Kohta 5.8.3**

Maidon ja maitotuotteiden tuotanto on erittäin tärkeää unionin vaikeassa asemassa olevilla alueilla, minkä vuoksi ETSK kehottaa komissiota ryhtymään – myös rahoituksellisiin – toimenpiteisiin maidontuotannon ja vireän maaseututalouden säilyttämiseksi mainituilla herkillä alueilla. ETSK katsoo, että 68 artikla soveltuu tavoitteen saavuttamiseen vain osittain, sillä odotettavissa olevia suuria seurannaiskustannuksia ei saada sen pohjalta läheskään katettua.

*Äänestystulos*

Puolesta 66 Vastaan 42 Pidättyi äänestämästä 41

**Kohta 5.8.4**

ETSK katsoo, että kiintiötä tulisi vuosina 2009–2015 mukauttaa markkinoiden kehityksen pohjalta. Maidon ja maitotuotteiden tuottajat tarvitsevat suunnitteluvarmuutta ja kitkatonta siirtymää. Sen vuoksi ETSK kehottaa mukauttamaan kiintiöt siten, että tuottajille varmistetaan pehmeä lasku. Kyseisten mukautusten ei tulisi vaarantaa markkinoiden vakautta, ja niiden yhteydessä tulisi ottaa huomioon pienten maidontuottajien ja maidontuottajajaluiden vaikea asema.

*Äänestystulos*

Puolesta 66 Vastaan 42 Pidättyi äänestämästä 41

**Kohta 5.14.1**

Euroopan komissio aikoo vastata neljään uuteen haasteeseen (kohdat 5.10–5.13) uuden toimenpidepaketin avulla. Toimenpiteiden on tarkoitus kuulua toiseen pilariin, ja niihin tarvittavat lisävarat on tarkoitus saada mukautuksesta. Komissio toteaa, että lisävaroja maaseudun kehittämiseen on mahdollista hankkia ainoastaan lisäämällä pakollista mukauttamista. Se ehdottaakin, että pakollista mukauttamista lisätään vuoteen 2012 mennessä neljässä vaiheessa kaikkiaan 8 prosenttia.

*Äänestystulos*

Puolesta 64 Vastaan 58 Pidättyi äänestämästä 37

**Kohta 5.14.2**

ETSK katsoo, että vuosien 2007–2013 rahoitusnäkymistä käytyjen neuvotteluiden tulokset ovat johtaneet siihen, että toisen pilarin rahoitus on riittämätöntä. ETSK katsoo, että YMP:n eri toiminnot on säilytettävä ja että tämä vaatimus on otettava huomioon kaikissa ensimmäiseen pilariin suuntautuvissa lisämukautuksissa <sup>(1)</sup>. Sen vuoksi ETSK voi kannattaa mukautusten jatkamista vain siinä tapauksessa, että varmistetaan kyseisten määrärahojen kohdentaminen selvästi nimenomaan sellaisiin toimiin, joilla autetaan viljelijöitä vastaamaan uusiin haasteisiin. Viimeaikaisten ruoan hintaa koskevien keskustelujen valossa komitea esittää, että haasteiden luetteloon lisätään komission ehdottamien neljän haasteen lisäksi elintarviketurva ja elintarviketurvallisuus. Muutosprosessissa olisi otettava huomioon työllisyysnäkökohdat sekä maataloudessa työskentelevät. Täytöntöönpanoa maaseudun (kansallisten) kehittämissuunnitelmien yhteydessä on tehostettava ja yrittäjien osallistumismahdollisuuksia on parannettava. Jäsenvaltioiden yhteisrahoitus on varmistettava etukäteen.

*Äänestystulos*

Puolesta 64 Vastaan 58 Pidättyi äänestämästä 37

**Kohta 5.14.3**

Suora tuki on erittäin tärkeää maatalouden edustamien yhteiskunnallisten arvojen näkökulmasta. Lisäksi viljelijät tarvitsevat suunnitteluvarmuutta. Toisaalta ETSK on tietoinen komission mainitsemista uusista haasteista. Komitea toteaa, että mukauttamista koskevat näkemykset vaihtelevat merkittävästi. ETSK ehdottaa kompromissina 8 prosentin kokonaisuukautusta (nykyinen 5 prosenttia + 3 × 1 prosentti). Komitea suosittaa, että maaseudun kehittämiseen tarkoitettujen määrärahojen lisäksi tarkastellaan myös muita, esimerkiksi rakennerahastojen tarjoamia rahoitusmahdollisuuksia. Komitea suosittaa niin ikään, että kynnysarvo nostetaan 7 500 euroon. Tämän tulee korvata vapaiehtoiset mukautukset. Lisäksi olisi tutkittava perusteellisesti mukautusten mahdolliset kielteiset vaikutukset viljelijöiden tuloihin 68 artiklan soveltamisen yhteydessä.

*Äänestystulos*

Puolesta 64 Vastaan 58 Pidättyi äänestämästä 37

**Kohta 6.4**

ETSK katsoo, että yhteinen maatalouspolitiikka on yksi tärkeimmistä Euroopan unionin kivijaloista. Kuten maailman elintarviketilanne osoittaa, maatalouspolitiikka on jatkossakin hyvin tärkeää. ETSK katsoo, että tuottajilla on elintarvikkeiden tuotantoon liittyvän olennaisen roolin lisäksi monitoiminen tehtävä täytettävänä. Tämän vuoksi mahdolliset talousarvion leikkaukset tuleekin kohdistaa vahvistamaan viljelijöiden asemaa heidän pyrkiessään kestävään kehitykseen.

*Äänestystulos*

Puolesta 64 Vastaan 58 Pidättyi äänestämästä 37

---

<sup>(1)</sup> Ks. alaviite 5.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean Lausunto aiheesta Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveys säännöistä (sivutuoteasetus)**

KOM(2008) 345 lopullinen – 2008/0110 COD

(2009/C 100/22)

Euroopan unionin neuvosto päätti 7. heinäkuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveys säännöistä (sivutuoteasetus)*

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. lokakuuta 2008. Esittelijä oli Leif E. NIELSEN.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21., 22. ja 23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnonssa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 82 ääntä puolesta ja yksi vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät

1.1 Ihmisten ja eläinten terveydensuojelun korkean tason säilyttäminen eläimistä saatavien sivutuotteiden käytön yhteydessä on tärkeää. ETSK kannattaa komission ehdotusta, joka nojautuu perusteelliseen valmistelutyöhön ja kertyneeseen kokemukseen. Kuten komissio ehdottaa, luokittelua ei pidä muuttaa ennen kuin asiaankuuluva tieteellinen taho on suorittanut konkreettisen riskinarvioinnin. Lisäksi on tarkoituksenmukaista selkiyttää alaa koskevia sääntöjä suhteessa muuhun lainsäädäntöön, kuten jäte- ja ympäristölainsäädäntöön.

1.2 Asetuksen määritelmää on kuitenkin tarpeen täsmentää samoin kuin eläimistä saatavien sivutuotteiden hyväksymistä ja käyttöä biokaasulaitoksissa. Lisäksi on täsmennettävä eräitä muita seikkoja ja pohdittava, voitaisiinko proteiinin käyttöä sioista ja siipikarjasta saatavissa kalojen rehuksi tarkoitetuissa sivutuotteissa pitää tietyin edellytyksin hyväksyttävänä vaarantamatta ihmisten ja eläinten terveyttä.

## 2. Taustaa

2.1 Komissio toivoo, että eläimistä saatavia sivutuotteita koskevassa asetuksessa<sup>(1)</sup> otetaan käyttöön entistä riskiperusteisempi luokittelu ja valvonta ja että siinä tehdään entistä selkeämpi ero elintarvikkeita, rehua, jätteitä, kosmeettisia valmisteita, lääkkeitä ja lääkinnällisiä laitteita koskeviin säännöksiin. Komission mukaan ehdotuksen myötä kevennetään lisäksi tiettyjen laitosten

hallinnollista taakkaa ja vahvistetaan toimijoiden velvollisuutta etenkin, kun sivutuotteita käytetään rehu- ja elintarvikeketjun ulkopuolella.

2.2 Tuotteet jaetaan edelleen kolmeen luokkaan. Lähtökohtana on, että tarttuvan spongiformisen enkefalopatian (TSE) riskin sisältävää ainesta ei saa edelleenkään käyttää rehussa, kun taas ainesta, joihin liittyvä riski on vähäinen tai sitä ei ole lainkaan, voidaan ainestyypistä riippuen käyttää Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen, Euroopan lääkeviraston tai kulutustavaroita käsittelevän tiedekomitean suorittaman riskinarvioinnin mukaisesti. Tietyt luokkaan 2 kuuluvat tuotteet luokitellaan ehdotuksen mukaan uudelleen luokkaan 3 kuuluviksi tuotteiksi, jolloin niitä saa käyttää tietyissä ruokintatarkoituksissa. Kaikkiin luokkiin kuuluvien eläimistä saatavien sivutuotteiden käyttö on tästä lähtien käytännössä mahdollista edellyttäen, että raaka-aineet, valmistusprosessit ja käyttötarkoitukset ovat turvallisia. Lisäksi taudinpurkaustapauksissa hautaaminen ja polttaminen laajennetaan koskemaan tilanteita, joissa kuolleitten eläinten kerääminen on käytännössä erittäin vaikeaa.

2.3 Eläimistä saatavien sivutuotteiden polttamiseen sovelletaan direktiiviä 2000/76/EY<sup>(2)</sup>. Käyttö polttoaineena ehdotetaan kuitenkin sallittavaksi olosuhteissa, joissa taataan ihmisten ja eläinten terveyden suojeleminen ja asianmukaisten ympäristönormien noudattaminen. Lisäksi varmistetaan johdonmukaisuus jätteiden vientiä koskevien kieltojen<sup>(3)</sup> kanssa, mukaan luettuna vienti biokaasu- tai kompostointilaitoksessa käytettäväksi kolmansiin maihin, jotka eivät ole OECD:n jäseniä.

<sup>(1)</sup> Asetus (EY) N:o 1774/2002, annettu 3.10.2002, muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveys säännöistä.

<sup>(2)</sup> Jätteenpoltosta 4.12.2000 annettu direktiivi 2000/76/EY.

<sup>(3)</sup> Jätteiden viennistä 14.6.2006 annettu asetus (EY) N:o 1013/2006.

### 3. Yleistä

3.1 Eläimistä saatavien sivutuotteiden käyttöä koskevat säännöt ovat laajat ja monimutkaiset, mutta on ratkaisevan tärkeää, että lainsäädäntö ja hallinto toimivat optimaalisesti ja että EU ylläpitää edelleen myös tällä alalla ihmisten ja eläinten terveyden suojelemaan korkeaa tasoa. Tarttuvan spongiformisen enkefalopatian (TSE) ja tarttuvien kotieläintautien leviämisen voi olla huomattavia taloudellisia ja yhteiskunnallisia seurauksia. ETSK kannattaa periaatteessa riskiperusteista lähestymistapaa, jossa muutokset luokitteluun toteutetaan asiaankuuluvan tieteellisen tahon suorittamien konkreettisten riskinarviointien perusteella. Komitea pitää myös HACCP-järjestelmän<sup>(1)</sup> käyttöä tarkoituksemukaisena edellyttäen, että sitä sovelletaan ja käytetään jäsenvaltioissa yhtenäisesti.

3.2 Koska kalojen rehuksi käytettävän proteiinin tarve kasvaa, on "TSE-asetuksen"<sup>(2)</sup> tarkistuksen yhteydessä pohdittava, voitaisiinko sioista ja siipikarjasta saatavista sivutuotteista peräisin olevan proteiinin käyttöä kalojen rehuissa pitää tietyin edellytyksin hyväksyttävänä ilman, että siten aiheutetaan vaaraa ihmisten ja eläinten terveydelle.

### 4. Erityistä

4.1 Ehdotuksen mukaan eläimistä saatavia sivutuotteita ja johdettuja tuotteita voidaan hävittää polttamalla tai käyttää polttoaineena. Eläimistä saatavien sivutuotteiden käyttöä polttoaineena ei ehdotuksen mukaan pidetä jätteen hävittämisenä, mutta sen on tapahduttava olosuhteissa, joissa taataan ihmisten ja eläinten terveyden suojelemaan ja asianmukaisten ympäristönormien noudattaminen. Tässä yhteydessä on selkiytettävä eroa eläimistä saatavia sivutuotteita koskevan asetuksen ja jäte- ja ympäristölainsäädännön välillä. Lisäksi käsitteitä on tulkintavaikeuksien välttämiseksi täsmennettävä ja ne on määriteltävä nykyistä yksityiskohtaisemmin sekä asetuksen 3 artiklassa että jätedirektiivissä.

4.2 Biokaasulaitokset, joissa eläimistä saatavia sivutuotteita ja niistä johdettuja tuotteita muunnetaan vahvistettujen vaatimusten mukaisesti, kuuluvat rekisteröintiä ja jäljitettävyyttä koskevien sääntöjen piiriin, mutta 7 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla ne vapautetaan 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti hyväksyntävaatimuksesta. Laadittavissa täytäntöönpanomääräyksissä vaatimuksia omavalvonnasta ja puhtaisiin ja epä-

puhtaisiin alueisiin jakamisesta sekä vaatimuksia raaka-aineen vastaanoton, käsittelyn ja edelleenvälittämisen dokumentoinnista tulisi kuitenkin soveltaa niihin vain siinä määrin kuin tarpeellista.

4.3 Lisäksi luokkaan 3 kuuluvia materiaaleja koskevan 70 asteessa tapahtuvan yhden tunnin sanitoinnin lisäksi on oltava mahdollista hyväksyä vaihtoehtoisia lämpötiloja ja kestoajoja ja asetuksen noudattaminen on voitava dokumentoida tähänastista joustavammin.

4.4 ETSK tukee täysin mahdollisuutta käyttää biodieselin tuotannosta saatavaa glyseriiniä biokaasutuotantoon luokasta riippumatta. On osoitettu tieteellisesti, että sekä biodieselin että sen sivutuotteiden tuotanto on riskitöntä luokasta riippumatta edellyttäen, että valmistus tapahtuu asiaankuuluvien sääntöjen mukaisesti<sup>(3)</sup>.

4.5 Ehdotetun asetuksen 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan hyväksyntää ei vaadita tietyiltä toimilta, jotka kuuluvat muun lainsäädännön mukaisesti hyväksytyyn laitoksen piiriin. Esimerkiksi vientiä harjoittavien laitosten on kuitenkin eläinlääkinnällisten tarkastusten vuoksi tarkoituksemukaista huolehtia siitä, että niillä on sivutuotteita koskevan asetuksen mukainen hyväksyntä.

4.6 Ante mortem -tarkastuksessa hyväksytyistä eläimistä saatavat sivutuotteet olisi resurssisyistä luokiteltava luokkaan 3 (esimerkiksi tuotteet, jotka ovat pudonneet maahan, joissa on kroonisia muutoksia tai muuta vastaavaa) edellyttäen, että tuotteet eivät ole olleet kosketuksissa luokkaan 2 kuuluvien aineiden kanssa.

4.7 Tulisi löytää ratkaisu verituotteiden sulkemiseksi asetuksen 25 artiklan 1 kohdan c alakohdan soveltamisalan ulkopuolelle, jotta voidaan tehdä mainittujen tuotteiden käyttö lannoitteina helpommaksi.

4.8 Asetuksen 28 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan hävittämistä koskevista säännöistä voidaan poiketa, kun on kyse vähäisistä määristä eläimistä saatavia sivutuotteita. ETSK on sitä mieltä, että tällaista mahdollisuutta on käytettävä äärimmäisen varovaisesti jäljittämismahdollisuuden puuttumisen vuoksi.

<sup>(1)</sup> Hazard Analysis and Critical Control Points, vaara-analyysin ja kriittisten valvontapisteiden periaatteisiin perustuva järjestelmä.

<sup>(2)</sup> Asetus (EY) N:o 999/2001, annettu 22.5.2001, tiettyjen tarttuvien spongiformisten enkefalopatioiden ehkäisyä, valvontaa ja hävittämistä koskevista säännöistä.

<sup>(3)</sup> Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaisen 22.4.2004 antama lausunto sekä 19.1.2005 annettu komission asetus (EY) N:o 92/2005, jota on muutettu asetuksella (EY) N:o 2067/2005.



4.9 Kotieläinten lanta määritellään 12 artiklan mukaan luokan 2 ainekseksi ja se tulee näin ollen hävittää ja sitä tulee käyttää 20 artiklan säännösten mukaisesti. Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että kotieläinten lantaa, jota hyödynnetään energiakäyttöön muulla tavoin kuin biokaasulaitoksissa, ei pidetä jätteenä vaan se tulee polttaa hyväksytyissä ja rekisteröidyissä polttolaitoksissa.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus otsonikerrosta heikentävistä aineista (uudelleenlaadittu)**

*KOM(2008) 505 lopullinen – 2008/0165 COD  
(2009/C 100/23)*

Neuvosto päätti 30. syyskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus otsonikerrosta heikentävistä aineista (uudelleenlaadittu)*

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, ja koska komitea on jo käsitellyt aihetta 2. joulukuuta 1998 antamassaan lausunnossa (\*), se päätti 21.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon ja viitata mainitussa lausunnossa ilmaisemaansa kantaan. Äänestyksessä annettiin 119 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

(\*) Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) otsonikerrosta heikentävistä aineista”, EYVL C 40, 15.2.1999, s. 34.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaisen viitekehyksen perustamisesta**

KOM(2008) 179 lopullinen – 2008/0069 COD

(2009/C 100/24)

Neuvosto päätti 23. huhtikuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaisen viitekehyksen perustamisesta*

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2008. Esittelijä oli Mária HERCZOG.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 21.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 59 puolesta ja 2 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Tiivistelmä

1.1 ETSK kannattaa voimakkaasti komission ehdotusta perustaa ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalainen viitekehys (jäljempänä ’viitekehys’), sillä laadukas ammatillinen koulutus on olennainen ja kiinteä osa tarkistettua Lissabonin strategiaa <sup>(1)</sup>, jolla on tarkoitus edistää osaamisyhteiskuntaa, sosiaalista osallisuutta ja yhteenkuuluvuutta, liikkuvuutta, työllistävyyttä sekä kilpailukykyä.

1.2 ETSK katsoo, että mikäli viitekehys pannaan täytäntöön, sen avulla vahvistettaisiin ammatillisen koulutuksen eurooppalaista ulottuvuutta ja lisättäisiin opiskelijoiden ja työntekijöiden liikkuvuutta sekä edistettäisiin osaltaan avoimuutta ja keskinäistä luottamusta kansallisissa ammatillisen koulutuksen järjestelmissä ja niiden välillä. Viitekehys auttaisi myös ratkaisemaan nykyiset työttömyysongelmat kaventamalla työmarkkinoiden tarpeiden ja työvoiman pätevyyden välillä vallitsevaa kuilua.

1.3 ETSK:n mielestä viitekehys on hyödyllinen, sillä siinä painotetaan erityisesti ammatillisen koulutuksen tuotosten ja tulosten parantamista ja arviointia EU:n kolmen keskeisen poliittisen tavoitteen osalta: työllistettävyyden edistäminen, koulutustarjonnan ja -kysynnän entistä parempi yhteensovittaminen sekä elinikäisen oppimisen saatavuuden edistäminen (erityisesti vaikeimmassa asemassa oleville väestöryhmille).

1.3.1 ETSK kehottaa komissiota keskittymään jatkossakin lopukäyttäjien, opiskelijoihin, työntekijöihin ja instituutioihin, niin ammatillisen koulutuksen tarjoajiin kuin yrityksiinkin. Henkilöihin, jotka ovat vaarassa jäädä koulutustarjonnan ja työmarkkinoiden ulkopuolelle (koulunkäynnin varhain lopettavat, korkeasta työttömyysasteesta kärsivät nuoret ja iäkkäät työntekijät, erityistarpeita omaavat henkilöt, maahanmuuttajataustaiset ih-

miset jne.), sekä heidän integroimiseensa (uudelleen) koulutukseen tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

1.4 ETSK katsoo, että aiemmat saavutukset <sup>(2)</sup> ammatillisen koulutuksen laadun varmistamiseen tähtäävässä eurooppalaisessa yhteistyössä muodostavat soveltuvan perustan nykyisen työn jatkamiselle ja kehittämiselle. Euroopan parlamentin ja neuvoston vakava sitoutuminen viitekehykseen auttaa merkittävästi tavalla varmistamaan sen, että laadun jatkuvaan parantamiseen tähtäävä ajattelu leviää mahdollisimman laajalle <sup>(3)</sup>. Tämä voi myös kannustaa ja edistää viitekehyksen täytäntöönpanoa kansallisella tasolla.

1.5 ETSK on tyytyväinen jäsenvaltioiden vankkaan sitoumukseen parantaa jatkuvasti ammatillisen koulutuksen laatua. Tästä on nykyisin osoituksena ammatillisen koulutuksen eurooppalainen laadunvarmistusverkosto (ENQAVET-verkosto (*European Network on Quality Assurance in Vocational Education and Training*)), joka perustettiin vuonna 2005 prosessin kestävyyden varmistamiseksi pitkällä aikavälillä ja jonka puitteissa 23 maan välillä on viime vuosina harjoitettu aktiivista ja tehokasta yhteistyötä.

1.5.1 ETSK kehottaa komissiota tarkastelemaan sitä, kuinka (millä aloilla sekä mitä lähestymistapoja ja konkreettisia välineitä käyttäen) ENQAVET-verkosto, jota laadunvarmistuksen kansalliset yhteispisteet (*Quality Assurance National Reference Points, QANRP*) tukevat, voisi toimia vieläkin tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin edistämällä ja tukemalla tässä käsiteltävän viitekehyksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa – prosessi, joka jatkuu vuoteen 2010 saakka (ja mahdollisesti sen jälkeenkin?).

<sup>(2)</sup> Neuvoston päätelmät ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksesta (28. toukokuuta 2004)

Kööpenhaminan julistus (30. marraskuuta 2002) – Edistetään yhteistyötä laadunvarmistuksessa tähtäämällä erityisesti mallien ja menetelmien vaihtoon sekä yhteisiin ammatillisen koulutuksen laatuvaatimuksiin ja -periaatteisiin.

Maastrichtin kommunikea (14. joulukuuta 2004), Helsingin kommunikea (5. joulukuuta 2006).

<sup>(3)</sup> Helsingin kommunikea (5. joulukuuta 2006).

<sup>(1)</sup> Lissabonin strategia (2000).

1.6 ETSK:n mielestä on erittäin tärkeää, että huolehditaan johdonmukaisuudesta viitekehyksen sekä eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen (EQF) <sup>(1)</sup> ja ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten ja arvosanojen eurooppalaisen siirtojärjestelmän (ECVET) <sup>(2)</sup> kaltaisten muiden keskinäiseen luottamukseen perustuvien eurooppalaisten aloitteiden välillä. On entisestään yhdenmukaistettava toimia ja määriteltävä erityisiä yhtymäkohtia edellä mainittujen yhteisten eurooppalaisten vertailuvälineiden välillä sekä unionin että jäsenvaltioiden tasolla, jotta lisätään yhteistä hyötyä ja synergioita ja luodaan edellytykset tutkintojen hyväksymiselle ja siirtämiselle kaikkialla Euroopassa.

1.7 Ammatillinen koulutus on julkishyödyke, ja sen laatua on valvottava kansalaisten ja koko yhteiskunnan hyväksi. Julkisyhteisöjen, joiden osalta laatu niin ikään tulisi varmistaa, tulisi huolehtia valvonnan seurannasta ja täytäntöönpanosta. ETSK pitää kyseisten elinten – jotka hallitus on nimennyt suuressa osassa jäsenvaltioita – roolia erittäin merkittävänä ja kehottaa komissiota vahvistamaan sitä.

1.8 ETSK kehottaa kaikkia sidosryhmiä – instituutioita, työnantajia, ammattiliittoja, alakohtaisia järjestöjä, kaupakamareja, toimiala- ja ammatillisia organisaatioita, työllisyyspalvelujen tarjoajia, alueellisia elimiä, osuus- ja yhteisötalouden organisaatioita jne. – kantamaan oman erityisen vastuunsa sekä edistämään omalta osaltaan yhteisten tavoitteiden saavuttamista. Alhaalta ylöspäin suuntautuvaa yhteistyötä ammatillisen koulutuksen laadun varmistamisen alalla tulisi tehostaa toiminnan kaikissa vaiheissa.

1.8.1 ETSK kehottaa huolehtimaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan nykyistä aktiivisemmasta osallistumisesta ja muistuttaa komissiota tarpeesta tehdä tiiviistä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen alalla, jotta järjestelmä olisi nykyistä osallistavampi ja perustuisi nykyisille verkostoille ja myönteisille kokemuksille. Kyseisenlaisen yhteistyön ja vuoropuhelun puuttuminen monissa maissa hidastaa laatuun tähtäävän ajattelun menestyksekkästä soveltamista.

1.8.2 ETSK katsoo, että työmarkkinaosapuolilla työmarkkinoiden tärkeimpinä sidosryhminä tulisi olla merkittävä rooli ammatillisen koulutuksen neljään päätavoitteeseen (liikkuvuus, saatavuus, houkuttelevuus ja sosiaalinen osallistavuus) pyrittäessä sekä keskeinen rooli ammatillisen koulutuksen järjestelmien laadun määrittämisessä ja valvonnassa unionin ja jäsenvaltioiden tasolla. Ainoastaan työmarkkinaosapuolten aktiivinen osallistuminen mahdollistaa sen, että järjestelmä voi olla mukautettavissa muuttuviin työmarkkinoihin, mikä on ennakoedellytys ammatillista koulutusta koskevien lähestymistapojen tasokkuudelle.

<sup>(1)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen (*European Qualifications Framework*) perustamisesta.

<sup>(2)</sup> Ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten ja arvosanojen eurooppalaisen siirtojärjestelmän (*European Credit System for Vocational Education and Training*) perustaminen.

## 2. Johdanto

2.1 Kun otetaan huomioon ammatillisen koulutuksen järjestelmien ja laatukysymyksiä koskevien lähestymistapojen monimuotoisuus ja monitahoisuus eri jäsenvaltioissa ja unionissa, tarvitaan yhteisiä vertailukohtia, joilla taataan eri menettelytapojen ja käytännön toimien avoimuus, johdonmukaisuus ja siirrettävyys kaikkialla Euroopassa keskinäisen luottamuksen lisäämiseksi.

2.2 Pitkän valmistelu- ja kuulemisvaiheen jälkeen Euroopan komissio on tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston suositukseksi ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaisen viitekehyksen perustamisesta.

2.3 Suosituksen tavoitteena on tukea jäsenvaltioiden toimia, joilla ne pyrkivät jatkuvasti parantamaan ammatillisen koulutuksen järjestelmien ja ohjelmien laatua. Tavoitteeseen pyritään ottamalla käyttöön yhteinen eurooppalainen vertailuväline: laadunvarmistuksen ja -arvioinnin eurooppalainen viitekehys.

2.4 Viitekehyksen pääasiallisena tehtävänä on tarjota yhteisesti sovittuja maidenvälisiä vertailukohtia, joiden avulla jäsenvaltiot ja sidosryhmät voivat dokumentoida, kehittää, seurata, arvioida ja parantaa ammatillisen koulutustarjontansa tehokkuutta ja ammatillisen koulutuksen laadunhallintakäytäntöjään.

2.5 ETSK:n kanta komission ehdotukseen perustuu pääasiassa komitean hankkimiin tietoihin ja kokemuksiin <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Ks. seuraavat ETSK:n lausunnot:

- annettu lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus eurooppalaisen tutkintojen viitekehyksen perustamisesta elinikäisen oppimisen edistämiseksi", esittelijä: José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (EUVL C 175, 27.7.2007)
- annettu lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus elinikäisen oppimisen avaintaidoista", esittelijä: Mária HERCZOG (EUVL C 195, 18.8.2006)
- annettu lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus koulutukseen liittyvästä valtioiden rajat ylittävstä liikkuvuudesta yhteisössä: Liikkuvuutta koskeva eurooppalainen laatuperuskirja", esittelijä: Tomasz CZAJKOWSKI (EUVL C 88, 11.4.2006)
- annettu lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston ja Euroopan parlamentin suositus eurooppalaisen yhteistyön jatkamisesta korkeasteen koulutuksen laadun varmistamisesta", esittelijä: Mário SOARES (EUVL C 255, 14.10.2005)
- annettu lausunto aiheesta "Ammatillinen koulutus ja tuottavuus", esittelijä: Christoforos KORYFIDIS (EUVL C 120, 20.5.2005).

### 3. ETSK:n huomiot

3.1 ETSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että vertailukohdaksi tarvitaan yhteiset laadunvarmistusta koskevat vaatimukset, mikäli halutaan asettaa yhteisiä tavoitteita eurooppalaiselle ammatillisen koulutuksen politiikalle ja saavuttaa ne.

3.2 ETSK pitää tervetulleina ja painottaa viitekehystä koskevan komission ehdotuksen seuraavia myönteisiä piirteitä: jäsenvaltioiden vapaaehtoinen sitoutuminen viitekehysten käyttämiseen, viitekehysten mukautumiskyky erilaisiin kansallisiin järjestelmiin kansallisen lainsäädännön ja käytäntöjen mukaan sekä tarve tehdä viitekehysten täytäntöönpanoa koskevat päätökset valtiollisella, alueellisella ja/tai paikallisella tasolla.

3.3 Viitekehys perustuu laadunvarmistuksen yhteisiin puitteisiin, jotka puolestaan perustuvat jäsenvaltioiden parhaisiin käytänteisiin, ja parantaa niitä. ETSK on tyytyväinen siihen, että viitekehystä on tehty laadunvarmistuksen yhteisiä puitteita yksinkertaisempi niin, että se sisältää aiempaa spesifisempiä ja selkeämpiä laatuvaatimuksia sekä ohjeellisia kuvaajia, minkä johdosta jäsenvaltioiden tulisi pystyä tulkitsemaan, ymmärtämään ja käyttämään sitä huomattavasti helpommin.

3.4 ETSK:n mielestä suosituksen liitteessä 1 mainitut uudet ja nykyaikaiset laadunvarmistusvaatimukset ja ohjeelliset kuvaajat, jotka kehitettiin yhteisymmärryksessä, tekevät viitekehystä arvokkaan välineen ajatellen ammatillisen koulutuksen laadun jatkuvaa parantamista unionin ja jäsenvaltioiden tasolla. Laatuvaatimukset ja ohjeelliset kuvaajat, jotka heijastavat ammatillisen koulutuksen laatua koskevan toiminnan keskeisiä näkökohtia, mahdollistavat laadunvarmistustoimien ennakoivan suunnittelun, toteutuksen, arvioinnin ja lisäkehittämisen kansallisella ja institutionaalisella (esimerkiksi ammatillisen koulutuksen tarjoajien) tasolla. Lisäksi ne mahdollistavat toimet avoimuuden ja johdonmukaisuuden lisäämiseksi yksittäisten jäsenvaltioiden kyseisellä alalla toteuttamien toimenpiteiden ja aloitteiden välillä.

3.5 ETSK pitää erityisen tärkeänä, että komissiolla on käytävissä luotettavat, objektiivisiin tosiasioihin perustuvat tiedot edistymisestä sovitujen laadunvarmistustavoitteiden saavuttamisessa kolmen pääasiallisen (poliittisen) tavoitteen mukaisesti (ks. kohta 1.3). Siksi ETSK on tyytyväinen, että suosituksen liitteessä 2 on ehdotus alustavaksi joukoksi yhteisiä järjestelmätason indikaattoreita ammatillisen koulutuksen laadun mittamista ja arviointia varten kansallisella tasolla.

3.6 Indikaattorit ovat avainasemassa ammatillisen koulutuksen järjestelmien hyvää hallintotapaa ja laatua ajatellen, sillä ne tukevat näyttöön perustuvaa politiikkaa ja edistävät esikuva-analyysijä maiden välillä. ETSK muistuttaa komissiota kuitenkin siitä, että menetelmät tietojen keräämiseksi ja kokoamiseksi vii-

tekehysten indikaattoreita varten tulisi yhdenmukaistaa tai standardoida kaikissa jäsenvaltioissa (yhdenmukaiset päätökset, tulkinnot ja laskentamenetelmät), jotta tiedot olisivat entistä luotettavampia ja vertailukelpoisempia.

3.7 ETSK katsoo, että on erityisen tärkeää kannustaa ammatillisen koulutuksen eri tasojen sidosryhmiä suorittamaan säännöllistä itsearviointia (mikäli mahdollista, riippumattoman ulkoisen arvioinnin rinnalla esimerkiksi säännöllisen eurooppalaisen vertaisarvioinnin (*European Peer Review*) yhteydessä). Mukauttamalla itsearvioinnin avulla kartoitettuja alueita voidaan varmistaa korkeatasoinen koulutustarjonta ja vastataan näin asianomaisten osapuolten (sekä koulutukseen osallistuvien että yrittäjien) odotuksiin ja intresseihin. Itsearviointi tarjoaa säännöllistä palautetta osapuolten tyytyväisyydestä koulutustarjontaan ja -palveluihin, työmarkkinoiden tarpeista sekä työntekijöiden koulutuksen avulla hankkimista taidoista ja pätevyyksistä.

3.8 Yksi erityistä lisäarvoa sisältävä viitekehysten piirre on, että se kannustaa käyttämään yhteisiä laatuvaatimuksia, ohjeellisia kuvaajia ja indikaattoreita ja edistää säännölliseen itsearviointiin perustuvaa laadun parantamista sekä ammatillisen koulutuksen järjestelmien että ammatillisen koulutuksen palveluntarjoajien tai instituutioiden osalta. ETSK muistuttaa sidosryhmiä siitä, että laadun kehittäminen järjestelmän tasolla tietyissä maissa edellyttää, että viitekehys otetaan käyttöön ammatillisen koulutuksen instituutioiden lisäksi myös ammatillisen koulutuksen järjestelmän tasolla (hallinnointi). Yhteisten laatuvaatimusten, ohjeellisten kuvaajien ja indikaattoreiden käyttäminen mahdollistaa lisäksi ammatillisen koulutuksen hallinnoinnin ja tarjontakäytäntöjen välisen vertailun koko EU:ssa.

3.9 ETSK muistuttaa komissiota siitä, että tärkein osatekijä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi on jäsenvaltioiden aito sitoutuminen viitekehysten täytäntöönpanoon ja soveltamiseen. Tämän tulisi merkitä sitä, että yhteiset perusperiaatteet, laatuvaatimukset ja ohjeelliset kuvaajat muutetaan erityisiksi tavoitteiksi ja käytännön aloitteiksi ja että kyseiset tavoitteet ja toimenpiteet viedään vastaavasti käytäntöön.

3.10 ETSK kehottaa komissiota kannustamaan ja tukemaan viitekehysten soveltamista sekä sen jatkuvaa parantamista unionin ja jäsenvaltioiden tasolla. Viitekehysten käyttämistä edistääkseen ja tukeakseen komission tulisi tulevaisuudessa löytää varat asiaankuuluvien ohjelmien rahoittamiseen sekä lisätä nykyisten ja uusien laatuksymyksiin liittyvien kumppaneiden tietoisuutta rahoitusmahdollisuuksista eri tasoilla. Komission tulisi myös tiivistää yhteistyötä ammatillisen koulutuksen eurooppalaisen laadunvarmistusverkoston kanssa ja tukea sitä sen tehtävässä mukauttaa ja parantaa jatkuvasti yhteisiä laatuperiaatteita, laatuvaatimuksia, ohjeellisia kuvaajia ja indikaattoreita.

3.11 ETSK on tyytyväinen siihen, että ehdotukseen sisältyvät merkittävät laatuakeet säännöllisen tarkistamisen (kolmen vuoden välein) sekä viitekehysten käyttöönottoa kansallisella tasolla koskevan arvioinnin muodossa. Näin saatavia tuloksia voidaan myös hyödyntää, kun viitekehystä tarkistetaan myöhemmin unionin tasolla. ETSK katsoo, että arvioinneissa tulisi keskittyä seuraaviin seikkoihin: miten viitekehys vaikuttaa konkreettisesti ammatillisen koulutuksen laatuun jäsenvaltioiden ja unionin tasolla, millä aloilla on aikaansaatu kehitystä ja parannuksia sekä miten ja missä määrin täytäntöönpano on muuttunut.

3.12 ETSK suosittelee, että viitekehuksesta tiedotetaan laajasti ja parannetaan sitä koskevaa viestintää, jotta saavutettaisiin mahdollisimman monta potentiaalista osallistujaa ja toimijaa. Olisi laadittava viestintäsuunnitelma ja -strategia niin, että etenkin ammatillisen koulutuksen tarjoajille (instituutioille) tehtäisiin tunnetuksi ja tähdennettäisiin viitekehysten käyttämisestä kaikilla tasoilla saatavia hyötyjä ja todennäköisiä tuloksia. Tarvitaan toimia useilla eri tasoilla tehokkaan viestinnän varmistamiseksi yhtäältä unionin ja jäsenvaltioiden ja toisaalta järjestelmän ja ammatillisen koulutuksen tarjoajien tasolla. Komission rinnalla ENQAVET-verkostolla voisi olla merkittävä rooli viestinnässä unionin tasolla, ja vastaavasti jäsenvaltiotasolla viestintä voitaisiin varmistaa laadunvarmistuksen kansallisten yhteyspisteiden avulla.

3.13 Ammatillisesta koulutuksesta ja tuottavuudesta antamansa lausunnon<sup>(1)</sup> mukaisesti ETSK painottaa jälleen kerran tarvetta parantaa elinikäiseen oppimiseen liittyvää koordinaatiota koulutusjärjestelmien eri tasojen välillä unionin ja jäsenvaltioiden tasolla. Tämä edellyttää myös sitä, että laadunvarmistusta ja -arviointia koskevat lähestymistavat ovat yhtenäiset kaikilla koulutusaloilla.

3.14 ETSK on vakuuttunut siitä, että ammatillista koulutusta tulisi kehittää kaikilla tasoilla olennaisena ja erottamattomana

osana elinikäistä oppimista. On tärkeää varmistaa, että ammatillinen koulutus on kiinteästi sidoksissa edeltäviin ja seuraaviin koulutustasoihin, etenkin kun kyse on perus- ja korkea-asteen koulutuksesta. Eri ikäryhmille – pienet lapset mukaan luettuina – tulisi tarjota tarvittavat kehitysmahdollisuudet ja perusrakenteet, ja niitä tulisi arvioida elämänvaiheen perusteella.

3.14.1 Laadunarviointia olisi sovellettava kaikkeen koulutukseen ja kaikkiin oppilaitoksiin varhaislapsuudesta lähtien, sillä juuri tuolloin annettava koulutus vahvistaa myöhemmin oppimistuloksia ja ammatillista suoritustasoa. Sitä tulisi soveltaa myös perusasteen koulutukseen, jotta varmistetaan, että oppilailla on perustiedot ja -taidot ennen siirtymistään ylemmille koulutustasoille. Ammatillisen koulutuksen arvioiminen on vähemmän uskottavaa ja tehokasta, jos siinä otetaan huomioon yksinomaan ammatillinen koulutusjakso kiinnittämättä huomiota koulussa saatuihin oppimistuloksiin, jotka vaikuttavat myöhemmin tuloksiin ja urapolkuun. ETSK:n mielestä on tärkeää, että komissio on tietoinen yksittäisten koulutustasojen välisistä kytköksistä ja ottaa huomioon koulutuksen ulkopuoliset vaikutukset ja olosuhteet sekä niiden yhteisvaikutuksen ammatillisen koulutuksen laatuun.

3.14.2 ETSK tähdentää, että on tärkeää vahvistaa laadunvarmistuksen ja -arvioinnin välisiä yhtymäkohtia ammatillisessa koulutuksessa ja kaikilla koulutukseen liittyvillä aloilla pyrkimällä parantamaan viestintää, jotta näin lisättäisiin keskinäistä luottamusta ja löydetäisiin yhteinen näkemys laadunvarmistamisesta ja yhteisistä toimista. ETSK on tyytyväinen siihen, että laadunvarmistusyhteistyö on alkanut korkea-asteen koulutuksessa, ja ehdottaa, että kyseistä yhteistyötä jatkettaisiin ja vahvistettaisiin. Myös eurooppalaisen tutkintojen viitekehysten täytäntöönpano edellyttää, että laadunvarmistusta koskevat lähestymistavat ovat johdonmukaisia etenkin ammatillisen ja korkea-asteen koulutuksen välillä, sillä elinikäisen oppimisen edistäminen on näille koulutustasoille yhteinen aihealue.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Ks. ETSK:n antama lausunto aiheesta "Ammatillinen koulutus ja tuottavuus", esittelijä: Christoforos KORYFIDIS (EUVL C 120, 20.5.2005).

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten ja arvosanojen eurooppalaisen siirtojärjestelmän (ECVET) perustamisesta**

KOM(2008) 180 lopullinen – 2008/0070 COD

(2009/C 100/25)

Neuvosto päätti 23. huhtikuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten ja arvosanojen eurooppalaisen siirtojärjestelmän (ECVET) perustamisesta*

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2008. Esittelijä oli An LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 109 ääntä puolesta, ei yhtään vastaan, 1:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1 Käsillä olevassa ehdotuksessa suositukseksi esitetään yhteisen eurooppalaisen tutkintojärjestelmän perustamista helpottamaan opintosuoritusten siirtämistä ja tunnustamista työnteekijöiden liikkumista silmällä pitäen.

1.2 Yleissivistävä ja ammatillinen koulutus kuuluvat erottamattomasti Lissabonin strategiaan eli eurooppalaiseen uudistusohjelmaan, jonka avulla on määrä vastata osaamisyhteiskunnan ja talouselämän asettamiin haasteisiin. Tarkemmin sanottuna kansalaisten tietojen, taitojen ja ammatillisen pätevyyden kehittäminen yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen avulla on välttämätön ja ehdoton edellytys, jotta saavutetaan Lissabonissa asetetut tavoitteet eli kilpailukyky, kehitys, työllisyys ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus.

1.3 Vaikka edistystä on tapahtunut, asetettuja tavoitteita ei ole saavutettu varsinkaan elinikäisen oppimisen ja työnteekijöiden liikkuvuuden osa-alueilla, joilla on vielä lukuisia esteitä. Tällaiset puutteet osoittavat selvästi, että on tarpeen kehittää välineitä ja yhteistyömekanismeja, joilla helpotetaan elinikäistä oppimista ja opintosuoritusten siirtämistä valtiosta, oppilaitoksesta ja järjestelmästä toiseen. Opintosuoritusten avoimuuden lisääminen on välttämätön välivaihe, jotta tällainen strategia voidaan toteuttaa ja kehittää työnteekijöiden ja Euroopan kansalaisten tarvitsemia tietoja, taitoja ja pätevyksiä. Se on tarpeen myös kaikkien asianosaisten (etenkin koulutuksen kanssa tekemisissä olevien tahojen) kannalta.

1.4 Kansalaisten etuja palvelevan ECVET-järjestelmän<sup>(1)</sup> tarkoituksena on helpottaa elinikäisen oppimisen tulosten tunnustamista yli valtakunnan rajojen. Järjestelmä perustuu eurooppalaisiin käytäntöihin ja järjestelmiin, ja se koostuu seuraavista osatekijöistä:

— opintosuoritusten (tietojen, taitojen ja pätevyyksien) esittäminen siirrettävissä ja kerättävissä olevina oppimistulosityksiköinä

— oppimistulosten siirto- ja hyödyntämismekanismien sekä validoinnin rakentaminen avoimesti

— instituutioiden välisen kumppanuuksien käyttöönotto, jotta luodaan toimintaympäristö, jossa suoritukset ovat siirrettävissä, ja voidaan perustaa alue, jolla oppimistulokset ylittävät valtakunnan rajat.

## 2. Yleistä

2.1 Vaikutusten arviointi osoittaa, että ECVET-järjestelmä on väline, joka lisää oppimistulosten avoimuutta ja helpottaa eri järjestelmissä suoritettujen oppimistulosten vertailua, siirtoa ja keräämistä. Se ei edellytä tutkintojen pilkkomista entisestään, eikä tarkoituksena ole yhtenäistää tutkintoja sen paremmin kuin koulutusjärjestelmiäkään. ECVET tukee ja lujittaa nykyisiä liikkuvuuden mahdollistavia välineitä (ECTS<sup>(2)</sup> ja EQF<sup>(3)</sup>). Se saattaa ajan mittaan vaikuttaa jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmiin tehtäviin välttämättömiin uudistuksiin elinikäisen oppimisen käynnistämiseksi. Tältä osin ECVET tuo lisäarvoa liikkuvuuteen ja elinikäiseen oppimiseen.

2.2 Välineisiin liittyy kuitenkin kosolti hankaluuksia. Vaikka EQF:n tavoitteena on rajatylittävä vertailukelpoisuus, kansalliset järjestelmät on suunniteltava ja organisoitava siten, että muissa valtioissa olevat kumppanit ymmärtävät ne ja voivat luottaa niihin. Komission tehtävänä on asettaa kriteerit, joilla

<sup>(1)</sup> Kirjainlyhenne englanninkielisestä nimityksestä *European Credits System for Vocational Education and Training* eli ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten ja arvosanojen eurooppalainen siirtojärjestelmä.

<sup>(2)</sup> Korkea-asteen opintosuoritusten siirtojärjestelmä.

<sup>(3)</sup> Eurooppalainen tutkintojen viitekehys elinikäisen oppimisen edistämiseksi.

varmistetaan asianmukaisuus, avoimuus ja vertailtavuus, sekä herättää kumppaneiden keskinäinen luottamus. Vaikka EQF onkin otettu käyttöön, jotta tutkintotodistuksia voitaisiin vertailla ja siirtää vapaaehtois pohjalta kaikkialla unionissa, jäsenvaltiossa ja eri aloilla, nykyiset järjestelmät ovat hyvin monimutkaisia. On siis tehostettava välineitä, joilla voidaan lisätä avoimuutta ja selviytyä välttämättömistä välivaiheista, jotta tutkintotodistukset voidaan ottaa käyttöön vuonna 2012.

2.3 On niin ikään syytä korostaa, että ECVET-järjestelmä ei korvaa muita Euroopan unionin tämänhetkisiä toimintaperiaatteita. Mainittakoon etenkin muussa kuin kotivaltiossaan ammattia harjoittavista työntekijöistä annettu direktiivi 2005/36/EY. Toisaalta ECVET ei kuitenkaan lujita välttämättömiä yhteyksiä nykyisiin eurooppalaisiin ohjelmiin, joiden sääntöjen mukaan etenkin EU:n muita heikommin kehittyneillä alueilla koulutusjärjestelmien uudistamiseen myönnetään ESR-rahoitusta, jotta ihmiset saataisiin paremmin tiedostamaan osaamisyhteiskunnan tarpeiden merkitys sekä varsinkin elinikäisen oppimisen tarve. Samalla parannetaan laadukkaan peruskoulutuksen saatavuutta.

2.4 ECVET-järjestelmä, jolla pannaan alulle jatkuva prosessi, edellyttää kaikkien toimijoiden kestäväpohjaista sitoutumista sekä yhteisössä, jäsenvaltioissa tai alakohtaisella tasolla käynnistettyjen aloitteiden yhteisvaikutusta. Järjestelmässä ei valitettavasti ole nimenomaisesti tarkoitus hyödyntää edistystä ja innovointia (hyviä käytänteitä), joka niin ikään antaa potentiaalisille toimijoille ja kumppaneille pontta vuonna 2012 tapahtuvaa arviointia silmällä pitäen.

2.5 Komitea panee tuki merkille, että kaikilla tasoilla toteutetut useiden julkisten ja yksityisten toimijoiden kuulemiset ovat tuottaneet yhteisen kielen, mutta tiettyjen kirjainlyhenteiden käyttö ehdotuksissa, tiedonannoissa, suosituksissa, vaikutusten arvioinneissa ja komission teettämässä selvityksissä johtaa lyhenesekamelskaan ja aiheuttaa hämmennystä, joka kerää uhkapilviä asetettujen tavoitteiden ylle. Tiettyssä kielessä mielekäs lyhenne, kirjainyhdistelmä, kirjainlyhenne tai iskulause ei välttämättä merkitse mitään toisessa kielessä tai välittää siinä jopa täysin kielteisen mielikuvan. Toisaalta tällainen käytäntö saattaa rajoittaa uusien koulutusalan kanssa tekemisissä olevien tahojen liittymistä järjestelmään ja laimentaa kohdeyleisön kiinnostusta järjestelmään, joka on suunniteltu helpottamaan opintosuoritusten siirtoa eri jäsenvaltioiden ammattikoulutusjärjestelmien kesken eikä himmentämään suorituksia. Pyrittäessä yhtenäistämään ammattikoulutusjärjestelmiä ja saamaan ne vertailukelpoisiksi elinikäisen oppimisen kanssa komitea kehottaa myös ottamaan huomioon kielelliset näkökohdat sekä komission muilla aloilla toteuttamat toimet.

2.6 Jokaisella on oltava mahdollisuus opiskella eri oppilaitoksissa ja eri maissa, mikä edistää opiskelijoiden liikkuvuutta kaikkialla Euroopassa, sillä Euroopan unionissa on yli 30 000 ammattioppilaitosta<sup>(1)</sup>. Komission on huolehdittava siitä, ettei tätä tavoitetta toteuteta kielellisen monimuotoisuuden eikä komission edistämän kieltenopetuksen laadun kustannuksella.

### 3. Erityistä

3.1 Komissio on valinnut ECVET-järjestelmän perustamista koskevassa ehdotuksessaan sääntelytavaksi perustamissopimuksen 150 artiklan nojalla annettavan Euroopan parlamentin ja neuvoston suosituksen. Näissä säädöspuitteissa ECVET-järjestelmän sisältämät periaatteet voidaan toteuttaa vapaaehtois pohjalta. Tällainen menettelytapa vahvistaa toteutettua kuulemisprosessia, joka on tarjonnut eri toimijoille, työmarkkinaosapuolet mukaan luettuina, mahdollisuuden tuoda laajasti esiin erilaisia kantojaan.

3.2 Vaikka vapaaehtoisuudessa on omat puutteensa, sen ansiosta voidaan tehostaa komission, työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden toimien koordinoitua kartoitettaessa ilmenevät ongelmat sekä ennen kaikkea kehitettäessä sopivimpia innovaatioita ja ratkaisuja. Tämän prosessin ansiosta ECVET-järjestelmä saadaan toimivaksi ja sen toimeenpanoa voidaan tehostaa, mikä tuottaa unionin kansalaisille ja työntekijöille todellista lisäarvoa, kun heidän ammattipätevyytensä tunnustetaan. Näin edistetään elinikäistä oppimista ja liikkuvuutta.

3.3 Komission ilmaisema kunnianhimoinen tavoite arvioida edistymistä ja jakaa siitä tietoa ECVET-järjestelmän kehittämiseksi ja tarkistamiseksi jatkuvasti, jotta järjestelmää voidaan mukauttaa tarpeisiin, näyttää takaavan yhteistyön. On toivottavaa, että eri toimijat ja varsinkin käyttäjät tai käyttäjien edustajat osallistuvat laajasti arviointiin ja ehdotuksessa mainitun selvityksen laadintaan.

3.4 Komissio haluaa tukea ja edistää liikkuvuutta rajojen yli ja osallistumista elinikäiseen oppimiseen ammatillisen koulutuksen alalla. Tämän on toteuduttava myös käytännössä vahvistamalla suosituksen sisältyvät, toimijoiden asemaa ja tehtävää koskevat periaatteet:

<sup>(1)</sup> Komission lehdistötiedote IP/08/558.

- Loppukäyttäjät ovat opiskelijat, jotka haluavat vapaaehtoisesti validoida oppimistuloksensa tunnustetun tutkintotodistuksen saamiseksi.
- Tutkintojärjestelmällä, joka perustuu oppimistulosten tunnustamiseen pisteistä koostuvien oppimistulosyksiköiden avulla on taattava opiskelijoille puolueettomuus ja yhdenvertainen pääsy koulutukseen, ilman lisäesteitä tai ylimääräisiä valintaperusteita.
- Peruskoulutuksen ja elinikäisen oppimisen alalla on tehtävä Euroopan laajuista yhteistyötä, jotta luodaan edellytykset opintosuoritusten avoimuudelle ja tunnustamiselle.
- On luotava erityisesti ECVET-järjestelmään keskittyviä verkostoja ja kumppanuuksia opintosopimuksiin ja opintosuoritusten siirtoon liittyvien uusien välineiden ja uusien menetelytapojen kehittämiseksi.
- Komission olisi huolehdittava siitä, että parhaillaan hyväksyttävänä olevat vaatimukset mahdollistavat sekä opiskelijoiden että koulutusalan eri tahojen oikeudenmukaisen kohtelun. Tuoreiden tutkimusten mukaan <sup>(1)</sup> elinikäistä oppimista hyödyntävät eniten *pisimmälle koulutetut henkilöt*. Heikoimmin koulutetut henkilöt tai henkilöt, jotka eivät ole suorittaneet mitään tutkintoa, hyödyntävät vähiten elinikäistä oppimista. Tähän on monia syitä, mutta tutkinnoille ei saisi asettaa tällaista estettä. Komission onkin huolehdittava siitä, että tutkintojärjestelmä kattaa myös *heikoiten koulutetut henkilöt*.
- Tietyissä jäsenvaltioissa useat edellä mainitun kohderyhmän koulutukseen erikoistuneet tahot (yhdistykset ja järjestöt), joilla on asiasta pitkäaikaista konkreettista kokemusta, on viime aikoina suljettu ”tarjonnan” ulkopuolelle, sillä hyvin usein lyhyen aikavälin säästöjä on tehty vähiten ”tuottavien” henkilöiden kustannuksella. Heihin olisi nyt alettava panostaa inhimillisiä ja taloudellisia voimavaroja aivan erityisesti kulttuurin, osuus- ja yhteisötalouden ja aikuisopetuksen piirissä, sillä nämä osa-alueet toimivat usein ponnahduslautana kyseisten henkilöiden pääsyyllä ammattikoulutukseen.

<sup>(1)</sup> *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks, 2007, SEC(2007) 1284. NIACEn aikuiskoulutustutkimus Counting the Cost, tammikuu 2008. NIACE = National Institute of Adult Continuing Education (Yhdistyneen kuningaskunnan aikuiskoulutuskeskus).*

3.5 Jotta saadaan aikaan eurooppalainen tutkintojärjestelmä yhteistyötä tiivistämällä, laaditaan yhteisiä standardeja. Tämä on erityisen arkaluonteista niin kutsutun arkioppimisen oppimistulosten osalta. Noudatettavia standardeja olisi hiottava ja tarkasteltava etenkin Cedefopin selvityksessään ehdottamien kriteereiden mukaisesti (ks. jäljempänä oleva alaviite), ja niistä olisi kuuluttava tahoja, joilla on asiasta runsaasti kattavaa kokemusta (ja jotka eivät ole perustaneet menestystään pudotuspeliin eivätkä tutkintoon oikeuttavaan koulutukseen pääsyn edellytyksenä oleviin valintamenettelyihin).

3.6 Komission olisi otettava huomioon aikuiskoulutuksen toimintaohjelmasta antamansa tiedonanto <sup>(2)</sup>. Näin järjestelmä voitaisiin ulottaa nopeammin kattamaan mahdollisimmat monet henkilöt ja keskittyä eniten koulutusta tarvitseviin, jotka eivät ole pelkästään herkästi horjuvassa tai muuten epäedullisessa asemassa vaan jotka olisi asetettava etusijaan sosiaalisen tai inhimillisen sopeutumistarpeen vuoksi tai taloudellisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden takia <sup>(3)</sup>.

3.7 Tarkasteltavana olevan suosituksen liitteet 1 ja 2, joissa noudatellaan Cedefopin <sup>(4)</sup> suosituksia, ovat ECVET-järjestelmän onnistumisen kannalta tähdellisiä. Niissä pyritään avoimuuteen ja johdonmukaisuuteen asettamalla kaikille tasoille kehittämissperiaatteet. Liitteitä olisi selitettävä ja täydennettävä, ja niistä olisi tiedotettava nykyistä tehokkaammin, jotta voitaisiin varmistaa järjestelmän pysyvyys ja lujuus.

3.8 Vaikka yhteisten koulutustavoitteiden luettelo ja nimitykset on laadittu komission järjestämän esikuulemisen ja kuulemisen yhteydessä – mikä on sinänsä edistyskellistä –, ei pidä unohtaa, ettei koulutus kuulu kaupallisiin palveluihin, vaan sen on edelleen oltava mahdollisimman monen ulottuvilla oleva peruspalvelu. Se on taattava julkisin investoinnein ja poliittisen koheesio turvin sekä kansallisella tasolla että WTO:n neuvotteluissa, mikäli eurooppalainen kilpailukyky halutaan säilyttää laajasti (yleisen edun kannalta) ymmärrettyinä.

<sup>(2)</sup> ETSK:n antama lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Aikuiskoulutuksen toimintasuunnitelma – Oppiminen kannattaa aina”, esittelijä: Renate HEINISCH. Lausunto hyväksyttiin pidetyssä täysistunnossa (EUVL C 204, 9.8.2008, s. 89).

<sup>(3)</sup> AK:n 19. kesäkuuta 2008 antama lausunto aiheesta ”Aikuiskoulutuksen toimintasuunnitelma – Oppiminen kannattaa aina”, esittelijä: Mary SHIELDS. Lausunto hyväksyttiin 18.–19. kesäkuuta 2008 pidetyssä täysistunnossa.

<sup>(4)</sup> Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskus Cedefop perustettiin vuonna 1975 neuvoston asetuksella (ETY) N:o 337/75. Se tarjoaa Euroopan unionille puitteet ammatillisen koulutuksen kehittämiseksi. Berliinin FHVR–FBAE-korkeakoulussa (*Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege – Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation* = Julkis- ja oikeushallinnon korkeakoulu – Ammatillikoulutuksen, työmarkkinoiden ja arvioinnin tutkimuskeskus) työskentelevän Erwin SEYFRIEDIN Cedefopille laatima raportti *Indicators for quality in VET: to enhance European cooperation*.



3.9 Jos halutaan olla johdonmukaisia, ihmisarvoisen työn ja laadukkaan peruskoulutuksen tavoitteiden on kuljettava käsi kädessä kilpailukyvyyn takaamiseksi. Eurooppalaisesta tutkintojärjestelmästä on edelleen sovittava yhteisesti jäsenvaltioiden, kaikkien työmarkkinaosapuolten tasojen ja validoinnin kohderyhmien kesken, sillä tavoitteet on suunnattava juuri validoinnin kohteisiin. Tavoitteiden tulisi edelleen olla kaikkien edunsaajien kannalta ymmärrettäviä ja selkeitä: hankitun pätevyyden tunnustaminen, oppimistulosten siirrettävyys sekä maantieteellinen ja ammatillinen liikkuvuus. Toimijat on tunnustettava, ja niillä on oltava mahdollisuus saada yleishyödyllisiin tarkoituksiin myönnettävää rahoitusta. Eurooppalainen tutkintojärjestelmä voi parantaa työllistettävyyttä ja liikkuvuutta, jos järjestelmä rakennetaan ottamalla huomioon seuraavat seikat: pätevimpien toimijoiden vaaliminen (kokemus), onnistuneiden validointien määrä, validointien laatu, sellaisten toimijoiden (järjestöjen ja yhdistysten) hankkiman kokemuksen tunnustaminen, jotka ovat testanneet toteuttamiskelpoisia metodeja syrjään sysättyjen tahojen luottamuksen herättäminen ja niiden asettaminen etusijaan (siirtolaisten avustaminen, romaneille myönnettävä tuki, lukutaidon opettaminen aikuisille, kielenoppimisen tukeminen jne.).

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

3.10 Komitea muistuttaa, että liikkuvuuteen osallistuvat nykyisin eniten yritysten lähettämät miespuoliset rakennusalan palkansaajat. Seuraavaksi eniten liikutaan tietotekniikan palvelujen alalla ja uusien teknologioiden alalla, matkailuammateissa, liikennesektorilla jne.

3.11 Koska ECVET-järjestelmä koskee erityisesti ammatillista perus- ja täydennyskoulutusta sekä virallisten oppimistulosten (koulutuksen) ja arkioppimisen (ammattikokemuksen) tunnustamista ja validointia, komitea suosittaa, että tutkintojärjestelmässä kiinnitetään erityistä huomiota elinikäiseen oppimiseen ja lähetettyjen työntekijöiden taitojen tunnustamiseen <sup>(1)</sup>.

3.12 Neljän vuoden kuluttua laadittavan tilannekatsauksen yhteydessä järjestelmästä olisi tiedotettava laajasti jäsenvaltioissa Euroopan komission johdolla, jotta sitä kehitettäisiin samansuuntaisesti nykyisten järjestelmien kanssa ja jotta se juurrutettaisiin kansalais-yhteiskuntaan.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

<sup>(1)</sup> ETSK:n antama lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuva työntekijöiden lähettäminen työhön toiseen jäsenvaltioon: mahdollisuuksista täysi hyöty ja työntekijöille taattu suoja", esittelijä: An LE NOUAIL-MARLIÈRE (EUVL C 224, 30.8.2008, s. 95).

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Muutettu ehdotus- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi työntekijöiden työssään käyttämille työvälineille asetettavista turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista**

KOM(2008) 111 lopullinen – 2006/0214 COD

(2009/C 100/26)

Euroopan unionin neuvosto päätti 4. kesäkuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Muutettu ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi työntekijöiden työssään käyttämille työvälineille asetettavista turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista.*

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2008. Ainoa esittelijä oli Xavier VERBOVEN.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 102 ääntä puolesta kenkään äänestämättä vastaan ja 4:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea kannattaa pääpiirteissään käsillä olevaa ehdotusta, mutta kehottaa komissiota ottamaan huomioon esittämänsä varaukset ja muuttamaan perustelukappaleita niiden mukaisesti. Komitea toivoo, että parlamentti ja neuvosto hyväksyvät ehdotuksen pikaisesti <sup>(1)</sup>.

## 2. Perustelu

### 2.1 Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1.1 Komission ehdotuksella on tarkoitus kodifoida 30. marraskuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/655/ETY, joka käsittelee työntekijöiden työssään käyttämille työvälineille asetettavia turvallisuutta ja terveyttä koskevia vähimmäisvaatimuksia. Uudella direktiivillä korvataan siihen sisällytetyt säädökset <sup>(2)</sup>. Komissio toteaa, että kodifioitavien säädösten asiasisältöä ei ole ehdotuksessa muutettu, vaan niihin on yhdistettävä tehty ainoastaan kodifioinnin edellyttämät muodolliset muutokset.

### 2.2 Huomautukset

2.2.1 Työsuojelusäntöjen noudattaminen työvälineiden käytössä on ennaltaehkäisyn kannalta keskeistä. Aihetta koskevia vähimmäissääntöjä on pyritty yhdenmukaistamaan vuodesta 1989 lähtien. Vuonna 1989 marraskuun 30. päivänä annettua

direktiiviä on muutettu useita kertoja siten, että se kattaa suuren määrän työtilanteita (pääasiassa korkealla tehtävän työn), sekä siten, että työturvallisuuskysymysten tarkastelussa otetaan huomioon myös ergonomian periaatteet. Direktiivin 2007/30/EY antaminen on myös muuttanut tapaa, jolla jäsenvaltiot laativat turvallisuutta ja terveyttä koskevan yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanosta annettavat kansalliset kertomukset. Näiden eri tarkistusten johdosta säädökset saattavat tuottaa kohderyhmille vaikeuksia.

2.2.2 Kodifioinnin yhteydessä ei pitäisi direktiivin artiklakohtien, liitteiden eikä perusteluosien asiasisältöön tehdä mitään muutoksia. Nämä direktiivin eri osiot muodostavat johdonmukaisen ja toisiinsa sidoksissa olevan kokonaisuuden. Vaikka perusteluosa ei sisälläkään sitovia säännöksiä, se helpottaa sitovien säännösten tulkintaa ja antaa jäsenvaltioille kriteerit johdonmukaiseen täytäntöönpanoon. Komitea arvioi ehdotusta tarkasteltuaan, että teksti noudattaa täysin kyseistä peruseriaatetta artiklojen ja liitteiden kodifioinnissa. Komitea esittää kuitenkin seuraavat huomautukset:

— Komitea toteaa, että kodifiointiin ei ole sisällytetty direktiivin 2001/45/EY johdanto-osan seitsemättä, kahdeksatta, yhdeksättä, kymmenennettä eikä yhdennettätoista perustelukappaleita eikä direktiivin 89/655/ETY yhdeksättä perustelukappaleita.

<sup>(1)</sup> Ks. myös ETSK:n 15. helmikuuta 2007 antama lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi työntekijöiden työssään käyttämille työvälineille asetettavista turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista (toinen direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi) (kodifioitu toisinto)”, esittelijä: Xavier Verboven (EUVL C 97, 28.4.2007).

<sup>(2)</sup> Neuvoston direktiivi 89/655/ETY, neuvoston direktiivi 95/63/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/45/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2007/30/EY.

— Direktiivin 2001/45/EY kymmenennessä ja yhdennessätoista perustelukappaleessa kiinnitetään erityistä huomiota tarpeeseen antaa erityisopastusta työntekijöille, jotka joutuvat käyttämään korkealla tehtävässä työssä käytettäviä työvälineitä. Komitea toivoo, että tätä suositusta ei jätetä pois kodifioitavaksi ehdotetun direktiivin perustelukappaleista.

- Komitea katsoo, että käsillä olevasta ehdotuksesta tulisi kuulla työturvallisuuden ja työterveyden neuvonantavaa komiteaa neuvoston 22. heinäkuuta 2003 antaman päätöksen 2003/C 218/01 nojalla. Kuuleminen tulisi mainita direktiivin viittauskappaleessa tähänastisen käytännön mukaisesti. Kodifioinnin käynnistämisestä kulunut aika osoittaa, että neuvonantavaa komiteaa olisi voitu kuulla ilman erityisiä ongelmia.

2.2.3 Komitea katsoo edellä mainituin varauksin, että komission ehdotus on tarkoituksenmukainen koonos voimassa olevista eri säännöksistä ja selkiyttää niitä eikä siis aiheuta ongelmia.

2.2.4 Komitea kannattaa pääpiirteissään käsillä olevaa ehdotusta, mutta kehottaa komissiota ottamaan huomioon esittämänsä varaukset ja muuttamaan perustelukappaleita niiden mukaisesti. Komitea toivoo, että parlamentti ja neuvosto hyväksyvät ehdotuksen pikaisesti.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: neuvoston direktiivi valmisteveroa koskevasta yleisestä järjestelmästä

KOM(2008) 78 lopullinen/3 – 2008/0051 CNS

(2009/C 100/27)

Euroopan unionin neuvosto päätti 4. maaliskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus: neuvoston direktiivi valmisteveroa koskevasta yleisestä järjestelmästä*

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 2. lokakuuta 2008. Esittelijä oli Umberto BURANI.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 107 ääntä puolesta ja 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa komission päätöstä korvata valmisteveroa koskeva perusdirektiivi 92/12/ETY kokonaisuudessaan uudella tekstillä, jossa otetaan huomioon valmisteveron alaisten tuotteiden liikkumisen ja valvonnan sähköisen järjestelmän (*Excise Movement and Control System, EMCS*) käyttöönotto. Direktiivi tarjoaa järjestelmälle oikeusperustan. Komissio on käyttänyt tilaisuutta hyväkseen tehdä eräitä muutoksia ja uudistuksia, jotka ovat osoittautuneet välttämättömiksi jäsenvaltioiden hallintojen ja toimijoiden kokemusten perusteella. Lisäksi erilaisia menettelyjä on yksinkertaistettu. ETSK ei yleisesti otaen vastusta muutettuja ja uudistettuja kohtia, mutta se haluaa herättää pohdintoja joistain näkökohdista myöhemmin käytäviä keskusteluita varten.

1.2 Komission mukaan direktiivin on tarkoitus tulla voimaan 1. tammikuuta 2009, vaikka se on tietoinen, että ehdotuksen käsittely vie paljon enemmän aikaa. Komissio ehdottaa myös, että EMCS-järjestelmän ottaisivat käyttöön ensin vain ne jäsenvaltiot, jotka ovat sen hyväksyneet, muiden jäsenvaltioiden soveltaessa edelleenkin jonkin aikaa paperimuotoisiin asiakirjoihin perustuvaa menettelyä.

1.3 ETSK katsoo yhdessä muiden eturyhmien kanssa, että kyseiseen toimenpiteeseen tulisi suhtautua kriittisesti: kahdesta eri menettelystä aiheutuu vaikeuksia ja kustannuksia sekä hallinnolle että toimijoille. Toisaalta myös vaihtoehto eli EMCS-järjestelmän käyttöönotto sitten, kun kaikki ovat siihen valmiita, on haitaksi sekä niille, joilla tämä valmius jo on, että toimijoille. Väliaikaisena ratkaisuna, joka tosin ei ole tyydyttävä ja joka saattaa siirtää EMCS-järjestelmän käyttöönoton Euroopassa haamaan tulevaisuuteen, voisi olla EMCS-järjestelmän käyttö vain niiden jäsenvaltioiden sisäisissä toiminnoissa, jotka pystyvät jo nyt ottamaan käyttöön sähköisen menettelyn. Kaikki jäsenvaltiot

käyttäisivät paperimuotoisiin asiakirjoihin perustuvaa menettelyä kansainvälisissä toiminnoissa kunnes kaikki voivat siirtyä sähköiseen menettelyyn.

1.4 Komission asiakirjassa keskeisessä osassa on tavaroiden siirto väliaikaisesti valmisteverottomina. ETSK kannattaa uudistuksia, mutta esittää eräitä tarkennuksia ja ehdotuksia (ks. kohdat 4.6–4.9), jotka koskevat pääasiassa tavaroiden "lopullisen menettämisen" käsitettä, joka on nyt paremmin määritelty. Etämyynnin kohdalla 34 artiklan muotoilu (ks. kohta 4.9) saattaa aiheuttaa lainsäädännöllisiä tulkintaongelmia koskien maata, jossa valmistevero kannetaan.

1.5 ETSK ehdottaa myös, että uudessa direktiivissä tarkennetaan määrät ja arvot, joiden rajoissa kansalaisten toisessa jäsenvaltioissa tekemät hankinnat voidaan katsoa yksityishenkilöiden hankinnoiksi. Vaarana on eri hallintojen tulkinta- ja sovelluserot.

### 2. Komission ehdotus

2.1 Direktiivi 92/12/ETY, joka on annettu 25. helmikuuta 1992, sisältää säännökset valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä. Säännökset perustuvat pääosin paperimuotoisten asiakirjojen käyttöön. Euroopan parlamentin ja neuvoston 16. kesäkuuta 2003 tekemällä päätöksellä N:o 1152/2003/EY otettiin käyttöön **tietokoneistettu järjestelmä** eli nk. EMCS-järjestelmä, jolla yksinkertaistetaan toimijoilta vaadittavia muodollisuuksia ja tarjotaan viranomaisille mahdollisuus yhdenmennyyn ja entistä tehokkaampaan valvontaan. EMCS-järjestelmän hyväksyminen edellyttää niiden säännösten muuttamista, jotka koskevat tavaroiden **siirtoa väliaikaisesti valmisteverottomina**.

2.2 Komissio käyttää tilaisuutta hyväkseen ja **korvaa direktiivin 92/12/ETY kokonaisuudessaan**. Komissio ottaa huomioon EMCS-järjestelmän, jolle direktiivi tarjoaa oikeusperustan, sekä **muuttaa edellisen direktiivin perusteellisesti ja kokonaisuudessaan**. Se ajantasaistaa kieliasua ottaen huomioon uudet lainsäädäntönormit, laatii tekstin uudelleen rakenteen johdonmukaisuuden parantamiseksi, poistaa merkityksensä menettäneet säännökset, ottaa huomioon uudet oikeudelliset käsitteet ja yksinkertaistaa menettelyjä vähentäen toimijoiden velvollisuuksia heikentämättä kuitenkaan valvontaa.

2.3 Uuteen tekstiin, V lukuun, on myös sisällytetty keskeiset elementit ehdotuksesta KOM(2004) 227 lopullinen, jonka neuvosto hyllytti vuonna 2005. Ehdotuksen tavoitteena oli muuttaa perusdirektiivin 7–10 artiklaa, joissa käsitellään kulutukseen jo luovutettujen tuotteiden liikkumista yhteisön sisällä.

2.4 Ennen ehdotuksen antamista toimijoita kuultiin laajasti, ja se on laadittu yhteistyössä valmisteverokomitean alaisuudessa toimivan asiantuntijatyöryhmän kanssa. Menettely on asianmukainen ja mahdollistaneen sen, että asiakirja voidaan käsitellä tekniseltä kannalta ilman suurempia ristiriitoja.

### 3. Yleistä

3.1 ETSK on tyytyväinen komission aloitteeseen. Ehdotus direktiiviksi on sen perustana olevaa asiakirjaa johdonmukaisempi ja paremmin muotoiltu, ja sillä yksinkertaistetaan hallinnollisia menettelyjä. Siinä otetaan myös entistä paremmin huomioon toimijoiden tarpeet, muttei kuitenkaan tingitä valvonnan tasosta. Valvonnan tulisi itse asiassa tehostua EMCS-järjestelmän käytönnoton myötä.

3.2 Uusissa säännöksissä keskeisessä osassa ovat **tavaroiden väliaikaisesti valmisteverottomat siirrot** EMCS-järjestelmään perustuvien menettelyin. Päätöksen N:o 1152/2003/EY mukaan EMCS-järjestelmä olisi tarkoitus ottaa käyttöön huhtikuussa 2009. On aiheellista epäillä, että eräät maat eivät noudata tätä määräaika, ja on käytännöllisesti katsoen varmaa, että kaikki maat eivät sitä tee. Järjestelmä vaatii kuitenkin yhteisen totuttelevaiheen ja edellyttää **kansallisten hallintojen tiivistä yhteistyötä**. Näin ollen tarvitaan **sisäisten menettelyjen yhdenmukaistamista**. Tämä on varsin monimutkaista hallinnollisesti, teknisesti ja toiminnallisesti. Komissio on tietoinen asiasta. Vaikka komissio ehdottaa, että direktiivi tulee voimaan 1. huhtikuuta 2010, se säätää, että jäsenvaltiot voivat hyödyntää **siirtymäkautta**, jonka aikana perusdirektiivi olisi edelleen voimassa asiankuuluvien osin.

3.3 Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ottamaan EMCS-järjestelmän käyttöön, mutta kaikki eivät tee sitä välttämättä mielellään, ja on täysin mahdollista, että järjestelmän täydellisen toteuttamisen tielle tulee vielä esteitä. Odotettavissa on **vastustusta**, jota voidaan perustella teknisillä seikoilla, mutta jonka taustalla on pääasiassa muita tekijöitä. Ennakkotapauksen tarjoaa kohdassa 2.3 mainittu direktiiviehdotus (KOM(2004) 227 lopullinen) valmisteveron alaisen tuotteiden liikkumisesta kulutukseen luovuttamisen jälkeen. Se ei anna aihetta suuriin odotuksiin, sillä vaikeiden neuvottelujen jälkeen asia päätettiin jättää odottamaan aihealueen täydellistä tarkistusta. Nyt käsillä oleva ehdotus on kuitenkin pääosin sama kuin edellinen ehdotus.

3.4 Arkaluonteisimmat kysymykset ovatkin **poliittis-taloudellisia**. Kukin jäsenvaltio soveltaa erilaisia valmisteverokantoja eri tuotteisiin, ja tämä johtaa varsin hyvin tunnettuun ilmiöön eli hyötylaskelmiin perustuviin **rajatylittäviin ostoisiin**. Yhteinämarkkinoiden periaatteiden mukaan jokaisen kansalaisen tulisi voida hyötyä hintaeroista sekä kansallisella tasolla että ennen kaikkea rajatylittävässä ostoissa. Nämä periaatteet joutuvat kuitenkin kyseenalaisiksi, kun mukaan tulevat verotukselliset seikat. Todellisuudessa jokainen jäsenvaltio karsastaa kyseistä kauppaa silloin, kun siitä aiheutuu sille haittaa, ja jättää sen huomiotta silloin, kun siitä koituu sille hyötyä. Mikään valmisteveron alainen tuote ei voi välttää tätä ongelmaa. Tästä ovat osoituksena hiljattain tupakasta, alkoholista ja kaasuoiljasta käydyt keskustelut (<sup>1</sup>). Esille on otettu **terveyteen, yleiseen järjestykseen, ympäristönsuojeluun ja taloudelle aiheutuviin haittoihin** liittyviä perusteita. Taustalla ovat toisinaan peiteltysti myös **verotuksellisiin etuihin tähtääviin laskelmiin** liittyvät perusteet. Eri-laiset näkökannat johtuvat siis jäsenvaltioiden soveltamista erilaisista **sosiaali-, talous- ja veropolitiikoista**. Yhteisön tasolla **tämä aiheuttaa puhtaasti poliittisluonteisia ongelmia**.

3.5 ETSK on tietoinen siitä, että asia on arkaluonteinen ja että jäsenvaltiot voivat kohdata ongelmia neuvotteluissa. Onnistuminen riippuu siitä, kuinka paljon **joustoa** yhteisten päätösten saavuttaminen edellyttää. Jokaisen hallituksen on löydettävä tasapaino valmisteveroihin liittyvien vaatimustensa ja niiden myönnytyksen välillä, jotka sen on tehtävä muille osapuolille. Toisin sanoen kaikkien on löydettävä keinot **saavuttaa omat tavoitteensa sosiaalialioissa ja talousarviokysymyksissä ja sovittaa ne yhteen yhteisen valmisteverojärjestelmän kanssa, eikä päinvastoin**.

(<sup>1</sup>) Esimerkiksi seuraavat viimeaikaiset direktiiviehdotukset:

Ehdotus: neuvoston direktiivi valmisteveron alaisia tuotteita koskevasta yleisestä järjestelmästä sekä näiden tuotteiden hallussapidosta, liikkumisesta ja valvonnasta annetun direktiivin 92/12/ETY muuttamisesta (KOM(2004) 227 lopullinen – 2004/0072 CNS)

Ehdotus: neuvoston direktiivi direktiivin 2003/96/EY muuttamisesta moottoripoltoaineena ammatitarkoitukseen käytettävään kaasuoiljyyn sovellettavien erityisten verojärjestelyjen tarkistamiseksi sekä lyijyttömän bensiinin ja moottoripoltoaineena käytettävän kaasuoiljyn verotuksen koordinoimiseksi (KOM(2007) 52 lopullinen – 2007/0023 CNS)

Ehdotus: neuvoston direktiivi alkoholin ja alkoholijuomien valmisteverojen määrien lähentämisestä annetun direktiivin 2007/587/EY muuttamisesta (kodifioitu toisinto) (KOM(2007) 587 lopullinen).

#### 4. Erityistä

4.1 Tässä osiossa ETSK ottaa esille komission ehdotuksen **pääasialliset uudistukset ja muutokset** nykyiseen lainsäädäntöön verrattuna. Komitea ei kuitenkaan kommentoi seikkoja, jotka eivät vaikuta kiistanalaisilta, joilla pyritään järkipäristämään tekstiä ja jotka perustuvat terveeseen järkeen tai asiantilan luonnolliseen kehitykseen.

4.2 Kuten jo kohdassa 3.2 todetaan, **paperimuotoiset asiakirjat eivät poistu** direktiivin voimaantulon myötä, vaikka sen hyväksyminen merkitsee edellisen direktiivin 95/12/EY kumoamista. Ehdotetussa direktiivissä säädetään **siirtymäkaudesta**, jonka aikana voidaan käyttää myös paperimuotoisia asiakirjoja. Kukaan ei osaa sanoa, kuinka kauan siirtymäkausi kestää. Varmaa on, että järjestelmässä on vakavia ongelmia siihen asti, kunnes kaikki jäsenvaltiot ottavat käyttöön EMCS-järjestelmän. ETSK **kiinnittää huomiota toimijoille** – sekä jäsenvaltioiden hallinnoille – **aiheutuvaan taakkaan**, sillä niiden on käytettävä samanaikaisesti sekä **sähköistä että paperimuotoisiin asiakirjoihin perustuvaa järjestelmää** kohdemaiden mukaan.

4.2.1 Vaihtoehtona on ryhtyä soveltamaan järjestelmää vasta silloin, kun se on käytössä kaikissa jäsenvaltioissa, mutta vaarana on, että hanke siirtyy mahdollisesti kauas tulevaisuuteen. Lisäksi se pakottaisi ne jäsenvaltiot, jotka ovat jo valmiita soveltamaan sähköisiä menettelyjä, odottamaan muita. Tilanne olisi sietämätön ja haitallinen niille, jotka ovat ryhtyneet soveltamaan sääntöjä ajoissa, mutta myös ja ennen kaikkea kaupallisille toimijoille.

4.2.2 Komitea ottaa esille eräiden asiantuntijoiden ehdottaman vaihtoehdon, joka ei tosin tuo ratkaisua asiaan, mutta vaikuttaa hyväksyttävältä – vaikkakaan ei optimaaliselta – kompromissilta: jo nyt valmiit jäsenvaltiot voisivat käyttää sähköistä menettelyä sisäisissä toiminnoissa ja säilyttää paperimuotoisiin asiakirjoihin perustuvan menettelyn kansainvälisiä suhteita varten. Järjestelmää kokeiltaisiin näin kansallisella tasolla ennen kuin siirryttäisiin soveltamaan sitä yhteisön tasolla kaikkien jäsenvaltioiden ollessa valmiita.

4.3 **I luvussa – yleiset säännökset** – ei ole perusuonteisia muutoksia direktiiviin 92/12/ETY verrattuna. Siinä esitetään joitain parannuksia, annetaan uusia määritelmiä ja tehdään pieniä muutoksia.

4.4 **II luvussa – valmisteverosaatavan syntyminen** – on 7 artiklan 4 kohtaan sisältyvä muutos, jonka mukaan ”lopullisesti menetetty” väliaikaisesti valmisteverottomat tavarat vapautetaan verosta. Uusi termi ”lopullinen menettäminen” viittaa tavaraan, jota kukaan ei voi enää käyttää riippumatta menettämi-

sen syystä. Todellisena uutuutena on se, ettei direktiivissä säädetä enää, että ”ylivoimaiset esteet” on todettava. ETSK huomauttaa kuitenkin, että jäsenvaltioilla on vapaus määrittellä asiassa omat sääntönsä.

4.5 **Luku III – tuotanto, jalostus ja hallussapito** – sisältää yhden merkittävän uudistuksen: henkilö, joka on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, voi perustaa ”verottoman varaston”, vaikka sisämarkkinalogiikan mukaisesti tälle periaatteelle asetettiin aiemmin rajoituksia.

4.6 **IV lukuun – valmisteveron alaisten tavaroiden siirto väliaikaisesti valmisteverottomina** – sisältyy uusia säännöksiä. 16 artiklan mukaan tavaroita voidaan siirtää verottomiin varastoihin, mutta myös yksityishenkilöille tai valtuutetuille yrityksille (”rekisteröidyille vastaanottajille”) ja luvanvaraisesti valtuutetun vastaanottajan nimeämään ”suoran luovutuksen paikkaan”. ETSK kannattaa tätä ja toivoo, että valvontamenettelyt ovat niin tehokkaita, että ne estävät väärinkäytöt. Olisi kuitenkin toivottavaa määrittellä tarkkaan ammatillaiset, joihin direktiivissä käytettyjä termejä sovelletaan.

4.7 Seuraavat säännökset (17–19 artikla) koskevat takuita, jotka kattavat väliaikaisesti valmisteverottomina siirrettäviin tavaroihin liittyvät riskit. Ne eivät anna aiheutta erityisiin kommentteihin. Sen sijaan **2 jakson** säännökset (20–27 artikla) ovat tärkeitä. Niissä käsitellään **valmisteveron alaisten tavaroiden väliaikaisesti valmisteverottomassa siirrossa noudatettavia menettelyjä**. Teknisten asiantuntijoiden mukaan näiden menettelyjen hyväksymistä tulisi punnita tarkkaan, jotta voitaisiin **varmistaa, että ne mahdollistavat tehokkaan valvonnan ja ovat johdonmukaisia hallintoresurssien kanssa**. ETSK huomauttaa kuitenkin, että 20 artiklan 1, 2 ja 3 kohdan mukaan valmisteveron alaisten tavaroiden siirto voi tapahtua vain sähköistä asiakirjaa käyttäen. Tätä sääntöä tulee mukauttaa sen mukaisesti, mikä järjestelmä valitaan siirryttäessä paperimuotoisista asiakirjoista sähköisiin asiakirjoihin.

4.8 **Luvussa V** käsitellään kulutukseen luovutettujen valmisteveron alaisten tavaroiden **siirtoa ja verotusta**. Siinä ei ole perusuonteisia uusia säännöksiä. Siinä painotetaan periaatetta, jonka mukaan valmistevero kannetaan maassa, jossa hankinta on tehty, silloin kun kyseessä ovat yksityishenkilöiden hallussaan pitämät tavarat (30 artikla) ja maassa, jossa kulutus tapahtuu, silloin kun tavaroita pidetään hallussa kaupallisessa tarkoituksessa (31 artikla). Siinä vahvistetaan myös jo olemassa olevat säännökset, jotka koskevat valmisteverovelvollisen ja tavaroiden siirron määrittelyä.

4.9 **Etämyyntiä** koskeva 34 artikla on erityisen tärkeä: 30 artiklasta poiketen siinä säädetään, että yksityishenkilöiden ostamista tavaroista, jotka **myyjä tai joku tämän puolesta on suoraan tai välillisesti lähettänyt tai kuljettanut** toiseen jäsenvaltioon, valmistevero kannetaan **määräjäsenvaltiossa**. Tästä tulisi päätellä, että jos **ostaja lähettää hankkimansa tavarat omaan osoitteeseensa**, valmistevero kannetaan **jäsenvaltiossa, jossa tavarat on hankittu**.

4.9.1 ETSK pohtii, voiko säännös aiheuttaa **tulkintaongelmia**. Etämyynnissä ostos saatetaan päätökseen myyjän sijoittautumispaikassa silloin, kun maksu tapahtuu. Ostajalla, tavaroiden omistajalla, on siis laillinen oikeus antaa kenelle tahansa (mukaan lukien myyjälle) ohjeet lähettää hänelle **tavaran määräkseen ja hänen puolestaan**. Oikeudellisesti ja vastoin periaatetta veron kantamisesta paikassa, jossa varsinainen kulutus tapahtuu, voitaisiinkin *aina* katsoa, että **tavarat ovat yksityishenkilön hankkimia, ja ne on lähetetty tai kuljetettu hänen puolestaan**, joten valmistevero kannetaan jäsenvaltiossa, jossa hankinta on tehty, vaikka myyjä olisi huolehtinut lähettämisestä.

4.10 ETSK huomauttaa lisäksi, että sen mielestä 34 artiklassa on puute: siinä ei määritellä, minkä suuruisia ja arvoisia hankintoja voidaan pitää yksityishenkilöiden tekeminä hankintoina. Yksiselitteiset kriteerit ovat tarpeen, jotta voidaan välttyä siltä,

että jäsenvaltiot soveltavat ristiriitaisia toimenpiteitä sisämarkkinoilla. Muun muassa näiden seikkojen pohjalta ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita laatimaan entistä selkeämmät ja avoimemmat säännöt. Näin voitaisiin yksinkertaistaa kansalaisten ja yritysten elämää.

4.11 **Luvun VI** (erinäiset säännökset) loput säännökset koskevat merkkien käyttöä, ja niissä säilytetään vesi- ja ilma-alusten varastoja koskevat nykyiset säännökset. 38 artiklassa käsitellään **pieniä viinintuottajia** (alle 1 000 hehtolitraa), jotka voivat soveltaa yksinkertaistettuja menettelyjä tuotannossa ja valmisteveron alaisten tuotteiden hallussapidossa.

4.12 **VII luvussa** (loppusäännökset) vahvistetaan nykyinen **valmisteverokomitea** ja täytäntöönpanosäännökset. Direktiivi 92/112/ETY on tarkoitus kumota ajankohtana (1. huhtikuuta 2009), josta asiaan varovaisesti suhtautuvan komission mukaan on tarkoitus vielä keskustella. Sama koskee siirtymäkautta (jonka oletetaan loppuvan 31. joulukuuta 200...), jonka aikana jäsenvaltiot voivat soveltaa edelleenkin aiempaa direktiiviä. ETSK katsoo muiden toimielinten ja asiantuntijoiden tapaan, että määräjät ovat täysin viitteellisiä, ja niitä tulee **jatkaa realistisen näkemyksen pohjalta** erityisesti, kun otetaan huomioon käytännön vaikeudet EMCS-järjestelmän täydellisessä käyttöönotossa.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Ehdotus: neuvoston direktiivi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi sekä Ehdotus: neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 1798/2003 muuttamisesta yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi**

KOM(2008) 147 lopullinen – 2008/0058 CNS 2008/0059 CNS

(2009/C 100/28)

Euroopan unionin neuvosto päätti 3. huhtikuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 93 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi ja*

*Ehdotus neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1798/2003 muuttamisesta yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi*

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 2. lokakuuta 2008. Esittelijä oli Valerio SALVATORE.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 114 ääntä puolesta ja 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen ehdotukseen neuvoston direktiiviksi yhteisen arvonlisäverojärjestelmän muuttamisesta yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi sekä siihen liittyvään ehdotukseen neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1798/2003 muuttamisesta.

1.2 Ehdotetuilla muutoksilla pyritään vastaamaan yhä kasvaviin yksinkertaistamisen, vaikuttavuuden ja tehokkuuden vaatimuksiin. Muutosten ansioista hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistaminen ja jäsenvaltioiden valmius torjua ja hillitä yhteisön sisäisiä petoksia ovat nyt entistä selvemmin yhteydessä keskenään.

## 2. Johdanto

2.1 Tarkasteltavana oleva direktiiviehdotus sekä siihen liittyvä asetuksen muuttaminen ovat toimitelmissä käytyjen pitkien keskustelujen tulos. Ehdotuksen tarkoitus on antaa asianomaisille viranomaisille tehokkaita ja sitovia välineitä vilpillisten menettelyjen kitkemiseksi tai ainakin niiden vähentämiseksi huomattavasti. Vilpillisillä menettelyillä pyritään usein vääristämään sisämarkkinoiden toimintaa.

2.2 On syytä muistaa, että yhteisön sisäinen petos on rikkomus, joka ilmenee eri muodoissa ja eri aloilla aina alkoholin ja tupakan väärennöksistä ja salakuljetuksesta petoksiin välittömän verotuksen alalla sekä arvonlisäveron kierto, joka on petoksista tavallisin.

2.3 Viime aikoina juuri alv-petokset ovat saaneet paljon huomiota. Taustalla on ajatus yhteisön sisäiseen kauppaan sovelletavan nykyisen alv-järjestelmän perusteellisesta tarkistamisesta. Muista yhteisömaista peräisin olevien tuotteiden ja kotimaisten tuotteiden yhtäläisen kohtelun periaatteen mukaisesti alv-järjestelmä perustuu siihen, että vero kannetaan määränpäämaassa, toisin sanoen jäsenvaltiossa, jossa hankkija on arvonlisäverovelvollinen.

2.4 Kyseinen periaate, jota itse asiassa sovelletaan tilapäisesti yhteisön sisäisen kaupan järjestelmässä, on mahdollistanut tavaroiden vapaan liikkuvuuden, sillä sen mukaisesti yhteisömyynnissä tuotetta luovutettaessa ei makseta veroa. Toisaalta se on myös vahingoittanut huomattavasti Euroopan unionin taloudellisia etuja. Tästä hyvänä esimerkkinä ovat mekanismit, jotka ovat yhteisön sisäisessä kaupassa tapahtuvan niin sanotun ketjupetoksen takana. Ketjupetos on otettu esiin yhtenä esimerkkinä komission tiedonannossa neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle koordinoitusta strategiasta veropetosten torjunnan tehostamiseksi<sup>(1)</sup>. Ketjupetoksia kuvataan kiteytetysti ja selvästi sekä annetaan niiden määritelmä: "Eriyinen petostyyppi on ns. 'ketjupetos', jossa käytetään useimmissa tapauksissa samanaikaisesti jäsenvaltioiden sisäisiä toimia (alv ilmoitetaan) ja yhteisön sisäisiä toimia (alv:tä ei ilmoiteta sopimuspuolten välillä)".

2.5 ETSK on käsitellyt tätä asiaa useaan otteeseen ja antanut hyödyllisiä suosituksia, jotka on otettu tarkasti huomioon tätä lausuntoa laadittaessa<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> KOM(2006) 254 lopullinen.

<sup>(2)</sup> ETSK:n lausunnot aiheista "Ehdotus – Neuvoston direktiivi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä" (uudelleenlaatiminen), EUVL C 74 23.3.2005, s. 21 sekä "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle koordinoitusta strategiasta veropetosten torjunnan tehostamiseksi", EUVL C 161, 13.7.2007, s. 8.



### 3. Yleistä

3.1 On selvää, että on ryhdyttävä torjumaan tätä laajalle levinnyttä ilmiötä, jonka arvellaan kattavan noin 2–2,5 prosenttia BKT:stä. Ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi yhdessä ehdotuksen neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1798/2003 muuttamisesta yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi kanssa tukeekin aikaisempaa ja perusteellista komission tiedonantoa neuvostolle eräistä keskeisistä tekijöistä alv-petosten torjuntastrategian käyttöönotossa EU:ssa<sup>(1)</sup>. Siinä luetellaan myös konkreettisia toimia, joihin ryhdyttävä.

3.2 Komission lähestymistapa kävi jo ilmi edellä mainitusta tiedonannosta, jossa todettiin seuraavasti: ”Komissio on sitoutunut tekemään täydellisen selvityksen alv-järjestelmän mahdollisista muutoksista, eikä se näe mitään ristiriitaa siinä, että samalla jatketaan keskustelua ns. tavanomaisista toimenpiteistä. Joka tapauksessa on pyrittävä tarjoamaan veroviranomaisille nykyaikaisempia ja tehokkaampia välineitä veropetosten torjumiseen, riippumatta kauaskantoisemmista toimenpiteistä tehtävistä päätöksistä.”

3.3 Koska arvonlisäverojärjestelmän mittavaan muuttamiseen, jolla muutettaisiin radikaalisti koko arvonlisäverotuksen periaatteita, on tarkoitus ryhtyä vasta keskipitkällä aikavälillä, ETSK pitää hyvänä komission aloitetta muuttaa arvonlisäverotusjärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä hieman vaatimattomammin mutta yhtä kaikki tehokkaasti.

3.4 ETSK on tyytyväinen ehdotettuihin muutoksiin. Se toteaa, että alv-direktiiviin ehdotetut yksittäiset muutokset ovat ehdotuksen valmistelutyössä asetettujen yksinkertaistamisen ja tehostamisen vaatimusten mukaisia. Lisäksi muutosten ansiosta hallinnollisten menettelyjen yksinkertaistaminen ja jäsenvaltioiden valmius torjua ja hillitä yhteisön sisäisiä petoksia ovat nyt selvemmin yhteydessä keskenään.

3.5 Direktiiviehdotuksen tarkoituksena, kuten sen perusteluista käy ilmi, on lyhentää aikaa, jossa jäsenvaltio saa tiedon tapahtuneesta liiketoimesta. Toisin sanoen tavoitteena on lyhentää yhteisöliiketoimien ilmoituskausi yhteen kuukauteen. Sen lisäksi tarkoitus on lyhentää kolmesta kuukaudesta yhteen kuukauteen se määräaika, jonka kuluessa tiedot on ilmoitettava muille jäsenvaltioille. Tällä säännöksellä pyritään estämään hallinnollisten rasitteiden paisuminen kohtuuttomiksi. Samalla jäsenvaltioiden veroviranomaisille olisi taattava paremmat tutkimis- ja riskienhallintamahdollisuudet yhteisössä ilmenevien petostapauksien torjuntaan.

3.6 Muita neuvoston direktiiviä 2006/112/EY muuttavia säännöksiä leimaa pyrkimys sääntelyn selkeyteen, toimenpiteiden yksinkertaistamiseen ja hallinnollisen yhteistyön parantamiseen.

3.7 Tietojen antamisen määräaikojen lyhentämisen ohella samoihin tavoitteisiin pyritään myös ehdotuksella siitä, että petosten torjuntaan tarvittavat tiedot käsittäisivät myös tiedot tavaroiden yhteisöhankinnoista ja sellaisten palvelujen hankkimisesta toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneilta palvelujen suorittajilta, joista hankkija on veromaksuvelvollinen. Samaan pyritään niin ikään säännöksellä sitä, että hankkijat, jotka harjoittavat tällaisia liiketoimia yli 200 000 euron arvosta, velvoitetaan tekemään arvonlisäveroilmoituksensa joka kuukausi. Lisäksi pyritään yhdenmukaistamaan säännöt verosaatavan syntymisestä palvelujen yhteydessä sen varmistamiseksi, että myyjä ja ostaja ilmoittavat liiketoimet samana ilmoituskautena.

3.8 Komitean mielestä eritoten nämä viimeksi mainitut säännökset riittävät perustelemaan direktiivin muuttamisen, sillä niiden avulla voidaan löytää tasapaino lisävelvoitteiden tarpeen, hallintokulujen vähentämisen (koskisi vain pientä joukkoa yrityksiä) taustalla olevien syiden ja sen välillä, että veroviranomaisilla olisi oltava käytettävissään enemmän tietoja.

3.9 Toisin sanoen tietojen antamisen määräaikojen lyhentämisen vastapainoksi olisi parannettava veroviranomaisten valmiuksia käsitellä huomattavasti suurempia tietomääriä, minkä seurauksena yhteistyömekanismit tehostuisivat.

### 4. Erityistä

4.1 Komitea kannattaa 250 artiklan 2 kohtaan tehtyä muutosta, jonka mukaan yritykset voivat antaa arvonlisäveroilmoituksensa sähköisesti. Säännös pienentää virhemarginaalia ilmoitusten antamisessa ja vähentää sekä yritysten että viranomaisten kuluja.

4.2 Komitea on tyytyväinen sellaisille yrityksille myönnettyyn poikkeukseen, jotka kuuluvat muutettujen säännösten soveltamisalaan vain satunnaisesti tai poikkeuksellisesti.

4.3 Komitea on niin ikään tyytyväinen 251 artiklaan uuteen f alakohtaan, jonka mukaan arvonlisäveroilmoitukset kattavat nyt paitsi tavaroiden hankinnat myös palvelujen oston. Tämän ansiosta vaihdettujen tietojen analysointi on tehokkaampaa, ja veronkiertoa kyetään ehkäisemään myös palveluissa.

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 758 lopullinen.

4.4 Vaikka verokauden lyhentämistä yhteen kuukauteen ei voikaan pitää petoksia tehokkaasti ehkäisevänä keinona, se on kuitenkin huomattava parannus asiaan. Tarkoituksena on yhdenmukaistaa sääntöjä, jotka koskevat verosaatavan syntymistä palvelujen yhteydessä, jotta voidaan varmistaa myyjän ja ostajan ilmoittamien tietojen ristiintarkastaminen.

4.5 Arvonlisäveroilmoituksia koskevien säännösten merkittävin seuraus on tiivistelmäilmoitusten antamisen uusi aikataulu.

4.6 Yhtä merkittävä on säännös, jonka ansiosta tiedot voidaan siirtää myös sähköisesti.

4.7 Komitea pitää hyödyllisenä jäsenvaltioille asetettua vaatimusta laatia kansallisten täytäntöönpanosäännösten ja direktiivin välinen vastaavuustaulukko, sillä sen tarkoituksena on ilmiselvästi tehostaa yritysten nykyään veroviranomaisille toimittamien moninaisten tietojen tarkastamista – myös tulevia muutoksia silmällä pitäen.

4.8 Lopuksi todettakoon, että direktiivin muuttaminen edellyttää vastaavien muutosten tekemistä vastaavaan asetukseen.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Ehdotus neuvoston direktiiviksi eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensiirtoihin ja osakkeidenvaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä (kodifioitu toisinto)**

KOM(2008) 492 lopullinen – 2008/0158 CNS

(2009/C 100/29)

Euroopan unionin neuvosto päätti 25. syyskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 94 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus neuvoston direktiiviksi eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensiirtoihin ja osakkeidenvaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä (kodifioitu toisinto)*

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, eikä komitealla ole siihen kommentoitavaa, se päätti 22.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 115 ääntä puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Ehdotus: neuvoston asetukset Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevan asetuksen (EY) N:o 1083/2006 muuttamisesta tiettyjen tuloja tuottavien hankkeiden osalta**

KOM(2008) 558 lopullinen/2 – 2008/0186 AVC

(2009/C 100/30)

Neuvosto päätti 8. lokakuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta:

*Ehdotus: neuvoston asetukset Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevan asetuksen (EY) N:o 1083/2006 muuttamisesta tiettyjen tuloja tuottavien hankkeiden osalta*

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 22.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 23. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Georgios DASSISIN ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 45 ääntä puolesta ja 0 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK panee merkille komission ehdotuksen muuttaa asetuksen 1083/2006 55 artiklaa. Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että näin kevennetään hallintotaakkaa.

1.2 ETSK antaa ehdotukselle hyväksyntänsä.

**2. Perustelu**

2.1 Euroopan aluekehitysrahaston, Euroopan sosiaalirahaston ja koheesiorahaston yleisiä säännöksiä koskevan asetuksen 1083/2006 55 artiklassa säädetään hallinnollisista menettelyistä ja säännöksistä myönnettäessä osarahoitusta tiettyihin tuloja tuottaviin hankkeisiin. Tässä 55 artiklassa asetetaan niin ikään

200 000 euron yläraja, jonka ylittyessä kyseisiä säännöksiä on noudatettava.

2.2 Säännökset eivät näytä soveltuvan Euroopan sosiaalirahaston osarahoittamiin hankkeisiin, sillä tästä rahastosta rahoitetaan ensisijaisesti aineettomia toimia. Säännökset merkitsevät niin ikään suhteetonta hallinnollista taakkaa EAKR:n tai koheesiorahaston osarahoittamille pienhankkeille.

2.3 Koska 55 artiklasta johtuvaa hallinnollista taakkaa ei voida ratkaista tulkinnalla, komissio on jäsenvaltioita kuultuaan päättänyt ehdottamaan 55 artiklan muuttamista siten, että kyseisiä säännöksiä sovelletaan vastaisuudessa ainoastaan EAKR:n tai koheesiorahaston osarahoittamiin toimiin, joiden kokonaiskustannukset ovat enemmän kuin 1 miljoona euroa. Komission mukaan tällä teknisellä tarkistuksella yksinkertaistetaan merkittävästi kyseisten hankkeiden hallinnointia.

Bryssel 23 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston  
asetus Euroopan koulutussäätiön perustamisesta (uudelleenlaadittu)**

KOM(2007) 443 lopullinen – 2007/0163 COD

(2009/C 100/31)

Neuvosto päätti 17. syyskuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artiklan 150 nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan koulutussäätiön perustamisesta (uudelleenlaadittu)*

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, eikä komitealla ole siihen kommentoitavaa, se päätti 22.–23. lokakuuta 2008 pitämässään 448. täysistunnossa (lokakuun 22. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 118 ääntä puolesta ja 2 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 22 päivänä lokakuuta 2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Mario SEPI

---

2009/C 100/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla KOM (2007) 766 lopullinen – 2007/0280 COD .....	114
2009/C 100/19	Euroopan talous – ja sosiaalikomitean Lausunto aiheesta Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi mittauslaitteita ja metrologisia tarkastusmenetelmiä koskevista yleisistä säännöksistä (Uudelleenlaadinta) KOM(2008) 357 lopullinen – 2008/0123 COD .....	120
2009/C 100/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi energiaan liittyvien tuotteiden ekologiselle suunnittelulle asetettavien vaatimusten puitteista KOM(2008) 399 lopullinen – 2008/0151 COD .....	120
2009/C 100/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista: Ehdotus: neuvoston asetus viljelijöille yhteisen maatalouspolitiikan mukaisesti maksettavien suorien tukien järjestelmää koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä, Ehdotus: neuvoston asetus yhteisen maatalouspolitiikan muuttamisesta asetuksia (EY) N:o 320/2006, (EY) N:o 1234/2007, (EY) N:o 3/2008 ja (EY) N:o [...] /2008 muuttamalla ja Ehdotus: neuvoston asetus Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahaston) tuesta maaseudun kehittämiseen annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1698/2005 muuttamisesta KOM(2008) 306 lopullinen – 2008/0103, 2008/0104, 2008/0105 CNS .....	121
2009/C 100/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean Lausunto aiheesta Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muiden kuin ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläimistä saatavien sivutuotteiden terveystään- nöistä (sivutuoteasetus) KOM(2008) 345 lopullinen – 2008/0110 COD .....	133
2009/C 100/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus otsonikerrosta heikentävistä aineista (uudelleenlaadittu) KOM(2008) 505 lopullinen – 2008/0165 COD .....	135
2009/C 100/24	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalaisen viitekehyksen perustamisesta KOM(2008) 179 lopullinen – 2008/0069 COD .....	136
2009/C 100/25	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten ja arvosanojen eurooppalaisen siirtojärjestelmän (ECVET) perustamisesta KOM(2008) 180 lopullinen – 2008/0070 COD .....	140
2009/C 100/26	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Muutettu ehdotus- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi työntekijöiden työssään käyttämille työvälineille asetettavista turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista KOM(2008) 111 lopullinen – 2006/0214 COD .....	144
2009/C 100/27	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta Ehdotus: neuvoston direktiivi valmisteveroa koskevasta yleisestä järjestelmästä KOM(2008) 78 lopullinen/3 – 2008/0051 CNS .....	146

2009/C 100/28	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Ehdotus: neuvoston direktiivi yhteisestä arvonnalisäverojärjestelmästä annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi sekä Ehdotus: neuvoston asetus asetuksen (EY) N:o 1798/2003 muuttamisesta yhteisöliiketoimiin liittyvien veropetosten torjumiseksi KOM(2008) 147 lopullinen – 2008/0058 CNS 2008/0059 CNS .....	150
2009/C 100/29	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Ehdotus neuvoston direktiiviksi eri jäsenvaltioissa olevia yhtiöitä koskeviin sulautumisiin, jakautumisiin, osittaisjakautumisiin, varojensiirtoihin ja osakkeidenvaihtoihin sekä eurooppayhtiön (SE) tai eurooppaosuuskunnan (SCE) sääntömääräisen kotipaikan siirtoon jäsenvaltioiden välillä sovellettavasta yhteisestä verojärjestelmästä (kodifioitu toisinto) KOM(2008) 492 lopullinen 2008/0158 CNS .....	153
2009/C 100/30	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Ehdotus: neuvoston asetus Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevan asetuksen (EY) N:o 1083/2006 muuttamisesta tiettyjen tuloja tuottavien hankkeiden osalta KOM(2008) 558 lopullinen/2 – 2008/0186 AVC .....	154
2009/C 100/31	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan koulutussäätiön perustamisesta (uudelleenlaadittu) KOM(2007) 443 lopullinen – 2007/0163 COD .....	155



## TILAUSHINNAT 2009 (ilman ALV:a, sisältää normaalit lähetyskulut)

Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	1 000 euroa/vuosi (*)
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	100 euroa/kk (*)
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, paperipainos, vuosittainen CD-ROM	22 EU:n virallista kieltä	1 200 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L-sarja, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	700 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L-sarja, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	70 euroa/kk
Euroopan unionin virallinen lehti, C-sarja, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	400 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, C-sarja, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	40 euroa/kk
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, kuukausittainen (kumulatiivinen) CD-ROM	22 EU:n virallista kieltä	500 euroa/vuosi
Virallisen lehden täydennysosa (S-sarja), tarjouskilpailut ja julkiset hankinnat, CD-ROM, ilmestyy kahdesti viikossa	Monikielinen: 23 EU:n virallista kieltä	360 euroa/vuosi (= 30 euroa/kk)
Euroopan unionin virallinen lehti, C-sarja – kilpailut	Kilpailua koskevilla kielillä	50 euroa/vuosi

(\*) irtonumeroiden hinnat: – enintään 32 sivua: 6 euroa  
– 33–64 sivua: 12 euroa  
– yli 64 sivua: hinta määritellään tapauskohtaisesti

Euroopan unionin virallisilla kielillä ilmestyvästä *Euroopan unionin virallisesta lehdestä* on tilattavissa 22 eri kieliversiota. Tilaus käsittää L-sarjan (Lainsäädäntö) ja C-sarjan (Tiedonannot ja ilmoitukset).

Jokainen kieliversio tilataan erikseen.

Virallisessa lehdessä L 156 18. kesäkuuta 2005 julkaistun neuvoston asetuksen (EY) N:o 920/2005 mukaan velvollisuus laatia kaikki säädökset iirin kielellä ja julkaista ne tällä kielellä ei väliaikaisesti sido Euroopan unionin toimielimiä, joten iirin kielellä julkaistavat viralliset lehdet ovat myynnissä erikseen.

Virallisen lehden täydennysosan (S-sarja – tarjouskilpailut ja julkiset hankinnat) tilaukseen sisältyvät kaikki 23 virallista kieliversiota yhdellä monikielisellä CD-ROM-levyllä.

*Euroopan unionin virallisen lehden* tilaajat voivat pyynnöstä saada virallisen lehden liitteitä. Tilaa jille ilmoitetaan liitteiden ilmestymisestä *Euroopan unionin viralliseen lehteen* sisältyvässä kohdassa "Huomautus lukijalle".

## Myynti ja tilaukset

Julkaisutoimiston toimittamat maksulliset julkaisut ovat saatavilla jälleenmyyjiltämme. Luettelo jälleenmyyjistä löytyy seuraavasta internet-osoitteesta:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fi.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) on suora ja maksuton portti Euroopan unionin lainsäädäntöön. Sivustolla voi tarkastella *Euroopan unionin virallista lehteä* ja siellä ovat nähtävillä myös sopimukset, lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja lainsäädännön valmisteluasiakirjat.**

**Lisätietoja Euroopan unionista löytyy osoitteesta: <http://europa.eu>**