

# Euroopan unionin virallinen lehti

# C 68



Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

 55. vuosikerta  
6. maaliskuuta 2012

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

### I Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot

#### LAUSUNNOT

#### Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

#### 477. täysistunto 18. ja 19. tammikuuta 2012

2012/C 68/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Korkea-asteen ammatillinen koulutus – houkutteleva vaihtoehto korkeakoulutukselle" (oma-aloitteinen lausunto) .....	1
2012/C 68/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Nuorten työllisyys, ammattipätevyys ja liikkuvuus" (oma-aloitteinen lausunto) .....	11
2012/C 68/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen Euroopan tulevan energiayhteisön toteuttamiseen" (oma-aloitteinen lausunto) .....	15
2012/C 68/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan unionin rooli rauhan lujittamisessa ulkosuhteissa: hyviä käytänteitä ja tulevaisuuden näkymiä" .....	21

# FI

 Hint:  
4 EUR

(jatkuu kääntöpuolella)

## III Valmistavat säädökset

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## 477. täysistunto 18. ja 19. tammikuuta 2012

2012/C 68/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Teollis- ja tekijänoikeuksien sisämarkkinat – Luovuuden ja innovoinnin kannustaminen talouskasvun, laadukkaiden työpaikkojen ja ensiluokkaisten tuotteiden ja palvelujen tarjoamiseksi Euroopassa” KOM(2011) 287 lopullinen .....	28
2012/C 68/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle – Strateginen visio eurooppalaisille standardeille: lisätään ja nopeutetaan Euroopan talouden kestävä kasvua vuoteen 2020 mennessä” KOM(2011) 311 lopullinen .....	35
2012/C 68/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista” KOM(2011) 452 lopullinen – 2011/0202 COD .....	39
2012/C 68/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – neuvoston asetus hallinnollisesta yhteistyöstä valmisteverojen alalla” KOM(2011) 730 lopullinen – 2011/0330 CNS .....	45
2012/C 68/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Itämeren lohikannan ja kyseistä kantaa hyödyntävien kalastuksien monivuotisesta suunnitelmasta” KOM(2011) 470 lopullinen – 2011/0206 COD .....	47
2012/C 68/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Kuudes ympäristöä koskeva yhteisön toimintaohjelma – Loppuarviointi” KOM(2011) 531 lopullinen .....	52
2012/C 68/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Muuntogeeniset organismit EU:ssa” (lisälausunto) .....	56
2012/C 68/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös energian alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan tietojenvaihtomekanismin perustamisesta” KOM(2011) 540 lopullinen – 2011/0238 COD .....	65

## I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

## LAUSUNNOT

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## 477. TÄYSISTUNTO 18. JA 19. TAMMIKUUTA 2012

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Korkea-asteen ammatillinen koulutus – houkutteleva vaihtoehto korkeakoulutukselle” (oma-aloitteinen lausunto)**

(2012/C 68/01)

Esittelijä: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 20. tammikuuta 2011 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Korkea-asteen ammatillinen koulutus – houkutteleva vaihtoehto korkea-asteen koulutukselle*

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. joulukuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 208 puolesta ja 7 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

**1. Päätelmät ja suositukset**

*Suosituksset Euroopan komissiolle*

1.1 Komitea kehottaa komissiota kannustamaan jäsenvaltioita, jotta nämä saavuttavat Bruggen julkilausumassa määritellyt pitkän ja lyhyen aikavälin tavoitteet sekä **kehittävät ammatillisen koulutuksen laatua ja tehokkuutta tehdäkseen siitä houkuttelevamman ja tarkoituksenmukaisemman valinnan**. Työmarkkinaosapuolten on oltava edelleen kaikilla tasoilla aktiivisessa roolissa Kööpenhaminan prosessissa ja autettava lyhyen aikavälin tulosten saavuttamisessa.

1.2 Komitea kehottaa Euroopan komissiota kytkemään Bolognan ja Kööpenhaminan prosessit toisiinsa ja soveltamaan niihin yhdentävää lähestymistapaa. Tällainen synergia auttaa varustamaan ihmiset taidoilla, joita he tarvitsevat saavuttaakseen kehittyneen ja työllistymispotentialinsa.

1.3 Komitean mielestä on komission tehtävä tarjota puitteet tilanteen seuraamiseen tilastojen pohjalta eri jäsenvaltioissa sekä luoda foorumi hyvien käytänteiden vaihtoa varten.

1.4 Komitea pitää tervetulleena komission pyrkimyksiä ottaa käyttöön uusia välineitä ja laatia uusia aloitteita. Ennen kaikkea on kuitenkin välttämätöntä arvioida, mitä on tehty tähän mennessä, jotta vältetään päällekkäisyydet ja varmistetaan, että olemassa olevia ohjelmia ja politiikkoja sovelletaan asianmukaisesti ja jännöksettömästi.

*Suosituksset jäsenvaltioille*

1.5 Yliopistoon pääsevien nuorten määrän asettaminen ainoaksi mittariksi johtaa harhaan koulutuspolitiikan määrittelyssä, koska se on vain osittain olennaista työmarkkinoilla tarvittavien taitojen kannalta. Eri koulutusjärjestelmiä on tasapainotettava.

1.6 Jäsenvaltioiden tulisi toteuttaa tehokkaasti Bruggen julkilausumaa ja Kööpenhaminan prosessia ja auttaa saavuttamaan EU:n asettama yleistavoite, jonka mukaan 40 prosentilla nuorista olisi oltava korkea-asteen tutkinto tai sitä vastaava koulutus, **johon sisältyy ammatillisen koulutuksen ylempi taso.**

1.7 Jäsenvaltioiden tulisi kehittää taloudellisia ja muita kannustimia yrityksille – erityisesti pk-, mikro- ja käsityöyrityksille – ammatillisen perus- ja täydennyskoulutuksen vetovoiman lisäämiseksi ja likeyritysten aktivoimiseksi, sekä oppilaitoksille, jotta nämä tekisivät yhteistyötä liike-elämän kanssa.

1.8 On ryhdyttävä monipuolisiin edistämistoimiin, joiden tavoitteena on suunnitelmallisesti kasvattaa korkea-asteen ammatillisen koulutuksen yhteiskunnassa saamaa arvostusta.

1.9 Jäsenvaltioiden tulisi tarjota tehokkaampia opinto-ohjauspalveluita, jotka soveltuvat paremmin työmarkkinoiden sekä nuorten tarpeisiin, mihin kuuluu vammaisten henkilöiden yksilökohtainen neuvonta. On välttämätöntä laajentaa nuorten, heidän perheidensä ja opinto-ohjaajien ajatusmaailmaa, sillä monet tuntuvat pitävän yliopistoon pääsyä avaimena työllistymiseen.

#### *Suosituksukset elinkeinoelämän järjestöille*

1.10 Elinkeinoelämän järjestöjen tulisi yhteistyössä muiden työmarkkinaosapuolten kanssa olla aktiivisesti mukana neuvonta- ja opinto-ohjausjärjestelmissä, sillä ne pystyvät antamaan tietoa ammatillisen koulutuksen ja työmarkkinoiden mahdollisuuksista. Niiden tulisi auttaa koulutuksen tarjoajia kehittämään työharjoittelumuotoista koulutusta ja uusia menetelmiä.

1.11 Elinkeinoelämän toimialojen ja yritysten on tarjottava enemmän paikkoja oppisopimuskoulutukseen ja mahdollisuuksia työharjoitteluun sekä kannustettava työntekijöitä jakamaan eteenpäin tietoa ja kokemustaan oppisopimuskoulutettaville, työharjoittelijoille tai väliaikaisille alalla toimiville opettajille.

#### *Suosituksukset oppilaitoksille:*

1.12 Oppilaitosten tulisi kehittää luottamustaan suhteiden luomiseen yritysten kanssa sekä tunnustaa rakentavan yhteistyön tarve ja ulkoisessa työympäristössä hankitun kokemuksen arvo.

1.13 Oppilaitosten tulisi tehdä tiiviimpää yhteistyötä elinkeinoelämän toimialojen kanssa ja kehitettävä laajempi valikoima työharjoittelukoulutuksen muotoja. Tarvitaan joustavampaa asennetta ammatillista koulutusta kohtaan.

1.14 Opettajien ja kouluttajien pätevyys on pystyttävä takaamaan. Heidän tulisi tuntea työpaikkojen muuttuvat tarpeet. Opettajien ja kouluttajien työharjoittelua yrityksissä on kannustettava.

#### *Suosituksukset työmarkkinaosapuolille*

1.15 Komitea kehottaa työmarkkinajärjestöjä kantamaan vastuunsa ja osallistumaan kaikkia keinoja ja välineitä käyttäen prosessiin korkea-asteen ammatillisen koulutuksen vetovoiman parantamiseen tähtäävään prosessiin (esim. alakohtaiset työllisyyttä ja ammattitaitoa käsittelevät neuvostot).

1.16 Työmarkkinaosapuolten tulisi toteuttaa kaikilla tasoilla yhteisten työohjelmien sitoumuksia ja edistää prosessia, jossa EU:n ammattikoulutukseen liittyvät välineet siirretään kansalliselle tasolle ja pannaan täytäntöön.

#### *Suosituksukset yksityishenkilöille ja kansalaisjärjestöille*

1.17 Ihmiset on saatava tietoiseksi siitä, että korkeakoulutus ei välttämättä takaa työllistymistä ja että myös muita tehokkaita vaihtoehtoja kannattaa harkita. Heidän on siis kannettava vastuunsa ja tehtävä tietoon perustuvia valintoja opinnoista ja koulutuksesta. Viime kädessä heillä on oltava tarpeeksi iteluottamusta valitakseen korkea-asteen ammatillisen koulutuksen.

1.18 Opiskelijoiden mieltymyksiä ja heidän perheidensä odotuksia olisi punnittava työnantajien tarpeita vasten. Tulevaisuudessa he voisivat käyttää vasta kehitettyä EU:n työmarkkinoiden osaamispanoraamaa ja sen ennusteita osaamisen tarjonnasta ja työmarkkinoiden tarpeista.

## **2. EU:n poliittinen kehys**

2.1 Kesäkuussa 2010 EU:n keväthuippukokouksessa hyväksyttiin uusi kasvu- ja työllisyysstrategia ”Eurooppa 2020”, joka perustuu seitsemään lippulaivahankkeeseen ja strategia-asiakirjoihin, joilla pyritään vahvistamaan EU:n sisämarkkinoita (sisämarkkinoiden toimenpidepaketti).

2.2 Keskeisessä lippulaivahankkeessa ”Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma” keskitytään tarjoamaan ihmisille oikeita taitoja työllistymistä varten. Osaamisen tarjonta pyritään saamaan vastaamaan työmarkkinoiden tarpeita. Hanke luo vahvoja yhteisvaikutuksia muiden aloitteiden kanssa (teollisuuspolitiikka, digitaalistrategia, ”Innovaatiounioni”, ”Nuoret liikkeellä”, Euroopan köyhydentorjuntafoorumi jne.).

2.3 Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita tuetaan ehdotuksessa **monivuotisessa rahoituskehityksessä** <sup>(1)</sup>. Eurooppa 2020 -strategiaa tukevassa talousarviossa investoidaan eurooppalaiseen taitotietoon lisäämällä koulutukseen, tutkimukseen ja innovointiin tarkoitettuja määrärahoja.

<sup>(1)</sup> Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio, KOM(2011) 500 lopullinen, osat 1 ja 2, 29.6.2011.

### 3. Ammatillinen koulutus: kehityssuuntaukset ja haasteet

3.1 EU:n työmarkkinoiden kehitystä ohjaavat tällä hetkellä finanssi- ja talouskriisi, globalisaatio, väestönkehityksen paineet, uudet teknologiat sekä monet muut tekijät.

3.2 Eurooppa 2020 -strategiassa asetetaan viisi monialaista tavoitetta, kuten:

- tavoite siitä, että 20–64-vuotiaiden työllisyysaste on 75 prosenttia
- koulunkäynnin keskeyttävien osuuden pienentäminen nykyisestä 15:stä 10 prosenttiin
- halu lisätä korkea-asteen tai vastaavan koulutuksen suorittaneiden 30–34-vuotiaiden osuutta 31 prosentista vähintään 40 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä.

3.3 Marraskuun 29.–30. päivänä 2002 hyväksytty Kööpenhaminan julkilausuma käynnisti eurooppalaisen strategian ammatillisen koulutusta koskevan yhteistyön kehittämiseksi. Tätä kutsutaan yleisesti **Kööpenhaminan prosessiksi**.

3.4 Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 12. toukokuuta 2009 eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisen puitekehityksen (VET 2020).

3.5 Euroopan komission tiedonannossa ”Uutta pontta ammatillisesta koulutuksesta koskevalle eurooppalaiselle yhteistyölle Eurooppa 2020 -strategian tueksi”<sup>(2)</sup> hahmotellaan niitä keskeisiä tekijöitä, joita on käsiteltävä Kööpenhaminan prosessin uudelleenkäynnistämisen yhteydessä, ja korostetaan ammatillisen koulutuksen keskeistä roolia elinikäisessä oppimisessä ja liikkuvuudessa.

3.6 Ammatillisesta koulutuksesta vastaavat EU:n jäsenvaltioiden ministerit sekä Euroopan tason työmarkkinaosapuolet hyväksyivät joulukuussa 2010 Bruggen julkilausuman, johon kirjattiin voimakas sitoumus. Julkilausumassa tarkastellaan EU:n yhteistyötä ammatillisen koulutuksen alalla sekä asetetaan seuraavat ensisijaiset tavoitteet vuoteen 2020 mennessä:

- ammatillisen jatkokoulutuksen sekä eurooppalaisessa tutkimusten viitekehityksessä (EQF) korkeammalla tasolla olevan ammatillisen koulutuksen kehittäminen

— siirtyvyyden helpottaminen ja avoimet polut ammatillisen koulutuksen ja korkeakoulutuksen välillä

— toimintapoliittinen asiakirja ammatillisen huippuosaamisen roolista älykkäässä ja kestävässä kasvussa.

3.7 Lujittaakseen Bruggen julkilausuman pyrkimyksiä komissio valmistelee ohjelmaa ammatillisen koulutuksen huippuosaamisen parantamiseksi. Siinä keskitytetään sekä ammatilliseen perus- että täydennyskoulutukseen. Prosessi olisi saatava päätökseen siihen mennessä, kun neuvosto antaa päätelmänsä (vuoden 2012 lopussa).

### 4. Asiaperusteet ammattikoulutuksen yhteistyön tehostamiselle

4.1 Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskusten Cedefopin tulevaisuuden taitotarpeita koskevan ennusteen mukaan vuoteen 2020 mennessä tarvitaan yhä enemmän keski- ja korkea-asteen tutkintoja ja vähemmän puutteellisesti koulutettuja työntekijöitä. EU:n työikäiseen väestöön kuuluu kuitenkin edelleen 78 miljoonaa puutteellisesti koulutettua henkilöä.

4.2 Cedefopin neljäs kertomus ammattikoulutukseen liittyvästä tutkimuksesta (*Modernising vocational education and training*) tarjoaa asiaperusteet ammattikoulutuksen yhteistyön tehostamiselle. Siinä määritellään myös painopistealueet ammatillisen koulutuksen uudistamiseen; tällä pyritään tukemaan EU:n kasvu- ja työllisyysstrategiaa.

4.3 Ammatillisen koulutuksen ajanmukaistaminen on kiireellistä, kun otetaan huomioon maailmanlaajuisen kilpailun lisääntyminen, väestön ikääntyminen, työmarkkinoiden paineet ja tavoite sosiaalisen yhteenkuuluvuuden parantamisesta Euroopassa.

4.4 Cedefop käsittelee myös kysymystä ammatillisen koulutuksen mielikuvien ja houkuttelevuuden parantamisesta. Ammatillisen koulutuksen vetovoimaa EU:ssa ilmaisevien indikaattorien analyysi antaa yleisvaikutelmaltaan kielteisen kuvan. Tutkimusten perusteella on pystytty määrittämään tärkeimmät tekijät, jotka vaikuttavat eri koulutusväylien houkuttelevuuteen:

- a) opetuksen sisältö ja puitteet: koulutusväylien valikoivuus, opilaitosten, seurannan ja koulutusohjelmien maine
- b) opiskelijoiden koulutus- ja työmarkkinanäkymät: pääsy jatko-opintoihin (erityisesti korkea-asteella), työllistymisnäkömät
- c) taloudelliset seikat: rahallinen tuki, verokannustimet tai luku-kausimaksut.

<sup>(2)</sup> Komission tiedonanto KOM(2010) 296 lopullinen.

4.5 Cedefop keskittyy julkaisussaan *A bridge to the future* myös tarkastelemaan, miten yleisten eurooppalaisten periaatteiden (ohjaus ja neuvonta, epävirallisen oppimisen ja arkioppimisen määrittely ja validoiminen) ja välineiden (EQF, ECVET, EQAVET, Europas<sup>(3)</sup>) kehittämisessä ja täytäntöönpanossa on edistytty. Näiden periaatteiden ja välineiden avulla pyritään lisäämään työntekijöiden, oppisopimuskoulutettavien ja työharjoittelijoiden liikkuvuutta eri koulutusjärjestelmien sekä maiden välillä. Niiden kehittäminen ja toteuttaminen kannustavat parantamaan oppimistuloksia kaikentyyppisessä ja -tasoisessa koulutuksessa ja tukevat näin elinikäistä oppimista.

4.6 Ylempien tutkintotasojen ammatillista koulutusta 13 maassa ja kuudella alalla käsitelty Cedefopin uusi tutkimus<sup>(4)</sup> osoittaa, että jäsenvaltioiden olosuhteet vaikuttavat näkemyksiin ja käsityksiin ammatillisesta koulutuksesta ja eurooppalaisesta tutkintojen viitekehystä tasoilla 6–8.

4.7 Euroopan koulutussäätiö ETF korostaa suurta tarvetta tarjota tietoa eri ammattialoilta sekä harjoittaa näyttöön perustuvaa politiikkaa yhteyksien luomiseksi koulutus- ja ammattialojen välille. Korkea-asteen ammatillisen koulutuksen vetovoiman lisäämiseksi ETF suosittelee, että:

- tutkinnot tunnustettaisiin yritysmaailman kanssa muodostettavan läheisen kumppanuuden kautta
- keskiasteen jälkeinen (tai ylempi) ammatillinen koulutus sisällytettäisiin korkea-asteen koulutusjärjestelmään
- luotaisiin opiskelumahdollisuuksia ja ponnahduslautoja elinikäiseen oppimiseen
- luotaisiin kansainvälisiä kumppanuuksia ylempää ammatillista koulutusta varten
- opintojen sisältö koostuisi 20-prosenttisesti luennoista, 40-prosenttisesti pienryhmäohjauksesta ja 40-prosenttisesti työpajaharjoituksista
- opetushenkilökuntaan tulisi kuulua sekä akateemisesti koulutettuja opettajia että asiantuntijoita yritysmaailmasta.

<sup>(3)</sup> EQF (eurooppalainen tutkintojen viitekehys), ECVET (ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten ja arvosanojen eurooppalainen siirtöjärjestelmä), EQAVET (ammatillisen koulutuksen laadunvarmistuksen eurooppalainen viitekehys) ja Europass (asiakirjakokonaisuus, jolla tuetaan ammatillista ja maantieteellistä liikkuvuutta).

<sup>(4)</sup> Cedefopin tutkimus n:o 15: *Vocational education and training at higher qualification levels*

4.8 Euroopan komission tilaamassa, mikro- ja käsityöyritysten tulevaisuuden taitotarpeiden tunnistamiseen ja arviointiin tähtäävässä tutkimuksessa<sup>(5)</sup> suositetaan, että työharjoitteluohjelmiin tulisi sisällyttää nykyistä paremmin taitotarpeiden tulevaisuuden suuntaukset ja kehittyminen. Myös EU:n tasolla on luotava enemmän työssäoppimisen ohjelmia sekä keinoja tunnustaa epävirallista kautta hankittu käytännön tieto.

4.9 Kööpenhaminassa tammikuussa 2007 järjestetyssä, ammatillista koulutusta käsitelleessä OECD:n epävirallisessa ministerikokouksessa tunnustettiin ammatillisen koulutuksen voimakkaasti lisääntynyt merkitys sekä käynnistettiin analysointityö, jonka tuloksena julkaistiin vuonna 2010 loppukertomus ”Oppiminen töitä varten”<sup>(6)</sup>. Korkeamman asteen ammatilliseen koulutukseen painottuva poliittisten toimien seurantahanke ”Taidot koulua pidemmälle” käynnistettiin vuoden 2010 lopussa.

## 5. Ammatillinen koulutus työmarkkinoiden näkökulmasta

5.1 Väestörakenteen muutos sekä ennustettu ammattitaitoisien työntekijöiden suurempi tarve tarkoittavat, että talouskriisistä huolimatta Euroopalla on edessä työvoiman supistuminen sekä työvoimapula joillakin aloilla.

5.2 Rakenteellinen puute ammattitaitoisesta työvoimasta EU:ssa on tosiasia. Eurooppalaisille yrityksille välitön seuraus tästä ovat menetetyt mahdollisuudet kasvuun ja tuotannon lisäämiseen. Pula ammattitaitoisesta työvoimasta on tulevina vuosina yksi suurimmista talouskasvun esteistä.

5.3 Työpaikkojen ”viherryttäminen” ja ”senioritalouden” kehittyminen (sisältäen sosiaali- ja terveyspalvelut) tarjoavat mahdollisuuksia luoda uusia, kunnollisia työpaikkoja kaikille työikäisten ryhmille sekä parantaa koko Euroopan talouden kilpailukykyä ja kasvumahdollisuuksia. Tämän myötä on myös enemmän tarvetta uusille ammattiteille sekä ajantasaistetuille ja kehittyville taidoille.

5.4 Ammatillisen koulutuksen avulla voidaan saavuttaa yllä mainittu Eurooppa 2020 -strategian päätavoite: 1) tarjoamalla mahdollisuuksia edetä ammattikoulutuksesta erikoistumis- ja korkea-asteen koulutukseen; 2) kehittämällä ammatillista koulutusta EQF:n ylempillä tasoilla tukeutuen vakaisiin keskiasteen ammattikoulutusjärjestelmiin; 3) vaikuttamalla siihen, että tarjotaan asianmukaiset järjestelmät epävirallisten oppimistulosten validointiin ja hyväksyntään kaikilla tasoilla sekä 4) kehittämällä ammatillista vuorottelukoulutusta, jossa aikuiset ovat mukana varmistamassa nuorten pärjäämistä.

<sup>(5)</sup> Loppuraportti: *Identification of future skills needs in micro and craft (-type) enterprises up to 2020*, FBH (Forschungsinstitute für Berufsbildung in Handwerk an der Universität zu Köln), tammikuu 2011.

<sup>(6)</sup> OECD:n katsaus (ammatilliseen koulutukseen keskittyneestä) ”Oppiminen töitä varten” -hankkeesta, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/63/43897561.pdf>.

5.5 Euroopan liike-elämän ja yritysten kilpailukyvyyn parantamisen kannalta on ratkaisevan tärkeää, että Euroopassa on liikkuva työvoima, jonka taidot ja kyvyt vastaavat työmarkkinoiden tämänhetkisiä tarpeita. Yritykset tarvitsevat avoimia ja vertailukelpoisia pätevyyden mittareita riippumatta siitä, millä tavalla taidot on hankittu.

5.6 Arvosana- ja tutkintojärjestelmien rakentaminen varsinaisten opintotulosten pohjalle helpottaa yksilön kykyjen arviointia. Tämä auttaa parantamaan kysynnän ja tarjonnan kohtaamista Euroopan työmarkkinoilla. Työnantajat eivät palkitse tutkintoja vaan suorituksia. Myös koulutusjärjestelmän tulisi palkita enemmän varsinaisia opintotuloksia kuin esimerkiksi kurssin kestoa viikkojen määrällä mitattuna.

5.7 Mahdollisuudet edetä ammatillisesta koulutuksesta korkean asteen koulutukseen ovat tärkeässä asemassa ja niitä voitaisiin helpottaa lisäämällä avoimuutta tulosten suhteen. EQF voi olla hyödyllinen väline ammattikoulutuksen ja korkean asteen koulutuksen opintosuoritus- ja arvosanajärjestelmien siirrettävyyden lisäämiseen, sillä sen avulla muunnetaan opintosuorituksia tulosityksiköiksi vastaavalla tutkintotasolla.

5.8 Korkea-asteen ammatillista koulutusta ei voida sijoittaa harmaalle alueelle ylemmän keskiasteen ammattikoulutuksen ja korkean asteen koulutuksen väliin. Korkea-asteen ammatillinen koulutus on strategisesti tärkeä osa Eurooppa 2020 -strategiaa, kun ammatillisesta koulutuksesta pyritään tekemään houkuttelevampi uravaihtoehto nuorille sekä tukemaan ammattitaidon kohentamista ja ylempien koulustasojen saavuttamista. Eurooppalaisten pienten ja keskisuurten yritysten näkökulmasta ammatillisen koulutuksen ja ylemmän ammatillisen koulutuksen merkityksellisuuden ja houkuttelevuuden parantamisessa on edistytty jonkin verran. Enemmän on kuitenkin tehtävä kaikilla – eurooppalaisella, valtiollisilla, alueellisilla, paikallisilla ja alakohtaisilla – tasoilla ylemmän tason ammatillisen koulutuksen tarjonnan monipuolistamiseksi, opintopolkujen välisten liikkumismahdollisuuksien parantamiseksi, ammattikoulutuksen järjestelmien uudistamiseksi ja taloudellisten kannusteiden luomiseksi sekä yrityksille että yksityishenkilöille, jotta voidaan edistää ylemmän ammatillisen koulutuksen tarjontaa ja suosiota.

5.9 Ammatillisessa koulutuksessa laatu ja huippuosaaminen ovat ratkaisevassa asemassa ammatillisen koulutuksen houkuttelevuuden lisäämisen kannalta. Korkeatasoinen ammatillinen koulutus ei kuitenkaan ole halpaa, ja pk-yrityksillä on erityisiä haasteita: 1) ne ovat ammatillisen peruskoulutuksen suurimmat tarjoajat ja 2) niiden on ylläpidettävä kaikkien työntekijöidensä ammattitaito ajan tasalla, ei ainoastaan parhaiten koulutettujen työntekijöiden. Työpaikkakoulutus onkin ratkaisevan tärkeää osaamisen kehittämiseksi pk-yrityksissä.

5.10 Oppimiseen liittyvä rajatylittävä liikkuvuus on keskeinen osa-alue, jota liike-elämä on tukenut pitkään erityisesti, kun kyse on ammatti- ja oppisopimuskoulutuksessa olevista

nuorista. Ammatillisen koulutuksen työntekijöiden, opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuus Euroopassa ei tällä hetkellä ole vielä riittävällä tasolla. Liikkuvuutta voidaan parantaa ainoastaan, jos he osaavat hyvin ainakin yhtä vierasta kieltä.

## 6. Syyt ammatillisen koulutuksen ja erityisesti korkeasteen ammatillisen koulutuksen heikkoon vetovoimaan

6.1 Korkea-asteen koulutus käsitetään usein akateemisesti suuntautuneen yliopistokoulutuksen synonyymiksi. Korkea-asteen koulutus asetetaan usein vastakkain ammatillisen koulutuksen kanssa, ja viimeksi mainitun katsotaan olevan alemmalla tasolla.

6.2 Korkea-asteen koulutuksen kehittämiseen ja laajentamiseen tähtäävässä politiikassa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota ammatilliseen koulutukseen. Ammatillisesti (tai työmarkkina-) suuntautunut koulutus on jo merkittävä, vaikkakin näkyvätön osa korkeasteen koulutusta.

6.3 Ammatillinen koulutus Euroopassa on hyvin monimuotoista. Institutionaalisten ratkaisujen erilaisuus aiheuttaa sekaannusta. Joidenkin valtioiden kohdalla ei edes voida puhua järjestelmästä tässä yhteydessä.

6.4 Kansalliset koulutusjärjestelmät ovat jossain määrin vaikeaselkoisia, ja eri opintoväylien väliset siirtymismahdollisuudet ovat vähäisiä. Keskiasteen jälkeistä koulutusta tarjoavat monet eri tahot: yliopistot, ammattikorkeakoulut, keskiasteen oppilaitokset, aikuisopistot, työmarkkinaosapuolet ja yksityiset yritykset.

6.5 Ammatillisen koulutuksen tutkintojen ymmärtäminen on joskus vaikeaa, eikä niitä tunnusteta ongelmitta muissa valtioissa. Ammatillisen koulutuksen ohjelmat eivät vastaa Bolognan prosessin kolmisyklistä mallia (alempi, ylempi ja tohtorin tutkinto). Vieläkään ei ole selkeää näkemystä siitä, miten ja millä tasolla ammatilliset tutkinnot pitäisi luokitella kansallisessa tai eurooppalaisessa tutkintojen viitekehityksessä.

6.6 Opintojen kautta hankittujen pätevyyksien ja taitojen ja kansallisten ammattiluokitusjärjestelmien välillä ei ole yhteyttä.

6.7 Mielikuvat elinkeinoelämästä ovat heikentyneet tiedotusvälineiden usein välittämän kuvan ja tämänhetkisen kriisin takia. Tämä lisää epäluottamusta yrityksii kohtaan Euroopassa.

6.8 Ammatillisen tutkinnon suorittaneiden leimautuminen ja matala sosiaalinen arvostus vaikuttavat siihen, että huomattava määrä nuoria ei halua valita tätä opintopolkua.

6.9 Matemaattisen osaamisen matala taso peruskoulussa aiheuttaa sen, että osa nuorista ei halua keskittyä urasuunnitelmissaan tieteaineisiin (tiede, teknologia, tekniikka ja matematiikka) tai käytännöllisesti suuntautuviin opintoihin.

6.10 Ei pystytä vastaamaan jatkuvasti muuttuviin osaamisvaatimuksiin, joiden taustalla ovat nopeat tietotekniikkavetoiset muutokset ja asteittainen siirtyminen kohti vähähiilistä taloutta.

6.11 Heikkoja koulutuksellisia ja työmarkkinanäkymiä on havaittavissa esimerkiksi seuraavilla alueilla: pääsy erityisesti korkea-asteen jatko-opintoihin, työllistyminen, ansiot, työtyytyväisyys ja koulutusta vastaavan työn löytäminen.

6.12 Nuorille ja heidän perheilleen ei ole tarjolla riittävästi tietoa ja apua, kun nuorten tulevista uravalinnoista keskustellaan ensimmäistä kertaa. Vanhempien elämäkokemukset ja urapolut ovat usein tärkeimmät vaikuttimet, kun nuori tekee lopullisen päätöksen koulun valinnasta ja tulevasta työstään. Uraohjaus on liian usein pirstoutunutta, reaktiivista ja hyvin kaukana käytännön tasolta.

6.13 Joissakin jäsenvaltioissa hallitukset eivät tarjoa riittävästi taloudellisia ja muita kannustimia työnantajille, jotta nämä investoisivat ja panostaisivat ammatilliseen koulutukseen.

6.14 Liike-elämän edustajien ja oppilaitosten välinen yhteistyökehys ei riitä sellaisten ohjelmien suunnitteluun, joissa teoreettinen oppiminen ja ammatilliset taidot ovat tasapainossa. Koulujen ja yliopistojen yrityksiin luomiin yhteyksiin suhtaudutaan edelleen epäluuloisesti. Oppilaitosten sisällä ei tunnusteta riittävästi niiden ulkopuolella hankitun kokemuksen arvoa.

6.15 Nykyinen työvoima ikääntyy. Monissa valtioissa on pulaa ammatillisten oppilaitosten opettajista ja kouluttajista. Joillakin opettajista ja kouluttajista ei myöskään ole tuoretta kokemusta työpaikoilta.

6.16 Ammatillisen koulutuksen roolia sosiaalisten haittojen torjumisessa aliarvioidaan. Huonompiosaiset jättävät todennäköisemmin opinnot kesken.

6.17 Ammatillinen koulutus kärsii erityisesti korkea-asteella sukupuolistereotyyppioista, jotka vaikuttavat urakehitykseen.

6.18 Oppimiseen liittyvän rajatylittävän liikkuvuuden puute on suuri ongelma ammatti- ja oppisopimuskoulutuksen alalla. Ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuus Euroopassa on edelleenkin alhaisella tasolla.

6.19 Tarvitaan parempaa kielitaitoa, jotta liikkuvuudesta tehdään sekä mahdollista että kannattavaa.

6.20 Korkea-asteen koulutusta ei pidetä riittäväällä tavalla maailmanlaajuisena haasteena, ei varsinkaan korkea-asteen ammatillista koulutusta. Osallistumista maailmanlaajuiseen osaamisen liikkuvuuteen olisikin tuettava.

## 7. Miten korkea-asteen ammatillisen koulutuksen vetovoimaa voidaan parantaa?

7.1 Yliopisto-opiskelijoiden prosenttiosuutta ei voida enää pitää ainoana nykyaikaisuuden ja edistyksen mittarina. Yliopistot eivät yksin pysty takaamaan talouskasvua ja sosiaalista kehitystä. On kartoitettava kaikki vaihtoehtoiset opintoväylät ja tuettava niitä.

7.2 Ammattitutkintojen avoimuuden ja laadun takaamiseen pyrkivä Kööpenhaminan prosessi on yhdistettävä tiiviisti korkea-asteen koulutuksen uudistukseen. On ratkaisevan tärkeää kytkeä Bolognan ja Kööpenhaminan prosessit toisiinsa ja soveltaa niihin yhtenäistettyä lähestymistapaa, jotta nuoret voidaan integroida onnistuneella ja kestäväällä tavalla työmarkkinoille.

7.3 Teollisuuden mainetta Euroopassa on parannettava. Koska teollisuuspolitiikalla on merkittävä rooli kasvun ja työpaikkojen luomisessa sekä innovoinnin kehittämisessä, tarvitaan tuoretta ajattelutapaa, joka tukee teollisuutta painottamalla kestävyysajattelua, innovointia ja osaamista. Niitä tarvitaan EU:n teollisuuden kilpailukyvyyn säilyttämiseksi maailmanmarkkinoilla.

7.4 Palvelut ovat ratkaisevan tärkeitä Euroopan taloudelle. Niiden osuus EU:n BKT:sta on 70 prosenttia ja työpaikoista noin kaksi kolmasosaa. Yhdeksän kymmenestä uudesta työpaikasta luodaan palvelualoilla. Ne tarjoavat uusia mahdollisuuksia korkea-asteen ammatillisen koulutuksen näkökulmasta.

7.5 Monissa ammateissa odotettavissa olevan työvoimapulan vuoksi EU:n on keskityttävä nykyistä enemmän tasapainottamaan eri koulutusjärjestelmiä sekä löytämään sopiva yhdistelmä yleissivistävää, ammatillista ja korkea-asteen koulutusta. Nämä haasteet käyvät ilmi korkea-asteen ammatillisen koulutuksen alalla, jonka tavoitteena on hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla työpaikkaa tärkeänä oppimisympäristönä.

7.6 Tutkintojen viitekehukset voivat olla erittäin hyödyllisiä ammatillisen koulutuksen järjestelmien kannalta. Ne tarjoavat mahdollisuuksia yhdenmukaistaa ammatillisen koulutuksen järjestelmä, lisätä avoimuutta niin, että opiskelijat, työnantajat ja muut osapuolet pystyvät havaitsemaan nykyistä selkeämmin eri tutkintojen arvon, helpottaa elinikäistä oppimista sekä parantaa kaikkien pääsyä korkea-asteen koulutukseen. Tutkintojen



viitekehysten parissa tehty työ on herättänyt uudelleen keskustelua ammatillisen koulutuksen profiilista ja asemasta sekä siitä, miten ammatillinen koulutus tulisi määritellä ja ymmärtää.

7.7 Oppilaitosten, liike-elämän edustajien ja pk-yritysten välille on luotava todellinen yhteistyöhenki, joka perustuu vastavuoroiseen luottamukseen ja ymmärrykseen. ETSK uskoo äskettäin ehdotettuun ”osaamisyhteenliittymään” (7) eli hankkeisiin, joissa yritykset ja koulutusala kehittävät yhdessä uusia opetus- ja koulutusohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota innovointitaitojen puutteiden paikkaamiseen ja työmarkkinoiden tarpeisiin vastaamiseen. Tähän liittyen komission ehdotus ensimmäisen ammatillisen koulutuksen yritysfoorumin järjestämisestä vuonna 2012 on lupaava uusi aloite.

7.8 Teollisuudenalojen ja yritysten itsensä on investoitava sisäiseen koulutukseen, tarjottava enemmän mahdollisuuksia oppisopimuskoulutukseen ja työharjoitteluun, annettava kiinnostuneille ja siihen soveltuville työntekijöille mahdollisuus toimia yrityksessä oppisopimuskoulutettavien ja työharjoittelijoiden ohjaajina, lisättävä siihen soveltuvien työntekijöiden kiinnostusta työskennellä väliaikaisina ammatinopettajina, sallittava ammatilliset opinnot työntekijöille työajalla sekä tehtävä yhteistyötä koulutuksen tarjoajien kanssa sellaisten kurssien kehittämiseksi, jotka tuottavat tiettyjä markkinoiden tarvitsemia taitoja.

7.9 Koulutuksen tarjoajien tulee edelleen kehittää työhön sisällytetyn oppimisen menetelmiä (esimerkiksi suurimman osan opiskelusta – ei vain oppisopimuskoulutuksen – tulisi tapahtua työpaikalla), suhtautua joustavammin ammatilliseen koulutukseen (joustavampia opiskelumenetelmiä), sisällyttää tieto- ja viestintätekniikan käyttö kaikkeen ammatilliseen koulutukseen sekä tehdä tiivistä yhteistyötä elinkeinoelämän alojen kanssa uusien koulutustarpeiden tunnistamiseksi.

7.10 Urien monipuolistuessa tehokkaasta uraohjauksesta tulee sekä vaikeaa että samaan aikaan yhä merkittävämpää ja vaativampaa. Ihmisillä, erityisesti nuorilla on oltava selkeä kuva opinnoistaan ja tulevaisuudennäkymistään. Vanha käsitys siitä, että ammatillinen peruskoulutus valmistaa opiskelijan yhteen ammattiin koko työelämän ajaksi, ei pidä enää paikkaansa. Uraohjauksen on oltava johdonmukaista, voimavaroiltaan riittävää, ennakoivaa, puolueetonta ja näyttöihin perustuvaa. Erityistä huomiota pitää kohdistaa vammaisten henkilöiden ohjaukseen, jonka täytyy olla tarkasti yksilökohtaisiin tarpeisiin sovitettua ottaen huomioon vammaisuuden eri ilmenemismuodot ja niistä mahdollisesti aiheutuvat liikkumisrajoitteet sekä vammaisten vaikeudet tiettyjen pätevyksien hankkimisessa.

7.11 Perheen roolia ei saa aliarvioida. Tiedon, neuvonnan ja opastuksen on kohdistuttava myös perheisiin, sillä vanhemmilla ja perheenjäsenillä on usein ratkaiseva rooli henkilön opinto- ja uravalinnoissa. Tarvitaan enemmän tietoa, tietoisuuden lisäämistä ja näyttöihin perustuvia poliittisia toimia, jotta pystytään havainnollistamaan ylempään ammatillisen koulutukseen liittyvät mahdollisuudet työmarkkinoilla.

7.12 Ammatillisen koulutuksen tarjonnassa on kuitenkin tasapainotettava opiskelijoiden mieltymyksiä ja työnantajien vaatimuksia. Opiskelijoiden mieltymyksillä on merkitystä, mutta ne eivät ole yksinään yleensä riittäviä. Työnantajien tarpeet ovat tärkeitä, mutta näiden tarpeiden määrittely ei aina ole helppoa. Tasapaino riippuu myös hallituksen, opiskelijoiden ja työnantajien tarjoamasta rahoituksesta.

7.13 Kaikille opiskelijoille kaikilla eri opintoväylillä on taattava tasa-arvoinen kohtelu ja yhtäläiset mahdollisuudet hyötyä asumista, liikennettä, terveydenhoitoa ja sosiaaliturvajärjestelmää koskevista rahallisista tuista.

7.14 Opettajien ja kouluttajien ammattitaito on tärkeää. Heidän on tunnettava kyseiset työpaikat. Näiden ongelmien ratkaisemiseksi on edistettävä joustavia väyliä, joiden avulla helpotetaan elinkeinoelämän taitoja omaavien henkilöiden rekrytointia ammatillisiin oppilaitoksiin. On kehitettävä ohjelmia opettajien liikkuvuuden lisäämiseksi.

7.15 Työmarkkinajärjestöillä on merkittävä rooli ammatillisen koulutuksen merkityksen ja joustavuuden lisäämisessä. Jotta tuettaisiin huippuosaamista ammatillisessa koulutuksessa, työmarkkinajärjestöjen on oltava vahvemmin mukana ammatillista koulutusta koskevien poliittisten toimien (erityisesti opetussuunnitelmien) suunnittelussa ja toteuttamisessa. Näin voidaan varmistaa, että opetetut taidot ovat olennaisia työmarkkinoiden kannalta. On näyttöä siitä, että yleisesti menestyvinä pidetään niitä maita, jotka koordinoivat yhteyksiä koulujen ja työmarkkinoiden välillä sekä ottavat työmarkkinoiden toimijat mukaan ammatillisten taitojen ja todistusmenettelyjen seurantaan, valvontaan ja hyväksyntään. ETSK on toistuvasti korostanut toimialakohtaisten ja monialaisten työllisyysasioita käsittelevien neuvostojen (8) roolia työmarkkinoiden määrällisten ja laadullisten tarpeiden analysoinnissa sekä pitänyt tervetulleena Euroopan työmarkkinajärjestöjen yhteisiä pyrkimyksiä keskittyä koulutusasioihin yhteisissä toimintaohjelmissaan (9).

(8) ETSK:n valmisteleva lausunto, EUVL C 347, 18.12.2010, s. 1.

(9) ”Ammattitaidon ja pätevyyden elinikäistä kehittämistä koskevat toimintapuitteet” (2002) ja ”Riippumaton sopimus osallistavista työmarkkinoista ja työllisyysraportti” (2010).

(7) Lippulaivahanke ”Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma”.

7.16 Kriisin aikana on nähty, että yritystasolla on kehitetty monia järkeviä ja tehokkaita ratkaisuja työpaikkojen säilyttämiseksi sekä erilaisten koulutusohjelmien käynnistämiseksi. ETSK:n antamassa kriisistäselviämistrategioita koskevassa lausunnossa<sup>(10)</sup> mainitaan useita tällaisia hyviä käytäntöjä.

7.17 Oppimiseen liittyvä liikkuvuus auttaa parantamaan erityisesti nuorten työllistettävyyttä keskeisten taitojen hankkimisen kautta. ETSK pitää tämän vuoksi tervetulleena komission ehdottamaa kunnianhimoista, mutta poliittisesti tarpeellista oppimisliikkuvuutta koskevaa tavoitetta. Sen mukaan EU:n alueella ammatilliseen perustutkintoon valmistuneista vähintään 10 prosentilla olisi oltava suoritettuna opinto- tai harjoittelujakso ulkomailla. Tämän pitäisi parantaa liikkuvuutta ammatillisessa koulutuksessa sekä määrällisesti että laadullisesti, kun ammatillinen koulutus nostetaan samalle viivalle korkeakoulutuksen kanssa.

7.18 Äskettäin laadittu ammattipätevyyden vastavuoroista tunnustamista koskeva vihreä kirja<sup>(11)</sup> käynnisti julkisen keskustelun siitä, miten ammattitutkintoja koskevia rajoittavia sääntöjä voitaisiin vähentää ja yksinkertaistaa, jotta parannettaisiin sisämarkkinoiden toimintaa sekä edistettäisiin rajatylittävää liikkuvuutta ja liiketoimintaa. Äskettäin ehdotetun eurooppalaisen ammattikortin menestys riippuu ensisijaisesti jäsenvaltioiden keskinäisestä luottamuksesta ja yhteistyöstä.

7.19 ETSK on vakuuttunut siitä, että erityisesti ammatillisessa koulutuksessa kaikkien opettajien ja kouluttajien laadukas kielitaito on olennaisessa asemassa sisällön ja kielen integroidun opetuksen edistämisen kannalta (Eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategiset puitteet, ET 2020). ETSK tukee monikielisyyttä käsittelevien yritysfoorumien<sup>(12)</sup> ja kansalaisyhteiskunnan foorumin<sup>(13)</sup> toimia, joilla pyritään takaamaan kaikille mahdollisuudet elinikäiseen kieltenoppimiseen.

7.20 2000-luvulla on ehdottoman tärkeää poistaa jo peruskoulussa ilmenevät stereotyyppit ja edistää sukupuolten tasapuolisia mahdollisuuksia kaikilla koulutuksen tasoilla tukemalla kulttuuriin liittyviä toimia, joilla nuoria naisia ohjataan nykyistä enemmän tieteen ja tekniikan opintoihin, kuten Euroopan tasavuosopimuksessa<sup>(14)</sup> todetaan.

7.21 Viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana jäsenvaltioissa on kehitetty ja toteutettu erilaisia kustannusten jakamismenetelmiä. Tämä on muuttanut valtioiden, työnantajien ja yksityishenkilöiden rahoitusosuuksien tasapainoa. Rahoitukseen

liittyviä keinoja ovat koulutusrahastot, verokannustimet, koulutusvelit, yksilölliset oppimistilit, lainat ja säästömuodot. Niillä pyritään lisäämään yksityisiä investointeja ja osallistumista EC-VETiin.

7.22 EU:n talousarvion suurin rahoitusosuus inhimilliseen pääomaan tehtäviin investointeihin tulee Euroopan sosiaalirahastosta. Ammattitaidon parantamiseksi ja useita maita koettelevan korkean nuorisotyöttömyyden vähentämiseksi on seuraavan monivuotisen rahoituskehityksen aikana tarkoitus tehostaa toimia, joita nykyään tuetaan Leonardo-ohjelmasta.<sup>(15)</sup>

## 8. EU:n välineiden ja periaatteiden asianmukainen toteuttaminen jäsenvaltioissa

8.1 Ammatillista koulutusta koskevan eurooppalaisen yhteistyön lisäämiseen tähtäävien välineiden perustamisen myötä on käynyt ilmi, että eri rakenteiden välillä tarvitaan enemmän yhteistyötä, jotta niiden toimivuutta pystytään parantamaan.

8.2 Kööpenhaminan ja Bolognan prosessit eivät voi jatkossa enää kehittyä erillään toisistaan. Niiden eri välineiden välistä yhteentoimivuutta ja vertailukelpoisuutta olisi lisättävä. Olisi tunnustettava, että Kööpenhaminan prosessi on vähemmän kehittynyt ja että vie vielä useita vuosia, ennen kuin ECVET<sup>(16)</sup> ja EQF toimivat kunnolla.

8.3 EQF:n, ECVETin ja EQAVETin tulisi auttaa oppimisen edistämistä kaikilla tasoilla ja kaikenikäisessä koulutuksessa. Kansallisissa tutkinnon viitekehityksissä EQF tulisi luokitella tasoille 6–8 korkea-asteen koulutuksen tavoin. ECVETin (ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten ja arvosanojen eurooppalainen siirtojärjestelmä) osalta vaaditaan johdonmukaista ja yhtenäistä toteutusta ECTS:n<sup>(17)</sup> kanssa, sillä ECVET ei ole vielä toiminnassa oleva järjestelmä.

8.4 Eurooppalaisia välineitä voidaan täydentää jäsenvaltiotason välineillä (esim. kansalliset tutkinnon viitekehitykset) tai ne voidaan omaksua osaksi kansallisia sääntöjä (esim. kansallisiin opintosuoritusten ja arvosanojen järjestelmiin), mikäli se osoittautuu tarpeelliseksi jäsenvaltiotason uudistusten puitteissa. Tarvitaan enemmän vuorovaikutusta eri (EU:n, valtiollisten, alueellisten) tasojen välillä.

8.5 Oppisopimuskoulutettavien Erasmus-ohjelman toteuttamisessa on edistytävä. Tämä ohjelma mahdollistaa ammatillisen koulutuksen nostamisen tasavertaiseen asemaan korkea-asteen

<sup>(10)</sup> ETSK:n oma-aloitteinen lausunto, EUVL C 318, 29.10.2011, s. 43.

<sup>(11)</sup> KOM(2011) 367 lopullinen, Vihreä kirja - Ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin uudistaminen, 22.6.2011.

<sup>(12)</sup> [http://ec.europa.eu/languages/pdf/business\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/languages/pdf/business_en.pdf).

<sup>(13)</sup> [http://ec.europa.eu/languages/pdf/doc5080\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/languages/pdf/doc5080_en.pdf).

<sup>(14)</sup> Neuvoston 3073. istunto 7.3.2011 (työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat).

<sup>(15)</sup> Eurooppa 2020 -strategiaa tukeva talousarvio, KOM(2011) 500 lopullinen, 29.6.2011.

<sup>(16)</sup> Ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten ja arvosanojen eurooppalainen siirtojärjestelmä, joka auttaa validoimaan, tunnustamaan ja kokoamaan työelämään liittyviä tietoja ja taitoja.

<sup>(17)</sup> Eurooppalainen opintosuoritusten ja arvosanojen siirtojärjestelmä.

koulutuksen aloitteiden kanssa ja edistää näin osaltaan ammatillista koulutusta. Se tuo kansainvälisen ulottuvuuden ammatilliseen koulutukseen ja vastaa puuttuvan liikkuvuuden ongelmaan sekä lisää korkea-asteen ammatillisen koulutuksen tunnettuutta ja houkuttelevuutta.

8.6 Komission on kuitenkin pidättäydyttävä luomasta uusia välineitä, ennen kuin nykyisten välineiden mahdollinen lisäarvo

on arvioitu. Viestintää ja yhteistyötä nykyisten välineiden sisällä ja välillä on kehitettävä, jotta niille asetetut tavoitteet voidaan siirtää käytäntöön.

8.7 ETSK on antanut useita laadukkaita lausuntoja keskeisistä välineistä kuten ECVETistä <sup>(18)</sup> ja EQAVETistä <sup>(19)</sup> sekä eri jäsenvaltioissa suoritettujen ammattitutkintojen vertailukelpoisuudesta <sup>(20)</sup>.

Bryssel 19. tammikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(18)</sup> ETSK:n lausunto, EUVL C 100, 30.4.2009, s. 140.

<sup>(19)</sup> ETSK:n lausunto, EUVL C 100, 30.4.2009, s. 136.

<sup>(20)</sup> ETSK:n lausunto, EUVL C 162, 25.6.2008, s. 90.

## LIITE

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä, hylättiin keskustelussa (työjärjestyksen 54 artiklan 3 kohta):

**Kohta 1.10**

Muutetaan seuraavasti:

*"Elinkeinoelämän järjestöjen tulisi olla aktiivisesti mukana neuvonta- ja opinto-ohjausjärjestelmissä, sillä ne pystyvät parhaiten antamaan tietoa ammatillisen koulutuksen ja työmarkkinoiden mahdollisuuksista. Niiden tulisi auttaa koulutuksen tarjoajia kehittämään työharjoittelumuotoista koulutusta ja uusia menetelmiä."*

(Suom. huom. Muutosehdotus ei koskenut suomenkielistä toisintoa.)

**Äänestystulos**

Puolesta:	81
Vastään:	100
Pidättyi äänestämästä:	20

**Kohta 1.18**

Muutetaan seuraavasti:

*"~~Tulisi kannustaa lähentämään~~ ~~Opiskelijoiden~~ opiskelijoiden mieltymyksiä ja heidän perheidensä odotuksia ~~oli punnittava~~ työnantajien tarpeita ~~vastensiin~~. Tulevaisuudessa he voisivat käyttää vasta kehitettyä EU:n työmarkkinoiden osaamispanoraamaa ja sen ennusteita osaamisen tarjonnasta ja työmarkkinoiden tarpeista."*

**Äänestystulos**

Puolesta:	75
Vastään:	127
Pidättyi äänestämästä:	18

---

## **Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Nuorten työllisyys, ammattipätevyys ja liikkuvuus” (oma-aloitteinen lausunto)**

(2012/C 68/02)

Esittelijä: **Dorthe ANDERSEN**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. heinäkuuta 2011 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Nuorten työllisyys, ammattipätevyys ja liikkuvuus.*

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. joulukuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnonssa (tammikuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 173 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

### **1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 Väestörakenteen muutos asettaa työmarkkinoille suuria haasteita. Talouskriisin seuraukset osoittavat, että työmarkkinat kärsivät rakenteellisista ongelmista. Etenkin nuorten on vaikea saada kunnon jalansijaa työmarkkinoilla oikeasta osaamisesta huolimatta. Jäsenvaltioiden on sen vuoksi toteutettava uudistuksia, joista on sovittu Eurooppa 2020 -strategian ja kansallisten uudistusohjelmien puitteissa kasvun vahvistamiseksi.

1.2 Nuorisotyöttömyys aiheuttaa yhteiskunnalle ja nuorille itselleen suuria taloudellisia ja sosiaalisia tappioita ja rajoittaa kasvumahdollisuuksia. EU:n kilpailukyky tulee olemaan täysin riippuvainen korkeasti koulutetusta työvoimasta, ja EU on vaarassa jäädä jälkeen kilpailussa ammattitaitoisesta ja korkeasti koulutetusta työvoimasta.

1.3 Kukaan ei tiedä varmasti, millaisia tulevaisuuden työpaikat ovat, mutta koulutuksen lähtökohtana tulee olla työmarkkinoiden tarpeet ja todelliset ratkaistavat ongelmat. Koulutusjärjestelmien ulkopuolella hankittujen pätevyyksien tunnustamista tulee vahvistaa. Opetussuunnitelmissa on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota yleisiin ja innovatiivisiin taitoihin.

1.4 Oppilaitosten ja työmarkkinoiden väliset esteet on purettava, ja on vältettävä liiallisesti talousnäkökohtiin keskittyvää urautunutta ajattelutapaa. Opetussuunnitelmien kehittämistä ja tulevien tarpeiden ennakoimista koskevia elinkeinoelämän ja oppilaitosten välisiä kumppanuuksia on vahvistettava. Koulutuksen tulee johtaa työllistymiseen.

1.5 Vuorottelukoulutuksen ja harjoittelujaksojen hyödyntämistä koulutuksessa on laajennettava, myös asianomaisessa korke- ja ammattikoulutuksessa. Käytännön työn ja työpaikalla oppimisen sekä teoriaopetuksen välinen synergia parantaa nuorten työllistettävyyttä, sujuvoittaa siirtymistä koulumaailmasta työelämään ja tarjoaa uusia virikkeitä opetuksen kehittämiseen.

1.6 Euroopan sosiaalirahaston tulisi tarjota avustusta aloituskustannusten kattamiseen sellaisille maille, jotka haluavat ottaa käyttöön vuorottelukoulutusjärjestelmän.

1.7 Avoimet ja dynaamiset työmarkkinat voivat tukea liikkuvuutta ja synnyttää työpaikkoja etenkin nuorille. Kuten Eurooppa 2020 -strategian ja kansallisten uudistusohjelmien puitteissa on sovittu, jäsenvaltioiden tulee uudistaa työmarkkinoita parantaakseen niiden vastaanottokykyä ja toimivuutta.

1.8 Aktiivinen työmarkkinapolitiikka, joka motivoi työnhakijoita ja työelämässä olevia elinikäiseen oppimiseen, vahvistaa osaltaan ammatillista ja maantieteellistä liikkuvuutta ja luo siten aiempaa enemmän työllistymismahdollisuuksia.

### **2. Johdanto – tavoitteet**

2.1 Euroopan nuoret ovat Euroopan tulevaisuus. Monilla nuorilla ei kuitenkaan ole työpaikkaa tai oikeanlaista osaamista. Lisäksi monien nuorten on soveltuvasta osaamisesta huolimatta vaikea saada jalansijaa työmarkkinoilla.

2.2 Tässä lausunnossa käsitellään nuorten työllistymismahdollisuuksia ja siihen liittyvää teknisen alan työntekijöiden ja ammattityöntekijöiden tarvetta tulevaisuudessa, nuorten pääsyä työmarkkinoille ja ammatillista liikkuvuutta. Kyse on ydintyövoimasta, jolla on tekninen tai ammattitutkinto tai keskiasteen pätevyys, ja jonka osuus työvoimasta vuonna 2020 on Cedefopin mukaan 50 prosenttia.

2.3 Lausunnossa on tarkoitus tehdä konkreettisia ehdotuksia nuorten työllistymismahdollisuuksien parantamiseksi ja oikeanlaisen osaamisen takaamiseksi yrityksille.

2.4 Osaamisen käsite kattaa monta ulottuvuutta. Siihen kuuluvat esimerkiksi sosiaaliset ja yleiset taidot sekä tekniset ja ammatilliset taidot ja pätevyudet, jotka saavutetaan paitsi koulutusjärjestelmien puitteissa myös työelämässä tai sosiaalisissa ja perheeseen liittyvissä suhteissa ja toiminnassa.

2.5 Käsillä olevassa lausunnossa pyritään antamaan vastaus kahteen toisiinsa läheisesti liittyvään kysymykseen: (1) Minkälaisia taitoja tarvitaan työmarkkinoilla tulevaisuudessa ja (2) miten taataan nuorten pääsy työmarkkinoille ja mahdollisuudet ammatilliseen liikkuvuuteen?

2.6 Euroopan komissio on käynnistänyt aiheesta monia lippulaivahankkeita, tuoreimpina mainittakoon ”Nuoret liikkeellä” -aloite ja ”Uuden osaamisen ja työllisyyden” -ohjelma. Nämä lippulaivahankkeet ovat erittäin tärkeitä, ja ne sisältävät erilaisia aloitteita nuorten työllisyysmahdollisuuksien parantamiseksi. ETSK on ottanut kantaa näihin aiheisiin asianomaisissa lausunnoissaan <sup>(1)</sup>.

### 3. Eurooppalainen todellisuus

3.1 Väestörakenteen muutoksen seurauksena Euroopan unionin työvoima vähenee: työmarkkinoilta poistuu vanhempien ihmisten suuria ikäluokkia, ja tilalle tulevat nuoret ikäluokat ovat puolestaan pienempiä. Tämän takia työmarkkinoilla on edessään suuria haasteita, sillä runsaslukuisen ja pätevän työvoiman tarjonta on olennaisen tärkeä seikka Euroopan unionin kasvun kannalta.

3.2 Euroopan komission julkaiseman työllisyyttä ja sosiaalista tilannetta käsittelevän tuoreimman neljännesvuosikatsauksen mukaan Euroopan unionin työmarkkinat elpyvät kovin hitaasti ja epäyhtenäisesti. Uusia työpaikkoja syntyy, mutta ei kuitenkaan riittävästi, ja erityisesti nuorisotyöttömyyden (20,3 prosenttia) vuoksi tarvitaan välittömiä tehokkaita toimia.

3.3 Työttömyys koskee koulutustasosta riippumatta kaikkia nuorisoryhmiä, myös heikommassa asemassa olevien ryhmiä. Heikosti koulutetuilla nuorilla ja nuorilla, joilla ei ole lainkaan työkokemusta, on kuitenkin muita suurempi riski jäädä vaille työtä. Myös pitkäaikaistyöttömyys on lisääntynyt. Maaliskuussa 2011 sen osuus oli 9,5 prosenttia, ja varsinkin nuorista monet ovat vaarassa jäädä pitkäaikaistyöttömiksi.

3.4 Niin nuorten työttömyys kuin alityöllisyyskin aiheuttaa yhteiskunnalle ja nuorille itselleen suuria taloudellisia ja sosiaalisia tappioita ja rajoittaa kasvumahdollisuuksia.

3.5 Kriisiä edelsi ajanjakso, jolloin luotiin suhteellisen paljon työpaikkoja. Euroopan komission mukaan vuosina 1995–2006 syntyi 20 miljoonaa uutta työpaikkaa.

3.6 Samalla kriisin aikana on hävinnyt noin viisi miljoonaa työpaikkaa. Eurofoundin mukaan kyse on erityisesti matalapalkkaisista ja vähän ammattitaitoa edellyttävistä työpaikoista. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin suuria eroja.

3.7 Cedefop ennustaa, että vuosina 2010–2020 syntyy noin seitsemän miljoonaa uutta työpaikkaa ja että väestörakenteen muutoksen seurauksena vapautuu noin 73 miljoonaa työpaikkaa. Työpaikkoja syntyy erityisesti korkeasti koulutetuille henkilöille.

3.8 Tietyissä maissa ja tietyillä aloilla on paradoksaalisesti työvoimapulaa samalla kun monet ovat työttömiä, mikä osoittaa, että EU:n työmarkkinoilla on edelleen rakenteellisia ongelmia. Esimerkiksi Alankomaissa oli vuoden 2009 lopussa 118 000 avointa työpaikkaa, ja Saksassa on 87 800 ja Puolassa 18 300 avointa tietotekniikka-alan työpaikkaa.

3.9 Yksityissektorin kilpailukyky tulee olemaan täysin riippuvainen korkeasti koulutetusta työvoimasta. Jos yksityisyritykset eivät löydä soveltuvaa työvoimaa Euroopasta, niiden voi olla pakko etsiä oikeanlaista työvoimaa maailman muilta alueilta, joissa sitä on saatavilla. Väestörakenteen muutos johtaa myös siihen, että vanhustenhuollossa ja -hoidossa sekä terveydenhuollossa tarvitaan entistä enemmän työvoimaa.

### 4. Työvoiman tuleva tarve

4.1 Työllisyyden aleneminen ja suuret kasvuhaasteet vahvistavat sitä tarvetta, että tulevat työmarkkinoille siirtyvien nuorten sukupolvet ovat korkeasti koulutettuja ja että heidän koulutuksensa vastaa nykyisiä ja tulevia tarpeita. Näin ollen koulunsa keskeyttävien määrän olisi vähennettävä ja nykyistä useampien nuorten olisi saavutettava ammattitutkinto. Lisäksi on tärkeää, että työmarkkinat ovat sellaiset, että nuoret saavat siellä jalansijaa. Viime vuodet ovat osoittaneet, että siirtyminen koulutuksesta työelämään on vaikeaa. Lisäksi koulutusesteet ja työoikeudelliset esteet vaikeuttavat työpaikan vaihtoa.

4.2 Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot ovat jo sitoutuneet Eurooppa 2020 -strategian, parhaiden käytänteiden ja kansallisten uudistusohjelmien puitteissa erilaisiin uudistuksiin. Tässä yhteydessä useat jäsenvaltiot ovat ehdottaneet uudistuksia mukauttaakseen koulutusjärjestelmiään tiiviimmin työmarkkinoiden tarpeisiin.

4.3 Eurooppa 2020 -strategiassa määritetään kaksi keskeistä tavoitetta koulutusosalalla. Kyse on tosin pelkästään määrällisistä tavoitteista. Yhtä merkittävää on koulutusjärjestelmien kyky tarjota nuorille oikeanlaisia taitoja, joita he voivat hyödyntää ja joille on kysyntää.

4.4 Ennusteiden mukaan väestön koulutustaso Euroopassa nousee edelleen, mutta asiassa piilee kahtiajaon vaara. Tiettyjen ennusteiden mukaan tavoite, että 30–34-vuotiaista vähintään 40 prosentilla on korkeakoulututkinto, saavutetaan todennäköisesti vuonna 2017.

<sup>(1)</sup> ETSK:n lausunnot aiheesta ”Nuoret liikkeellä”, EUVL C 132, 3.5.2011, s. 55, ja aiheesta ”Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma”, EUVL C 318, 29.10.2011, s. 142.

4.5 Sen sijaan ennusteet mahdollisuuksista saavuttaa tavoite koulunsa keskeyttäneiden osuuden vähentämisestä enintään 10 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä eivät näytä läheskään yhtä hyviltä. Cedefop arvioi esimerkiksi, että vuonna 2020 vähintään 83 prosenttia 22–24-vuotiaista (78 % vuonna 2010) on saattanut päätökseen toisen asteen tutkinnon eli ammatti- tai lukio-tutkinnon. Kun otetaan huomioon tarve varmistaa korkeasti koulutetun työvoiman suuri tarjonta, merkittävän haasteen muodostaa se seikka, että monet nuoret jäävät lopulta vaille koulutusta, sillä tulevaisuuden työpaikoissa tarvitaan pääasiassa korkeasti koulutettua tai ammattitaitoista työvoimaa. Tästä syystä on ensin huolehdittava siitä, että entistä useammat nuoret suorittavat pätevyyyteen johtavan koulutuksen, mikä kattaa myös ammattikoulutuksen.

4.6 Globalisaatio ja uusi teknologia muuttavat työmarkkinointa, ja tämä ilmenee muun muassa tuotteiden yhä lyhyempinä elinkaarina. Talouden alojen ja työn uusien organisointimuotojen väliset uudet voimasuhteet synnyttävät uusia työpaikkoja mutta myös tarvetta uusille taidoille.

4.7 Tämä asettaa entistä suurempia vaatimuksia elinikäiselle oppimiselle, aikuiskoulutukselle ja sopeutumisvalmiudelle, jotka ovat vastedes osa työelämää. Kyse on jaetusta vastuusta, jonka puitteissa erityisesti työmarkkinaosapuolet ja oppilaitokset voivat yhdessä löytää innovatiivisia ratkaisuja.

4.8 Korkeasti koulutetun työvoiman kysyntä nousee Cedefopin mukaan vuoteen 2020 mennessä lähes 16 miljoonalla ja keskiasteen koulutuksen saaneiden työntekijöiden kysyntä 3,5 miljoonalla. Sitä vastoin puutteellisesti koulutettujen työntekijöiden kysyntä laskee noin 12 miljoonalla.

4.9 Vuosien 2010 ja 2020 välisenä aikana työllisyyden odotetaan vähenevän huomattavasti alkutuotannossa mutta myös tuotantoteollisuudessa ja valmistuksessa. Kasvu tulee olemaan suurinta palvelualalla, erityisesti yrityspalveluissa, mutta myös jakeluala, ateriapalvelut, terveydenhuolto ja liikenne ovat kasvavia aloja. Sekä osaamiskeskeiset alat että myös vähemmän osaamiskeskeiset alat, kuten vähittäiskauppa, kasvavat. Kehitys etenee kohti osaamiseen perustuvaa taloutta sekä innovaatioveitoista ja nopeasti muuttuvaa maailmaa. Tästä syystä on tärkeää, että ammattitaito muunnetaan tiedoksi, mikä puolestaan synnyttää innovaatioita ja uusia tuotteita ja palveluja. Sopeutumisvalmius on edelleen keskeinen parametri sekä yksilöiden että koulutusjärjestelmän kannalta, jotta voidaan vastata työmarkkinoiden tarpeisiin.

4.10 Tulevaisuuden työllisyydelle ja osaamistarpeita analysoidessa innovointi on keskeinen elementti. Innovoinnissa on kyse kyvystä parantaa prosesseja ja menetelmiä, mutta siihen sisältyy myös yleisiä taitoja, kuten luovuus, ongelmanratkaisu ja yhteistyökyky, johtamistaidot sekä yrittäjyys. Tästä syystä esimerkiksi teollisuuden osaamisintensiivisillä aloilla työskentele monia, jotka eivät ehkä ole korkeasti koulutettuja, mutta jotka antavat panoksensa innovointiin esimerkiksi työskentelyprosesseja tai organisaatiota parannettaessa.

4.11 Eräiden tutkimusten mukaan kasvun perustana oleva innovointi saa ensisijaisesti alkunsa yrityksissä. Yritykset kehittyvät asiakkaiden, alihankkijoiden ja työntekijöiden panosten ja vaatimusten pohjalta.

4.12 Innovointia ei kuitenkaan tule pitää yhtenä tiedonalana. Innovointikyky asettaa koulutusjärjestelmille uusia vaatimuksia. On muun muassa löydettävä ratkaisua siihen, miten nuorten innovatiivisia taitoja voidaan vahvistaa, jotta he kykenevät siirtymään työelämään ja myötävaikuttamaan suoraan yhteiskuntamme arvonnäkökulmaan.

## 5. Tulevaisuuden ydintyövoima ja koulutusjärjestelmät

5.1 Kukaan ei tiedä varmasti, millaisia tulevaisuuden työpaikat ovat. Euroopan unioni aikoo esitellä piakkoin yleiskatsauksen osaamisesta Euroopan unionissa, unioniin ollaan parhaillaan perustamassa alakohtaisia osaamisneuvostoja (*Sector Skills Council, SSC*) ja tulevia tarpeita ja puutteita voidaan ennakoita yhä paremmin. Globaalin kilpailun, teknisen kehityksen sekä maahanmuuton ja maastamuuton vuoksi koulutusjärjestelmän joustavuudesta ja sopeutumiskyvystä tulee ratkaiseva tekijä.

5.2 Lisäksi tarvitaan selvästi tiiviimpää yhteensovittamista ja yhteistyötä oppilaitosten, valtiovallan ja työnantajien välillä esimerkiksi opetussuunnitelmien laadinnassa. Osaamista hankitaan ja kehitetään koko eliniän ajan koulutuksessa ja työssä. Osaamista voi kuitenkin hankkia myös työmarkkinoiden ulkopuolella, mikä olisi tunnustettava nykyistä selvemmin.

5.3 Tulevan ydintyövoiman kouluttaminen alkaa jo aikaisin peruskouluissa, joiden opetuksen laatua on parannettava. Tässä yhteydessä lasten ja nuorten on opittava koulussa myös oppimaan ja omaksumaan uutta tietoa. On esimerkiksi tärkeää, että peruskoulussa on tarjolla opinto- ja ammatinvalinnanohjausta. Se asettaa vaatimuksia opettajien valmiuksille.

5.4 Ammattikoulutusjärjestelmää käsitellään toisessa ETSK:n lausunnossa<sup>(2)</sup>, mutta ammatillinen koulutus on avainasemassa varmistettaessa oikeanlainen osaaminen tulevaisuudessa.

5.5 Ammattikoulutuksella on kuitenkin edessään suuria haasteita. Haasteet liittyvät esimerkiksi koulutuksen imagoon ja laatuun, kykyyn tarjota työelämässä tarvittavia taitoja ja työelämään siirtymisen tukemiseen. Monissa ammattikouluissa opintonsa keskeyttävien osuus on suuri, koska nuorten peruskoulutaidot (esimerkiksi lukutaito) ovat puutteellisia. Lisäksi siirtymisen ammattikoulutusjärjestelmästä korkeakoulujärjestelmään on usein vaikeaa. Koulutusvaihtoehtoissa on myös havaittavissa jakautumista sukupuolen mukaan.

5.6 Eräät maat ovat ottaneet ammattikoulutuksessa käyttöön vuorottelukoulutusjärjestelmän. Tämä tarkoittaa sitä, että koulutus jakautuu kouluopetukseen sekä työhön ja harjoitteluun yrityksessä. Tiiviit yhteydet yritysmaailmaan synnyttävät siltoja työelämään, ja näin varmistetaan, että suuri osa ammattitutkinnon saaneista löytää nopeasti työpaikan. Tämän järjestelmän vastakohtana ovat esimerkiksi Ruotsin, Belgian ja Espanjan ammattikoulujärjestelmät, joille on tyypillistä yrityskontaktien

<sup>(2)</sup> ETSK:n lausunto aiheesta ”Korkea-asteen ammatillisen koulutuksen vetovoiman parantaminen” (Ks. tämän virallisen lehden sivu 1).

vähyys, sillä ammattikoulutus suoritetaan pääasiassa koulussa. Samanaikaisesti monilla näiden maiden nuorilla on vaikeuksia saada jalansijaa työmarkkinoilla.

5.7 Koska monet tahot (komissio, OECD, Euroopan parlamentti jne.) korostavat työn, harjoittelun ja kouluopetuksen yhdistelmää oivallisena työmarkkinoille siirtymisen keinona, ETSK ehdottaa konkreettisia aloitteita siitä, miten vuorottelukoulutuksen harjoittelujärjestelmiä voitaisiin yleistää Euroopan unionissa.

## 6. Työelämään siirtyminen ja ammatillinen liikkuvuus

6.1 Siirtymistä koulusta työelämään – ja siis ammattikoulutusjärjestelmästä työmarkkinoille – leimaa usein liiallisesti talousnäkökohtiin keskittyvä urautunut ajattelutapa. Vaikka koulutusjärjestelmän ja työmarkkinoiden yhteyksien parantaminen ja nuorten työmarkkinoille pääsyn tukeminen ovat EU:n poliittisia painopisteitä, viime vuodet ovat osoittaneet, että vastassa on suuria haasteita.

6.2 Ammatillinen ja maantieteellinen liikkuvuus Euroopassa on edelleen vähäistä, ja sitä vaikeuttavat usein tutkintojärjestelmien esteet, ongelmat tutkintojen tunnustamisessa tai puutteellinen neuvonta. Erityisesti EU:n vaihto-ohjelmat ja liikkuvuutta edistävät ohjelmat ovat tässä yhteydessä keskeisessä asemassa, ja niitä pitää vahvistaa. Tähän asti etusijalla on ollut korkeakoulutus, mutta vastedes huomio tulisi keskittää liikkuvuusmahdollisuuksiin teknisessä ja ammatillisessa koulutuksessa esimerkiksi edistämällä yrityksissä suoritettavia harjoittelujaksoja yli rajojen. Rajatylittävät harjoittelujärjestelmät voivat esimerkiksi helpottaa tilannetta raja-alueilla, jos jossakin maassa on pulaa harjoittelupaikoista samalla kun naapurimaassa niitä on tarjolla runsaasti.

6.3 Vuorottelukoulutusjärjestelmä voisi tarjota nuorille ponnahduslaidan hyvään ja turvalliseen alkuun työmarkkinoilla, ja sen avulla pystyttäisiin varmistamaan, että yritysten saatavilla on oikeanlaista osaamista. Eurobarometri-tutkimuksesta on muun muassa käynyt ilmi, että 87 prosenttia työnantajista pitää esimerkiksi harjoittelujakson muodossa hankittua työkokemusta olennaisena työhönoton yhteydessä.

6.4 Koulussa annettavan teoriaopetuksen ja työpaikalla tapahtuvan oppimisen yhdistelmää olisi yleistettävä enenevästi. Tämä edellyttää kuitenkin turvattua sopimussuhdetta, jossa asetetaan vaatimuksia sekä yritykselle osallistumisesta nuoren kouluttamiseen että itse oppilaalle. Näin palveltaisiin kaikkia osapuolia. Yrityksillä olisi ensinnäkin käytettävissään entistä

laajempi joukko työvoimaa, ja lisäksi ne hyötyisivät uusista tiedoista ja tuoreesta innoituksesta. Oppilaitoksille puolestaan avautuisi ovi laajempaan tietämykseen ja yhteistyöhön elinkeinoelämän kanssa. Yksilö hyötyisi käytännön kokemuksesta työelämässä.

6.5 Koska vuorottelujärjestelmän perustamisesta ja laajentamisesta aiheutuu alussa lisäkustannuksia, EU-rahastot ja -ohjelmat, esimerkiksi sosiaalirahasto, voisivat auttaa alkurahoituksessa sellaisia maita ja alueita, jotka haluavat ottaa käyttöön vuorottelukoulutusjärjestelmän.

6.6 Tiettyjen edellytysten on kuitenkin täyttyvä, jotta voidaan varmistaa sujuva siirtyminen työelämään sekä mahdollisuudet ammatilliseen liikkuvuuteen ja uralla etenemiseen. On sekä tuettava työpaikkojen syntymistä että luotava sellaiset avoimet ja dynaamiset työmarkkinat, jotka yhtäältä edistävät liikkuvuutta ja toisaalta takaavat nuorille varman alun. Työmarkkinat, joilla on runsaasti avoimia työpaikkoja ja mahdollisuudet vapaaehtoiseen ammatilliseen uudelleensuuntautumiseen, tasoittavat osaltaan tietä nuorille.

6.7 Eurooppa 2020 -strategian puitteissa monet maat uudistavat työmarkkinoitaan parantaakseen niiden vastaanottokykyä ja toimivuutta. Jotta helpotettaisiin erityisesti nuorten pääsyä työmarkkinoille, on poistettava esteitä, jotka hillitsevät työnantajien halukkuutta tarjota nuorille normaaleja työsuhteita. Tästä ei pidä aiheutua etuja tai haittoja työnantajalle eikä myöskään työntekijälle, vaan työn luonteen pitäisi olla ainoa tekijä, jonka perusteella ratkaistaan, mikä sopimusmuoto työhönottilanteessa valitaan.

6.8 Tästä syystä on toteutettava sellaista aktiivista työmarkkinapolitiikkaa, joka tarjoaa sekä työnhakijoille että työntekijöille kannustimia elinikäiseen oppimiseen, jatkokoulutukseen ja täydennyskoulutukseen. Tarvitaan aktiivista työmarkkinapolitiikkaa, joka osaltaan edistää liikkuvuutta ja synnyttää siten uusia avoimia työpaikkoja etenkin nuorille.

6.9 Samanaikaisesti voivat erilaiset yksilölliset oikeudet, jotka eivät liity tiettyyn yritykseen tai työpaikkaan mutta jotka seuraavat yksilöä – myös työpaikan vaihdon yhteydessä –, edistää liikkuvuutta työmarkkinoilla. Tällaisia oikeuksia ovat esimerkiksi eläkeoikeudet ja koulutusmahdollisuudet, jotka rahoitetaan rahastoista.

Bryssel 18. tammikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen Euroopan tulevan energiayhteisön toteuttamiseen” (oma-aloitteinen lausunto)**

(2012/C 68/03)

Esittelijä: **Pierre-Jean COULON**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 14. kesäkuuta työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen Euroopan tulevan energiayhteisön toteuttamiseen.*

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. joulukuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 183 ääntä puolesta ja 2 vastaan 8:n pidettyssä äänestämässä.

**1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK tukee Euroopan komission viimeaikaisia aloitteita, jotka koskevat yhteenliittämisten jatkamista ja energian sisämarkkinoiden valmiiksi saattamista. Komitea tukee myös – etenkin neuvoston – pyrkimyksiä vahvistaa EU:n ja sen jäsenvaltioiden asemaa kansainvälisissä yhteyksissä. ETSK ottaa huomioon Euroopan komission 15. joulukuuta 2011 julkaiseman asiakirjan ”Energia-alan etenemissuunnitelma 2050” etenkin kun on kysymys pyrkimyksestä ”löytää eurooppalainen toimintamalli, jossa kaikilla jäsenvaltioilla on yhteinen näkemys ...”.

1.2 ETSK kannattaa periaatteessa Euroopan energiayhteisön (EEY) perustamista ja hyväksyy siihen liittyvät välttämättömät välivaiheet eli muun muassa Euroopan alueelliset energiaverkot, uusiutuvien energialähteiden kehittämisrahaston ja kaasunhankintaryhmän.

1.3 ETSK kehottaa menemään tätä pidemmälle ja yhentämään eurooppalaiset markkinat energianhintojen lähentämiseksi ja madaltamiseksi. Energialähdevalikoiman osalta se kehottaa lisäksi tekemään nykyistä yhtenäisemmät ja vaikuttavammat valinnat EU-tasolla. Maaryhmät voisivat tehdä enemmän virallista yhteistyötä ensisijaisten infrastruktuurihankkeiden, yhteenliittämisten sekä energiantuotannon ja -toimitusten täydentävyyden pohjalta.

1.4 ETSK ehdottaa, että investoinnit – myös kansalliset investoinnit – keskitetään vähähiilisen energiateknologian tutkimukseen. Uusiutuvat energialähteet ja laajamittaiset hankkeet, jotka edistävät uuden teollisuuden syntymistä Eurooppaan ja parantavat työllisyyttä, tulisi asettaa etusijalle.

1.5 ETSK vaatii, että EU:n yhteisen energiapolitiikan tavoitteeksi kirjataan kaikkien oikeus saada energiaa. Se suosittelee, että toimivaltaiset viranomaiset tai energian jakelijat tiedottavat

loppukuluttajille järjestelmällisesti näiden oikeuksista ja että kuluttajansuojaa tarvittaessa vahvistetaan. ETSK kehottaa puuttumaan viipymättä energiaköyhyysongelmaan muun muassa eurooppalaisen energia-alan solidaarisuussopimuksen avulla.

1.6 ETSK kehottaa perustamaan fossiilisen energian toimituksesta vastaavan yhteisen elimen. Se ehdottaa, että lisätään EU:n valtaa neuvotella kansainvälisistä energiantoimitussopimuksista ja valvoa niitä.

1.7 ETSK kehottaa tiivistämään energia-alan yhteistyötä kehitysmaiden ja EU:n naapurimaiden kanssa kehittämisen ja kumppanuuden hengessä.

1.8 Kun otetaan huomioon ekologisten haasteiden mittavuus, investoitavat summat, poliittisten päätösten sosiaaliset seuraukset, vaikutukset elämäntapaan ja välttämätön yleisen mielenkiinnon tuki, on selvää, että energia-asioista on tiedotettava kansalaisille ja heidät on kutsuttava mukaan keskusteluun näistä kysymyksistä. ETSK kehottaa perustamaan eurooppalaisen kansalaisyhteiskuntafoorumia, jonka tehtävänä on seurata energia-asioita. Sen avulla jäsenorganisaatiot voisivat viestittää näkemyksiään päättäjille.

1.9 ETSK:n tulee toimia Euroopan energiayhteisö -hankkeen edistymisestä kansalaisyhteiskunnan kanssa säännöllisesti järjestettävien suunnitelmallisten keskustelujen areenana.

1.10 ETSK kehottaa arvioimaan vuoteen 2014 mennessä edistystä, joka on saatu aikaan EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklan avulla, ja tarkastelemaan samassa yhteydessä, onko muutoksiin tarvetta tämän lausunnon sisältämien ehdotusten valossa.

## 2. EU:n energiapolitiikan haasteet, edistyminen ja rajoitukset

2.1 EU:n energiatilanteelle on tyypillistä kasvava epätasapaino sisäisen tuotannon ja kulutuksen välillä sekä suuri ja jatkuva riippuvuus hiilipitoisista energialähteistä. Euroopan unionin on vastattava kolmeen suureen yhteiskäiseen haasteeseen, jotka on lähtökohteisesti vaikea sovittaa yhteen:

- ilmastomuutoksen torjunta ja siirtyminen vähähiiliseen yhteiskuntaan
- yhdentymisen ja tehokkaat energian sisämarkkinat sekä kohtuuhintainen energia
- energian toimitusvarmuus.

2.2 Sähkön ja kaasun sisämarkkinoiden luominen asetettiin tavoitteeksi jo vuonna 1996 (ensimmäinen markkinoiden vapauttamiseen tähtäävä toimenpidepaketti). Vielä 15 vuotta sen jälkeen energiasisämarkkinat ovat kuitenkin lähinnä vain tyhjä kuori: vain 10 prosenttia sähköstä liikkuu maasta toiseen, kuluttajat eivät edelleenkään voi valita toiseen jäsenvaltioon sijoitautunutta energiantoimittajaa, uusiutuvien energiamuotojen – joista on määrä tulla tärkein tuotettavan sähkön lähde – kehittäminen perustuu vieläkin kansallisiin tukimekanismeihin, verkkojen suunnittelu kuuluu edelleen suurelta osin jäsenvaltioiden toimivaltaan (energia-alan sääntelyviranomaisten yhteistyövirasto vastaa vain rajatylittävistä kapasiteeteista, vaikka todelliset yhdennetyt markkinat edellyttävät yhdessä toimimista myös kansallisiin verkkoihin liittyvissä kysymyksissä), eikä EU edelleenkään toimi yhtenäisesti suhteissaan energiantoimittajamaihin jne. Keskeisistä kaasu- ja sähköalalla sovellettavista politiikoista päätetään edelleen lähinnä jäsenvaltiotasolla.

2.3 Koska kysymykset ovat niin laajoja ja EU:n jäsenvaltioiden keskinäinen poliittinen, taloudellinen ja tekninen riippuvuus niin merkittävää, tarvitaan välttämättä yhteistä toimintaa, jossa asetetaan etusijalle EU:n kollektiivinen etu eikä kansallisina nähtyjä etuja.

2.4 Tavoitteena on nyt energiasisämarkkinoiden saaminen valmiiksi vuonna 2014. Eurooppalaisen energiajärjestelmän luominen vastaa eurooppalaisten toiveita. Euroopan parlamentin viimeaikaisista Eurobarometri-kyselyistä (tavanomainen, energia-aiheinen tutkimus nro 74.3, tehty 31.1.2011, ja erikoistutkimus nro 75.1, tehty 19.4.2011) käy ilmi, että i) eurooppalaiset uskovat energiapolitiikan eurooppalaiseen lisäarvoon ja toivovat mieluummin yhteisölähestymistapaa ja ii) eurooppalaisten huolenaiheet ovat samat kuin edellä mainitut suuret haasteet seuraavassa tärkeysjärjestyksessä: hintavakaus, uusiutuvat energialähteet ja energian toimitusvarmuus. Eurooppalaisista 60 prosenttia katsoo, että toimitusvarmuuden kannalta olisi parempi toteuttaa koordinoituja toimenpiteitä muiden EU:n jäsenvaltioiden kanssa. Eurooppalaisista 78 prosenttia kannattaa ehdotusta Euroopan energiayhteisöstä.

2.5 ETSK katsoo, että kansalaisten vakavien huolien tehokas hälventäminen auttaisi EU:ta löytämään uuden oikeutuksen toiminnalleen. Euroopan energiayhteisön luominen vaihe vaiheelta on paras keino lieventää energiahaasteiden taloudellisia ja sosiaalisia seurauksia eurooppalaisille. Jäsenvaltioiden välinen tosiasiallinen energiariippuvuus asettaa EU:n koheesion suureen vaaraan, jos siihen ei liity demokraattisia hallintorakenteita, joiden avulla voidaan tehdä yhteisiä päätöksiä yhteisen edun puolesta.

## 3. Kohti Euroopan energiayhteisöä (EEY)

3.1 Jacques Delors on esittänyt ajatuksen todellisen ”Euroopan energiayhteisön” perustamisesta, ja Jerzy Buzek kannattaa tätä hanketta. ETSK katsoo, että tämä poliittinen hanke, josta *Notre Europe* -ajatuspaja on laatinut yksityiskohtaisen selonteon (ks. [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Etud76-Energy-en.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud76-Energy-en.pdf)), pystyisi vastaamaan haasteisiin ja antamaan samalla unionin rakentamiselle uutta legitimitettä ja pontta.

3.2 Ehdotukseen sisältyy useita vaihtoehtoja nykytilanteen muuttumattomana säilyttämisestä (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artikla) aina siihen, että unioni solmisi uuden energia-alaa koskevan perussopimuksen.

3.3 Ehdotukseen sisältyy myös seuraavat välivaiheet:

- tiivistetty yhteistyö eurooppalaisten alueellisten energiaverkkojen luomiseksi
- yhteinen energiarahasto uuden teknologian kehittämistä varten
- eurooppalaisen kaasunhankintaryhmän perustaminen.

3.4 ETSK, joka on aiemmissa lausunnoissaan jo esittänyt ajatuksen yhteisistä eurooppalaisista energiapalveluista<sup>(1)</sup>, katsoo, että olisi hyvä hyödyntää *Notre Europe* -ajatuspajan selvityksen aikaansaama vire ja mentävä vielä pidemmälle ottamalla kansalaisyhteiskunta mukaan keskusteluun sekä toteuttamalla toimenpiteitä yhdentymis- ja yhteistyötavoitteiden saavuttamiseksi.

## 4. Euroopan unioni matkalla kohti yhdennetympää energiapolitiikkaa

4.1 ETSK panee tyytyväisenä merkille Euroopan komission aloitteet energia-alan haasteisiin vastaamiseksi. Näitä ovat muun muassa viimeaikaiset ehdotukset kriisin torjunnasta, verkoista ja infrastruktuurista sekä EU:n ulkopuolisista maista tuotavan energian toimitusvarmuudesta. Ehdotukset vahvistavat osaltaan solidaarisuutta, lisäävät yhteistyötä ja parantavat tehokkuutta sekä auttavat luomaan yhteistä visiota.

<sup>(1)</sup> EUVL C 175, 28.7.2009, s. 43–49, EUVL C 306, 16.12.2009, s. 51–55.

4.2 ETSK suhtautuu myönteisesti äskettäin annettuun ehdotukseen asetukseksi Euroopan laajuisten energiainfrastruktuurien suuntaviivoista (KOM(2011) 658 lopullinen). Ehdotus pohjautuu vuonna 2010 laadittuun suunnitelmaan integroitua eurooppalaista energiaverkkoa varten (KOM(2010) 677 lopullinen). Komitea esittää kantansa erillisessä lausunnossa (asiakokonaisuuteen TEN/470 kuuluva lausunto).

4.3 ETSK kannattaa komission ehdotuksia, joilla EU:n energianpolitiikalle pyritään antamaan yhdennetty ja johdonmukainen ulkoinen ulottuvuus, jotta voidaan varmistaa EU:n ulkopuolisista maista tuotavan energian toimitusvarmuus (KOM(2011) 539 lopullinen). ETSK kannattaa kaikkia keinoja, joilla vahvistetaan EU:n asemaa sen ulkopuolisiin kumppaneihin nähden. Komitea tarkastelee tätä kysymystä asiakokonaisuuteen TEN/464 kuuluvassa lausunnossa.

4.4 ETSK kannattaa energian alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan tietojenvaihtomekanismin perustamista (KOM(2011) 540 lopullinen). Tämä Euroopan komission ehdotus on tärkeä siksi, että se korostaa EU:n yhteisen edun ensisijaisuutta kansallisiin etuihin nähden (asiakokonaisuuteen TEN/464 kuuluva lausunto).

## 5. Kunnianhimoisempaa ja osallistavampaa toimintaa huomisen haasteisiin vastaamiseksi

5.1 Huolimatta näistä merkittävistä edistysaskeleista ETSK katsoo, että energia-asioiden yhteisessä hallinnoinnissa on mentävä pidemmälle, erityisesti kun ajatellaan tavoitetta, jonka mukaan vähähiiliseen energiajärjestelmään on siirryttävä vuoteen 2050 mennessä.

### *Kohti EU:n yhdennettyjä energiemarkkinoita*

5.2 Unionin energialainsäädännöllä on edistettävä voimakkaammin yhteistä lähestymistapaa energiantuotannon alalla. Tämä koskee erityisesti uusiutuvia energialähteitä, joihin liittyy kansallisia tavoitteita. Olisi tehtävä ensisijaisesti investointeja, jotka ovat kannattavimpia tuotantokustannusten ja -hyötyjen näkökulmasta unionin alueella. On myös osoitettava enemmän solidaarisuutta niinä jaksoina, joina tuotanto on EU:n tasolla vähäistä. Sitä varten on mahdollisesti muutettava unionin lainsäädäntöä.

5.3 ETSK muistuttaaakin verkkojen yhteisen suunnittelun ja yhteenliittämisen tärkeydestä; näin voidaan purkaa etenkin raja-alueiden tukoksia. Euroopan komission olisi toimittava näissä asioissa veturina. Lisäksi yksityisille toimijoille tulee kertoa pitkän aikavälin näkymistä sijoitusten tuoton suhteen. Tässä yhteydessä voitaisiin harkita julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia.

5.4 Vaikka energialähteiden valinta kuuluu kansalliseen toimivaltaan, jäsenvaltioiden on toimittava vastuullisesti tehdessään päätöksiä energiantuotannon alalla. Päätökset, joita erät jäsenvaltiot tekivät yksipuolisesti esimerkiksi Fukushima-onnettomuuden johdosta, ovat vaikeuttaneet energiankysynnän ja -tuotannon alueellista tasapainottamista. Tällaisista päätöksistä olisi vastaisuudessa neuvoteltava EU:n tasolla, sillä maiden keskinäinen riippuvuus on suurta. Uusiutuvien energialähteiden

merkityksen kasvun johdosta on ajan myötä taattava yhdessä riittävä energiantuotannon puskurivarasto niitä tilanteita varten, jolloin tuotanto uusiutuvista lähteistä on vähäistä.

5.5 Koordinoinnin puuttumisen takia jäsenvaltioiden energiantoimitusten luotettavuus kärsii ja ponnistelut yhteenliittymien vahvistamiseksi ja EU:n sisäisen solidaarisuuden lisäämiseksi valuvat hukkaan. Samalla on huolehdittava siitä, ettei luopuminen ydinvoimasta – joka on vähähiilinen energialähde – johda lyhyellä aikavälillä laajamittaiseen saastuttavien energialähteiden käyttöön, mikä olisi EU:n tavoitteen vastaista. Ydinvoimasta luopuminen on toteutettava mahdollisimman avoimesti ja yhteisymmärryksessä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa.

5.6 ETSK katsoo, että energiariippumattomuuden näkymät on hahmoteltava Euroopan tasolla eikä valtioiden tasolla, kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden keskinäinen riippuvuus energia-asioissa.

5.7 ETSK ehdottaa, että pohditaan mahdollisuutta luoda muutaman jäsenvaltion tai toimijan yhteisiä lähestymistapoja niiden käyttämien energialähteiden ja rajatylittävän energiakaupan pohjalta. Tällaisen alueellisen koordinoinnin ansiosta kyseisten jäsenvaltioiden energiaavainnat olisivat johdonmukaisempia ja toimitukset varmempia. Ryhmät voisivat tällöin myös hyödyntää paremmin kunkin energioresurssia, niin uusiutuvia energialähteitä kuin perussähköntuotantoa muista lähteistä.

5.8 ETSK ehdottaa, että nämä ryhmät vastaisivat energialähteidensä valinnasta ja infrastruktuuriverkostaan. Näin voitaisiin perustaa johdonmukaisia, keskenään yhteenliitettviä alueellisia energia-yhteisöjä. Etuna olisi tällöin se, että jäsenvaltioiden välille syntyisi samankaltaiset markkinaolosuhteet (energian hinta, tuet uusiutuville energialähteille, asiakassuhteet jne.).

5.9 Markkinoiden yhteenkytkeminen siirtokapasiteetin jaon osalta on yksi esimerkki tietyillä Euroopan alueilla onnistuneesti toteutetusta politiikkojen yhdenmukaistamisesta. Se osoittaa, että politiikkojen yhdenmukaistaminen vaikuttaa selvästi markkinoiden yhdentymiseen. Maiden välisen hintakytkennän avulla voidaan luoda yhtenäinen kauppa-alue ja siten yhtenäisiä hinta-alueita, kun yhteenliittämiskapasiteetit eivät rajoita rajatylittävää kauppaa. Tämä on osa yhtenäisten eurooppalaisten sähkömarkkinoiden luomista. Nord Pool Spot otti vuonna 1993 käyttöön *price splitting* -järjestelyn, ja vuonna 2006 Ranska, Belgia ja Alankomaat sovelsivat ensi kertaa hintakytkentää. Tällaisten markkinaolosuhteiden johdosta kuluttajille avautuu vähitellen Euroopan laajuinen tuotevalikoima.

5.10 ETSK kehottaa kiinnittämään huomiota taloudellisiin mahdollisuuksiin, joita nämä makroaluerihmät tarjoavat jäsenvaltioille muun muassa mittakaavaetujen ja uusiutuviin energialähteisiin liittyvän teollisuuden kehityksen ansiosta.

5.11 ETSK toistaa kannattavansa monipuolista ja kestävyysajattelun mukaista energialähteivalikoimaa. Kansallisten valintojen on oltava unionin lainsäädännön ja tavoitteiden mukaisia. ETSK pitää tärkeänä, ettei valinnoilla ole suhteettomia kielteisiä vaikutuksia talouteen, ympäristöön tai yhteiskuntaan. EU:n tulisi järjestyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien laaja-alaisen ja avoimen konsultoinnin jälkeen ulottaa toimensa uusiin energialähteisiin, kuten liuskekaasuun, jotta välttyttäisiin erilaisten kansallisten lähestymistapojen riskiltä.

*EU:n kilpailukyvyyn edistäminen yhdistämällä rahoitusresurssit ja kasvattamalla niitä*

5.12 Jäsenvaltioiden ja alan toimijoiden yhteisille tutkimushankkeille olisi annettava kannustusta, ja olisi perustettava soveltuvia tutkimusverkkoja ja -yhteisöjä erityisesti uusiutuvien energialähteiden ja vähäpäästöisten tekniikoiden alalle esimerkiksi teknologiatutkimusfoorumien muodossa.

5.13 Kun otetaan huomioon tarvittavien investointien laajuus ja nykyiset budjettirajoitukset, käytettävissä olevat resurssit tulee kohdentaa suuriin haasteisiin. Kansallisen rahoituksen ja EU-tason rahoituksen kytköksiä on tiivistettävä. Tämä saattaa edellyttää sitä, että jäsenvaltiot ohjaavat kansallisen tutkimustukensa hankkeisiin, jotka liittyvät unionin tavoitteisiin.

5.14 Olisi suotavaa arvioida, tulisiko infrastruktuuriin ja tutkimukseen käytössä olevien rahoitusresurssien vahvistaminen rahoituksen tehoa. Tätä varten energiahankkeille olisi mahdollisesti myönnettävä kiinteitä summia unionin ja jäsenvaltioiden eri rahoitusohjelmista.

5.15 Jos tätä asiaa koskevat arviointitulokset ovat myönteisiä, obligaatioiden käyttäminen hankkeiden rahoittamiseen saattaisi olla tehokas keino lisätä resursseja tutkimuksen sekä uusiutuvien energialähteiden ja infrastruktuurien käytön edistämiseksi.

5.16 EIP:n lainoja olisi priorisoitava entistä paremmin unionin ensisijaisten infrastruktuurihankkeiden mukaisesti. Jäsenvaltioiden makroaluer ryhmien investointeihin tulisi voida saada EIP:n lainaa.

5.17 Yhteiset ja koordinoitujen toimet uusiutuvien energialähteiden hyväksi voisivat auttaa nostamaan EU:n nykyisestä talouskriisistä. Kohtuuhintaisen energian saatavuus on olennainen tekijä talouden kilpailukyvyyn kannalta. Myönteisiä seurauksia on lukuisia: syntyy työpaikkoja, osaamista, uutta teollisuutta EU:hun jne. Nk. superverkko sekä älyverkkojen kehittäminen ja käyttöönotto ovat hankkeita, joissa teollisuus- ja innovointiyhteistyön tiivistäminen unionin tasolla olisi suotavaa.

*Kaikille suunnattua energiapolitiikkaa*

5.18 Kaikkien oikeus saada energiaa on kirjattava yhdeksi EU:n yhteisen energiapolitiikan tavoitteeksi pelkän markkinoiden yhdentymisen lisäksi.

5.19 Yritykset pystyvät energian oikeudenmukaisen ja avoimen hinnoittelun ansiosta kasvamaan ja investoimaan. Energian kohtuuhintaisuus edellyttää tehokkaita valintoja, yhdenmukaisia ja avoimia energian sisämarkkinoita sekä kansallisten ja unionin sääntelyviranomaisten valvontavaltuuksien lisäämistä.

5.20 Unionin lainsäädännössä vahvistetaan kuluttajan oikeudet, mutta kuluttajat tuntevat ne huonosti ja vetoavat niihin vain harvoin. ETSK suosittelee, että toimivaltaiset viranomaiset tai energian jakelijat tiedottavat järjestelmällisesti peruskuluttajille heidän oikeuksistaan. Se kehottaa julkaisemaan säännöllisesti kansallisella tasolla selontekoa kuluttajien oikeuksien soveltamisesta. Tarvittaessa kuluttajien oikeuksien toteutuminen voidaan varmistaa täydentävin toimenpitein.

5.21 Talvella 2010–2011 energiaköyhyydestä kärsi (sovellettavasta määritelmästä riippuen) 50–125 miljoonaa eurooppalaista. Ongelmasta kärsivät kaikkein vähävaraisimmat ja huonoimmissa oloissa asuvat, joiden asunnot ovat usein huonosti eristettyjä ja jotka eivät pysty maksamaan edes jäsenvaltioiden asettamia energian sosiaaliperusteisia erityishintoja. Unionin tasolla toteutettavat toimet energiatehokkuuden parantamiseksi ja kysynnän vähentämiseksi ovat tarpeen, mutta ETSK ehdottaa, että niiden rinnalla pohditaan myös uudenlaisia mahdollisuuksia eli solidaarisuusmekanismien vahvistamista 27 jäsenvaltion tasolla energiaköyhyyden torjumiseksi alkaen siitä, että vahvistetaan yhteinen määritelmä<sup>(2)</sup>.

5.22 Yksi mahdollisuus olisi ”eurooppalainen energia-alan solidaarisuus sopimus”, jolla vahvistettaisiin energian strateginen ja elintärkeä ulottuvuus (saatavuus, kohtuuhintaisuus, säännöllisyys, luotettavuus, alkuperä jne.). Tällainen energia-alan sosiaalinen turvaverkko olisi osoitus siitä, että EU on lähellä kansalaisten huolia. Se auttaisi osaltaan tekemään EU:sta sosiaalisesti yhtenäisemmän, mikä on suotavaa Euroopan yhdentymishankkeen lujittamiseksi ja uuden merkityksen antamiseksi sille. Turvaverkko tulee toteuttaa konkreettisin toimin asianmukaisella tasolla.

*Euroopan unionin energiapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden vahvistaminen*

5.23 ETSK kannattaa *Notre Europe* -ajatuspajan ehdotusta eurooppalaisen kaasunhankintaryhmän perustamisesta sikäli kuin mukana olevat valtiot ja yritykset voivat saada enemmän neuvotteluvalltaa, paremman toimitusvarmuuden ja vakaammat hinnat ja mikäli kilpailusääntöjä kunnioitetaan. Myöhemmin kyseen voi tulla kaasun- ja mahdollisesti muidenkin fossiilisten energiamuotojen yhteisen hankintaelimen perustaminen.

<sup>(2)</sup> ETSK:n lausunto ”Energiaköyhyys markkinoiden vapauttamisen ja talouskriisin yhteydessä”, EUVL C 44, 11.2.2011, s. 53–56.

5.24 Tapauksissa, jotka vaikuttavat useisiin jäsenvaltioihin, neuvoston tulisi antaa Euroopan komissiolle valtuudet neuvotella EU:n nimissä energiatoimitussopimuksista unionin ulkopuolisten maiden kanssa. ETSK panee tyytyväisenä merkille neuvoston päätöksen antaa Euroopan komission tehtäväksi neuvotella jäsenvaltioiden puolesta sopimukset Azerbaidžanin ja Turkmenistanin kanssa kaasun toimittamiseksi Kaspienmeren kaasuputken kautta. ETSK kehottaa neuvostoa ja komissiota tekemään tästä yleisen käytännön vastaavissa tilanteissa.

5.25 ETSK suosittaa, että Euroopan komissio seuraa tarkemmin kaikkia EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtyjä kansallisia energiatoimitussopimuksia. Euroopan komission tulisi voida hyväksyä sopimukset sen mukaan, millaisia myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia niillä koko EU:hun (asiakokonaisuuteen TEN/464 kuuluva lausunto).

5.26 ETSK suosittelee, että Euromed-maiden ja EU:n itäisten naapurimaiden kanssa kehittämiseen ja kumppanuuteen perustuvaa lähestymistapaa, jonka avulla voidaan monipuolistaa ja turvata EU:n energiatoimitukset (etenkin uusiutuvista energialähteistä Desertec-, Mediterranean Ring-, Mediterranean Solar Plan- ja Medgrid-hankkeiden kautta) sekä auttaa EU:n yhteistyökumppaneita hyödyntämään potentiaaliaan. EU voisi antaa teknistä apua sekä jakaa asiantuntemusta ja osaamista koulutuksen ja hankkeiden toteuttamisen alalla (asiakokonaisuuteen REX/329 kuuluva lausunto).

5.27 ETSK katsoo, että Euroopan energiayhteisölle ja sen välivaiheen rakenteille olisi annettava vahva ulkoinen ulottuvuus, jonka tarkoituksena on tukea kehitysmaiden energiansaantia. Näitä maita on autettava tuottamaan tarvitsemansa energia, mutta niiden on myös voitava viedä energiaa Eurooppaan omien investointiensä rahoittamiseksi.

5.28 ETSK panee merkille liikenne-, televiestintä- ja energia-neuvoston 24. marraskuuta 2011 antamat päätelmät, joissa puolletaan energiapolitiikan ulkoisen ulottuvuuden vahvistamista. Se panee merkille myös neuvoston asettamat painopisteet ja pitää sitkeästi kiinni vaatimuksestaan, jonka mukaan energiapolitiikat olisi yhdenmukaistettava entistä paremmin – vähintään niin, että asioista neuvotellaan aina ennen päätösten tekemistä. Menetelmänä komitea kehottaa soveltamaan – aina, kun sen avulla voidaan tuottaa lisäarvoa – yhteisölähestymistapaa, johon liittyy tiivis yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa.

#### *Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen*

5.29 Kun otetaan huomioon ekologisten haasteiden mittaavuus, investoitavat summat, poliittisten päätösten sosiaaliset seuraukset, vaikutukset elämäntapaan ja välttämätön yleisen mielipiteen tuki, on selvää, että kansalaiset on kutsuttava mukaan keskusteluun energia-asioista. Eurooppalaisilla on oikeus saada selkeää ja avointa tietoa unioni-, valtio- ja aluetasolla tehdystä

energiavalinnoista.<sup>(3)</sup> Jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostoilla on tässä tärkeä rooli. Euroopan suurista energiahaasteista on järjestettävä tiedotus- ja neuvontakampanjoita. On myös painotettava energiatehokkuutta.

5.30 Kansalaisilla tulisi myös olla mahdollisuus esittää säännöllisesti näkemyksensä merkittävistä poliittisista valinnoista. Tätä varten voitaisiin järjestää kuulemistilaisuuksia soveltuvalla tasolla. ETSK on jo monien vuosien ajan järjestänyt kuulemistilaisuuksia EU:n tasolla (muun muassa ydinvoimasta ja hiilidioksidin talteenotosta ja varastoinnista). Valtio-, alue- ja paikallistason viranomaisia pyydetään järjestämään laaja kansalaisyhteiskunnan kuulemismenettely.

5.31 ETSK kehottaa perustamaan eurooppalaisen kansalaisyhteiskuntafoorumin, jonka tehtävänä on seurata energia-asioita. Foorumi tekisi tiivistä yhteistyötä EU:n toimielinten kanssa ja kokoontuisi säännöllisesti antaakseen panoksensa energiamarkkinoiden yhdyntymistä koskevaan monivuotiseen ohjelmaan. Foorumiin voisi osallistua energia-alan eurooppalaisten ja kansallisten järjestöjen edustajia. Siltä voitaisiin pyytää lausuntoa EU:n energiaverkon suunnittelusta, siirtymisestä vähähiiliseen energiajärjestelmään vuoteen 2050 mennessä ja tästä seuraavista taloudellisista ja sosiaalisista näkökohdista. Sen jäsenille olisi myös jaettava asianmukaisesti tietoa, jota he voisivat välittää vastaaville organisaatioille jäsenvaltioissa.

5.32 Yleisen mielipiteen tuen saaminen energiavalinnoille on lisähaaste (ydinvoima, hiilidioksidin talteenotto ja varastointi, tuulivoimapaistot, suurjännitevoimajohdot jne.). Osallistuminen ja vastuu kulkevat käsi kädessä. ETSK, joka johtaa muun muassa Euroopan ydinenergiafoorumin (ENEF) avoimuusasioita käsittelevää työryhmää, voisi edistää avointa kansalaistiedotusta ja näkemystenvaihtoa internetsivustonsa kautta (hyvien käytänteiden jakaminen, aloitteiden toteutuksen seuranta ja yhteistyöhankkeet, alan kehitysvaiheet, kansalaisyhteiskunnan näkemysten kerääminen energia-alan kansalaisyhteiskuntafoorumilla käytäviä keskusteluja varten ja jakaminen päättäjien tietoon). ETSK kehottaa Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita jakamaan kansalaisille merkityksellistä tietoa neutraalien ja puolueettomien kanavien kautta. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja kuulemisfoorumien rooli on tässä ratkaisevan tärkeä.

#### *Mahdolliset institutionaaliset kehitysvaiheet pidemmällä aikavälillä*

5.33 Viime käden tavoitteena on Euroopan energiayhteisön perustaminen. Koska saattaa kuitenkin olla vaikea varmistaa 27 jäsenvaltion samanaikainen eteneminen samaan suuntaan, jäsenvaltioiden väliset pidemmälle menevät yhteistyörakenteet varsinkin aluetasolla voisivat tarjota keinon edistyä nopeammin. Toiminta ei kuitenkaan saa olla ristiriidassa unionin lainsäädännön tai muiden toimenpiteiden kanssa, ja siksi onkin aiheellista käydä jatkuvaa keskustelua EU:n toimielinten kanssa ja ottaa ne mukaan toimintaan. Tarvittaessa voitaisiin ottaa käyttöön virallisia mekanismeja.

<sup>(3)</sup> Ks. ydinvoima-asioiden osalta esimerkiksi Ranskan korkeimman hallinto-oikeuden määräyksellä perustettu paikallisten tiedotuskomiteoiden ja -toimikuntien valtakunnallinen keskusjärjestö ANCCLI (Association nationale des comités et des commissions locales d'information).

5.34 ETSK kehottaa arvioimaan vuoteen 2014 mennessä edistystä, joka on saatu aikaan EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklan avulla, ja tarkastelemaan samassa yhteydessä, onko muutoksiin tarvetta tässä asiakirjassa esitettyjen kaikkein kunnianhimoisimpien ehdotusten valossa. Mahdollinen uusi toimielinkehys voitaisiin perustaa EHTY:n perustamissopimuksen mallin mukaan. Uudet institutionaaliset rakenteet ja niiden säännöt tulisi voida kytkeä EU:hun, jos jäsenvaltiot niin päättävät.

Bryssel 18. tammikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON

---

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan unionin rooli rauhan lujittamisessa ulkosuhteissa: hyviä käytänteitä ja tulevaisuuden näkymiä”

(2012/C 68/04)

Esittelijä: **Jane MORRICE**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 19.–20. tammikuuta 2011 pitämässään täysistunnossa antaa työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

*Euroopan unionin rooli rauhan lujittamisessa ulkosuhteissa: hyviä käytänteitä ja tulevaisuuden näkymiä.*

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 15. joulukuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 190 ääntä puolesta, 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Rauhanrakentaminen kuuluu Euroopan unionin peruluonteeseen. Unionin perustaminen sinänsä, sen laajentuminen ja sen selviytyminen kriisiajoista ovat osoituksia EU:n kyvystä rauhanrakentamiseen. Demokratiaa, ihmisoikeuksia, tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta edistävänä kansojen yhteisönä EU:lla on moraalinen velvollisuus tukea rauhanrakentamista maailmanlaajuisesti, ja nyt sillä on myös perussopimuksissaan siihen annettu valtuutus. Maailman suurimpana kehitysavun antajana, jolla on vuosien kokemus konfliktialueista ja laaja valikoima keinoja käytettävissään, sen tulisi olla tiennäyttävä kansainvälisissä rauhanrakennustoimissa. Silti se ei onnistu hyödyntämään riittävästi potentiaaliaan maailmanlaajuisessa rauhanrakentamisessa, eikä sen tuki myönteisille muutoksille vaikuta niin tehokkaasti kuin sen pitäisi ja se voisi. Vaikka johdonmukaisuutta on pyritty parantamaan Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamisen myötä, integroitu ”koko EU:n lähestymistapa” puuttuu vielä. Ilman selkeästi määriteltyä rauhanrakentamisstrategiaa, entistä parempaa kokemusten jakamista kaikkien rauhanrakentamiseen pyrkivien EU:n toimien välillä sekä ilman jäsenvaltioiden, kansainvälisten avunantajien ja paikan päällä rauhanrakentamisen puolesta toimivien, valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen välistä aitoa yhteistyötä EU:n potentiaalia todellisen, kestäväen vaikutuksen aikaansaamiseksi maailman ongelmallisimmilla alueilla ei pysytä täysimittaisesti toteuttamaan. Haaste voi olla suuri, mutta palkinto on sitäkin suurempi. Rauhanomainen Eurooppa voi paremmin rauhanomaisessa maailmassa.

1.2 Näiden päätelmien pohjalta ETSK:n suositukset ovat seuraavat:

#### Strategian ja politiikan osalta

1.2.1 Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH:n) olisi laadittava rauhanrakentamisstrategia, joka käsittää siviili- ja sotilastoimet, diplomaattiset ja poliittiset toimet, nopeat avustustoimet sekä humanitaarisen avun, pitkän ja lyhyen aikavälin kehitysavun,

ilmastonmuutoksen, kauppa- ja investointipolitiikan ja kaikki muut EU:n toimet, joilla on vaikutusta epävakailta alueilla.

1.2.2 Sen olisi perustettava strategiaa laatimaan työryhmä, johon kuuluu edustajia Euroopan parlamentista, Euroopan komissiosta, AK:sta, ETSK:sta, EIP:stä sekä valtiovallasta riippumattomista rauhanrakentamisjärjestöistä.

1.2.3 Varsinkin konfliktialueilla toteutettaville EU:n toimille ja ohjelmille olisi tehtävä konflikteja koskeva vaikutustenarviointi, jolla varmistetaan, että ne ovat EU:n normien ja arvojen mukaisia ja voivat taata EU:n avun mahdollisimman kustannustehokkaan hyödyntämisen.

#### Operationaalisten kysymysten osalta

1.2.4 Kaikkia EU:n konfliktialueilla ja konfliktierkillä alueilla toteuttamia operaatioita varten olisi laadittava periaatesäännöt.

1.2.5 Kaikkiin rauhanrakentamishankkeisiin olisi sisällyttävä hyvän hallintotavan ja demokratian periaatteiden (ihmisoikeudet, sananvapaus, tasa-arvo, poliittiset vapaudet ja ammatilliset järjestäytymisvapaudet) edistäminen sekä ympäristönsuojelunormeja.

1.2.6 Uudistusten edistämiseksi olisi luotava vertailukriteerejä, ja seurantajärjestelmiä olisi parannettava niin, että niihin kuuluu kansalaisyhteiskunnan edustajia ja että seurantaelinten sukupuolitasapaino ja sitoutuminen uudistuksiin taataan. Konfliktien ennaltaehkäisyyn olisi kiinnitettävä enemmän huomiota, siten että korostetaan erityisesti koulutuksen ja viestimien, myös sosiaalisen median, roolia epävakailta alueilla, ja sovinnon edistämistoimia, kuten kulttuurienvälistä vuoropuhelua ja välitystoimintaa, olisi tuettava ja edistettävä aktiivisesti

1.2.7 EU:n yhteyksiä järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan epävakailta alueilla olisi vahvistettava lisäämällä tukea organisaatioille, jotka jakavat EU:n arvot ja edistävät suvaitsevaisuutta, moniarvoisuutta ja muita rauhaarakentavia toimia, ja ETSK:n tällä alalla tekemää työtä olisi edistettävä.

1.2.8 Naisten asemaa rauhanpyrkimyksissä koskevan YK:n päätöslauselman 1325 noudattamista olisi kannustettava, ja paikan päällä toimiville naisryhmille annettavaa sekä sukupuolten tasa-arvoa edistävää tukea lisättävä.

1.2.9 Konfliktien uhrien, etenkin lasten, olisi saatava paremmin kohdennettua huomiota ja enemmän tunnustusta ja tukea EU:lta.

1.2.10 Ohjelmia, joilla tuetaan haavoittuvassa asemassa olevia nuoria, erityisesti poikia, olisi kannustettava, edistettävä ja tuettava, jotta nuoret pystyvät ottamaan täysipainoisen ja rakentavan roolin yhteiskunnassa.

1.2.11 Operaatioissa käytettävän siviilihenkilöstön rekrytointia ja kouluttamista olisi laajennettava ja parannettava, ja operaatioiden painopiste olisi siirrettävä sotilaallisesta kriisinhallinnasta siviilikriisinhallintaan.

1.2.12 Olisi laadittava tietokanta eurooppalaisista rauhanrakentamisen asiantuntijoista sekä kokemusta tältä alalta omaavista oikeuslaitoksen edustajista, juristeista, poliiseista, valtiovalasta riippumattomien rauhanrakentamisjärjestöjen jäsenistä, sovittelijoista, hallintotyöntekijöistä ja poliitikoista, joita voidaan hyödyntää siviilioperaatioissa.

Parhaiden toimintatapojen ja kokemusten vaihdon osalta

1.2.13 Keskeisten opetusten vaihtoa EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja kansainvälisten elinten välillä olisi helpotettava tekemällä kooste rauhanrakentamisen parhaista käytännöistä ja tutkimalla edelleen ETSK:n konfliktinratkaisun työkalupakettia<sup>(1)</sup>.

1.2.14 Olisi kiinnitettävä suurempaa huomiota myös EU:n sisäisen rauhanrakennustyön – kuten Pohjois-Irlantia koskeva EU:n Peace-ohjelman – sekä sen ulkoisten toimien väliseen kokemustenvaihtoon.

1.2.15 Olisi harkittava vakavasti Euroopan rauhanrakentamisen osaamiskeskuksen/instituutin perustamista. Se kytkeytyisi ja perustuisi nykyisiin rakenteisiin ja toteuttaisi jatkotoimia muiden toimielinten ja asiantuntijoiden esittämien ideoiden ja suositusten pohjalta.

1.2.16 Olisi järjestettävä suuri rauhanrakentamiskonferenssi, jossa kootaan yhteen kaikki uuden rauhanrakentamisstrategian osa-alueet ja annetaan suosituksia siitä, miten opetukset voidaan parhaiten jakaa.

<sup>(1)</sup> Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”EU:n rooli Pohjois-Irlannin rauhanprosessissa” (asiakokonaisuus SC/029, esittelijä: Jane Morrice, 2009), EUVL C 100, 30.4.2009, s. 100–108.

## 2. Konteksti

2.1 Käsillä oleva lausunto on jatkoa ETSK:n lokakuussa 2008 antamalle oma-aloitteiselle lausunnolle, jossa käsitellään EU:n roolia Pohjois-Irlannin rauhanprosessissa<sup>(2)</sup>. Lausunnossa kehoitetaan EU:ta asettamaan rauhanrakentaminen tulevan strategisen suuntautumisen keskipisteeseen. Tässä lausunnossa pyritään laajentamaan tarkastelualaa EU:n rajojen ulkopuolelle, tutkimaan käytettävissä olevia rauhanrakentamisen välineitä etenkin Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) perustamisen jälkeen sekä selvittämään, missä määrin kokemuksia on vaihdettu, ja esitetään suosituksia tätä alaa koskeviksi tuleviksi toimiksi.

## 3. Johdanto

3.1 Euroopan unionia on usein kuvattu maailman onnistuneimmaksi ylikansalliseksi rauhanrakennushankkeeksi. Siksi EU:ta voidaan pitää roolimallina muille tällä alalla. Sen oma kokemus, vannoutuneiden vihollisten saaminen yhteen toisen maailmansodan jälkeen, on epäilemättä sen kaikkien aikojen suurin saavutus. Niiden pitäminen yhdessä kansakuntien unionissa, unionin jäsenmäärän kasvattaminen ja jäsenvaltioiden vaikutuksen laajentaminen maailmanlaajuisesti on toinen rauhanrakentamisen riemuvoitto, ja tämän liikevoiman säilyttäminen finanssikriisissä tulee olemaan jälleen yksi valtava haaste.

3.2 Tähän asti EU:lla ei kuitenkaan ole ollut asianmukaisia välineitä, joilla se voisi kantaa moraalisen vastuunsa rauhanrakentamisen roolimallina tai johtajana koko maailmassa. Se on toiminut konfliktialueilla monin eri tavoin hyödyntäen käytettävissään olevia eri välineitä kriisinhallinnasta, humanitaarisesta avusta ja sotilaallisesta avunannosta aina kehitysapuun asti. Tästä toimintatavasta on kuitenkin puuttunut johdonmukaisuutta, koordinoitua ja uskottavaa yhteys ruohonjuuritason kansalaisyhteiskuntaan.

3.3 Lissabonin sopimuksen tultua voimaan EU:lla on uudet rauhanrakentamista koskevat valtuudet (21 artikla), uusi sitä tukeva rakenne (EUH) ja uusi johtaja (korkea edustaja Catherine Ashton), joka toteuttaa niitä. Enää ei siis pitäisi olla mitään syytä, miksi EU ei voisi ottaa ohjajaksi käsiinsä ja todella vaikuttaa rauhanrakentamiseen kaikkialla maailmassa.

3.4 Nyt jos koskaan EU:n on oikea aika osoittaa johtajuutta. Sen lähimmät naapurit ovat poliittisessa, taloudellisessa ja yhteiskunnallisessa myllerryksessä. Ne tarvitsevat vankkaa tukea tässä historiansa ratkaisevassa vaiheessa. Käynnistämällä ”uuden ja kunnianhimoisen” naapuruuspolitiikkansa EU on osoittanut olevansa valmis ja halukas johtamaan esimerkkiä näyttämällä. Tässä, kuten rauhanrakentamisessa kaikkialla maailmassa, teot merkitsevät kuitenkin enemmän kuin sanat.

3.5 EU:lla on ”loistavat mahdollisuudet” yhdistää kaikki vaikutusvaltansa osatekijät ja luoda johdonmukainen ja kattava lähestymistapa rauhanrakentamiseen, ja sillä on tähän vaadittavat voimavarat. Onnistuminen riippuu kuitenkin viime kädessä EU:n jäsenvaltioiden poliittisesta tahdosta ja niiden kyvystä

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



esiintyä yhtenäisesti, sekä niiden halusta antaa täysi tukensa kunnianhimoiselle yhteiselle rauhanrakennusstrategialle, joka paitsi lisää EU:n uskottavuutta kansainvälisellä näyttämöllä myös edistää positiivista muutosta maailmassa.

#### 4. Taustaa

4.1 ”Rauhanrakentaminen” on suhteellisen uusi termi kansainvälisen diplomatian sanastossa. YK:n pääsihteeri Boutros Boutros-Ghali määritteli sen ensimmäisen kerran Agenda for Peace -raportissaan vuonna 1992 toimiksi, joilla kartoitetaan ja tuetaan rauhaa vahvistavia ja lujittavia rakenteita konfliktin uusiutumisen estämiseksi. Vuonna 2006 YK asetti rauhanrakentamiskomission tukemaan konfliktista toipuvien maiden rauhanponnistuksia, ja vuonna 2009 OECD perusti kansainvälisen konfliktiteja ja epävakautta käsittelevän verkoston (INCAF).

4.2 Unionin tasolla ensimmäinen konkreettinen viittaus rauhanrakentamiseen EU:n ulkosuhteissa tehtiin vuonna 2001 hyväksytyssä Göteborgin ohjelmassa väkivaltaisten konfliktien estämiseksi. Tuorein viittaus on Lissabonin sopimuksen 21 artiklassa, jossa EU:n ulkoisen toiminnan ydintavoitteiksi määritellään ihmisoikeudet ja demokratia, konfliktien ehkäisy ja rauhan säilyttäminen.

4.3 Lissabonin sopimuksessa hahmotellaan myös EU:n ulkosuhteiden uudet puitteet. Ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja käyttää toimivaltaa, joka aiemmin oli jaettu neuvoston ja Euroopan komission kesken. Korkeaa edustajaa Catherine Ashtonia tukee EUH, jonka toimiala kattaa diplomatian, kehitysyhteistyön ja puolustuksen – joita kaikkia voidaan käyttää rauhanrakentamiseen.

4.4 EUH:ssa ja komission asianomaisissa pääosastoissa EU:lla on laaja valikoima välineitä, joita voidaan käyttää rauhanrakentamiseen. Niitä ovat esimerkiksi seuraavat:

— **YTTP:n siviili- ja sotilasoperaatiot** – näissä keskitytään poliisitoimeen, oikeusvaltioperiaatteeseen, siviilihallintoon ja pelastuspalveluun, mutta niitä haittaa usein pula koulutusta henkilöstöstä. Turvallisuus- ja logistiikkalottuvuutta pidetään rauhanrakentamisen vaatiman vakaan ja turvallisen ympäristön ennakoedellytyksenä.

— **Vakautusväline (IfS)** – EU:n tärkein rauhanrakentamisen rahoituslähde. Yli 70 prosenttia käytettävissä olevista varoista (2 miljardia euroa vuosina 2007–2013) kohdennetaan kriisitoimiiin lyhytaikaisen humanitaarisen avun ja pidemmän aikavälin kehitysavun välisen aukon paikkaamiseksi.

— **Rauhanrakennuskumppanuus**, joka perustettiin vakautusvälineen puitteissa parantamaan viestintää kriisitoimien

keskeisten kumppanien kanssa. Sillä tuetaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden työtä, autetaan parhaiden käytäntöiden levittämistä sekä annetaan logistista ja teknistä tukea.

4.5 On monia muita EU:n välineitä, jotka eivät nimenomaisesti liity rauhanrakentamiseen, mutta joilla voidaan tukea EU:ta sen toimiessa tässä roolissa. Niitä ovat muun muassa humanitaarisen avun toimisto (ECHO), demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline, Euroopan kehitysrahaston kautta annettava kehitysapu (AKT-maat / merentakaiset maat ja alueet) sekä kehitysyhteistyön rahoitusväline (Latinalainen Amerikka, Aasia, Persianlahti ja Etelä-Afrikka).

4.6 Myös EU:n kauppapolitiikkaa, EIP:n investointeja sekä ympäristö-, energia- ja maatalouspolitiikkaa voidaan käyttää rauhanrakentamisen yhteydessä. EU:n laajentumispolitiikassa on rauhanrakentamisulottuvuus sikäli, että se edellyttää ehdokasvaltioiden noudattavan EU:n ydinarvoja<sup>(3)</sup>. Myös Euroopan naapurisuuspolitiikkaa (ENP), joka kattaa 16 EU:n lähintä naapurivaltiota, on elvytetty ”arabikevään” seurauksena niin, että se sisältää rauhanrakennusaspektin, jolla autetaan luomaan ”syvää ja kestävä demokratiaa”. Myös EU:n uudessa ”muutossuunnitelmassa” (*Agenda for Change*) ehdotetaan, että EU:n roolia rauhanrakentamisessa vahvistettaisiin monin tavoin.

4.7 Vaikka suurin osa EU:n rauhanrakentamistyöstä toteutetaan sen ulkosuhdepolitiikan puitteissa, EU on myös toteuttanut ainutlaatuisia rahanaloitetta omien rajojensa sisällä. EU:n erityinen tukiohjelma rauhan ja sovinnon aikaansaamiseksi Pohjois-Irlannissa ja Irlannin raja-alueiden kreivikunnissa perustettiin vuonna 1996, ja nyt on meneillään sen kolmas rahoituskausi.<sup>(4)</sup>

## 5. Rauhanrakentaminen – haasteet

### 5.1 Määritelmän ja strategian laatiminen

5.1.1 Vaikka rauhanrakentaminen nykyisin hyväksytään laajalti arvokkaaksi uudeksi lähestymistavaksi väliintuloon konfliktialueilla, termille ei ole tarkkaa määritelmää. Joidenkin mielestä

<sup>(3)</sup> Ks. yleisten asioiden neuvoston 3132. kokouksessaan 5. joulukuuta 2011 hyväksymät päätelmät laajentumisesta sekä vakautus- ja assosiaatioprosessista, kohta 2: ”Laajentumisprosessilla vahvistetaan edelleen rauhaa, demokratiaa ja vakautta Euroopassa, ja se antaa EU:lle paremman lähtökohdan vastata maailmanlaajuisiin haasteisiin. Laajentumisprosessin muutosvoima käynnistää laajentumisessa mukana olevissa maissa kauaskantoisia poliittisia ja taloudellisia uudistuksia, jotka hyödyttävät myös koko EU:ta. Se, että liittymisneuvottelut Kroatian kanssa on saatu menestyksekkäästi päätökseen, on tästä vahva osoitus ja lähettää myönteisen viestin alueelle laajemminkin.”

<sup>(4)</sup> Ks. lausunto CESE aiheesta ”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”, SEC(1995) 279 final, EYVL C 236, 11.9.1995, s. 29, ja lausunto CESE aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin rahoituksesta Irlannin kansainväliselle rahastolle (2007–2010)”, KOM(2010) 12 lopullinen – 2010/0004 COD), EUVL C 18, 19.1.2011, s. 114.

sitä olisi käytettävä vain vakauttamisesta ja jälleenrakennuksesta konfliktin jälkeisessä tilanteessa. Toisten mielestä se muodostaa sillan, joka yhdistää puolustus- ja kehitysyhteistyöpolitiikan. Toiset taas kuvaavat sitä ”katalyyttiseksi prosessiksi, jota sovelletaan koko jatkumoon aina konfliktien ehkäisystä ja kriisinhallinnasta rauhan palauttamiseen, rauhanturvaamiseen ja konfliktinjälkeiseen vakauttamiseen”.

5.1.2 Eri osa-alueista ”**rauhanturvaaminen**” koskee turvallisuutta ja puolustusta ja ”**rauhan palauttaminen**” liittyy diplomatian käyttöön poliittisen sopimuksen aikaansaamiseksi, kun taas ”**rauhanrakentaminen**” käsittää ne molemmat ja enemmänkin. Ihannetapauksessa se on toimintaa, joka alkaa ennen rauhanturvaajien tai rauhan palauttajien saapumista ja joka onnistuessaan ja jatkuessaan voi johtaa siihen, ettei heitä tarvita. Kaikki osapuolet mukaan ottavaa ja kattavaa pitkän aikavälin rauhankentämistä, jossa kuullaan kaikkia asianomaisia, voidaan ehkä parhaiten kuvailla avoimeksi prosessiksi, jolla sovitellaan näkemyseroja avaamalla ovia ja mieliä.

## 5.2 Yhteisen pohdinnan tarve

5.2.1 Oli määritelmä mikä tahansa, asiantuntijat ovat yhtä mieltä siitä, että rauhankentäminen on erittäin monitahoinen prosessi, joka käsittää monia eri toimijoita, jotka toimivat sotilas- ja siviilioperaatioiden, diplomatian sekä teknisen ja rahoitustuen aloilla lyhyellä ja pitkällä aikavälillä paikallisen, valtion ja kansainvälisellä tasolla. Suurimpana haasteena on löytää keinot luoda ”johdonmukaisuutta, koordinoitua ja täydentävyyttä” niiden lukuisten toimintalinjojen, toimijoiden ja välineiden välille, jotka toimivat samalla alalla sekä EU:ssa että sen ulkopuolella. Pääongelmana on se, että eri jäsenvaltioilla ja erilaisilla EU:n ulkopuolisilla avunantajilla on erilaiset prioriteetit, ja kun niiden tarpeet ja edut ovat vastakkaisia, voi syntyä jännitteitä.

5.2.2 EU:n sisällä unionin toimielinten ja pääosastojen rakenteiden monitahoisuus tekee käytännön koordinoinnista vastuukäytännön välillä yhden huomattavan haasteen. Vastaavasti on tärkeää varmistaa, että politiikat – muun muassa kehitysapolitiikka –, joiden kohteena ovat erityisesti epävakaita alueita, sekä politiikat, joilla voi olla suuri vaikutus epävakaisiin alueisiin, ovat keskenään johdonmukaisia. Viimeksi mainittuja politiikkoja ovat erityisesti kauppa-, investointi-, ilmastonmuutos- ja energiapolitiikka. EUH:n perustamista pidetään todellisena mahdollisuutena sovittaa yhteen politiikka ja käytäntö EU:n toimielinten, EU:n, sen jäsenvaltioiden, muiden tärkeiden avunantajien, kuten Yhdistyneiden Kansakuntien, Yhdysvaltojen ja Kiinan, ja muiden sidosryhmien välillä.

5.2.3 Vaikka ”kattavan lähestymistavan pyhä Graalin malja” on yhä saavuttamatta, EU:n välineitä on yritetty käyttää johdonmukaisemmin. Tuore esimerkki tästä oli kesäkuussa 2011 pidetty ulkoasiainneuvoston kokous, jossa sovittiin Sudania ja Etelä-Sudania koskevasta laaja-alaisesta lähestymistavasta, joka ulottuu poliittisesta vuoropuhelusta ja siviilivalmiuksien kehittämisestä kehitysapuun ja kaupalliseen yhteistyöhön. EU:n

äskettäin julkaisema ”muutossuunnitelma”, jossa kehitysyhteistyöpolitiikan tärkeimmät tavoitteet järjestetään uudelleen, on toinen esimerkki uudesta lähestymistavasta rauhankentämiseen. Ehdotuksiin kuuluvat mm. ihmisoikeuksien, demokratian, tasa-arvon, hyvän hallintotavan sekä kansalaisyhteiskuntaan solmittavien yhteyksien painottaminen. Tätä pidetään erällä tavalla arvokkaana uutena ajattelutapana, kun taas toiset ovat sitä mieltä, ettei asiassa ole edetty riittävän pitkälle.

## 5.3 Kansalaisyhteiskunnan roolin vahvistaminen konfliktin muuntamisessa

5.3.1 Konfliktin muuntamisprosessi edellyttää eräitä perustavanlaatuisia muutoksia asenteissa ja käytöksessä. Osallistaminen, sitouttaminen ja vuoropuhelu ovat aseita, joilla taistellaan pelkoa, vihaa, suvaitsemattomuutta ja epäoikeudenmukaisuutta vastaan. Ne muodostavat perustan, joka luo konfliktin ehkäisemistä ja rauhankentämistä edistävän ympäristön. Tämä työ on tehtävä ruohonjuuri- ja katutasolla, missä rauhankentämisellä on suurin merkitys. Tässä yhteydessä tasa-arvon, ihmisoikeuksien, osallistamisen ja suvaitsevaisuuden kaltaiset EU:n arvot jatkavien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumisesta ei enää voida jättää sattuman varaan, ja etusijalle on asetettava ne, jotka ovat haavoittuvassa asemassa tai vaarassa tai jotka eivät yksinkertaisesti saa ääntään kuuluville.

5.3.2 Laajalti tunnustetaan, että kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on tärkeä merkitys kaikenlaisen rauhankentämistategioiden tehokkuuden ja pitkän aikavälin kestokyvyn varmistamisessa. Yhteistyö paikallisten valtiosta riippumattomien toimijoiden kanssa ja niiden kuuleminen lisää alhaalta ylöspäin EU:n ymmärrystä konfliktitilanteesta ja varmistaa lisäksi ruohonjuuritason vastuunoton prosessista. Se auttaa myös edistämään konfliktiriskin paremmin huomioon ottavaa rauhankentämistä ja toimii myönteisenä kannustimena niiden rauhankentämissä.

5.3.3 Tähän asti rauhankentämisessä on sekä poliittisella että operatiivisella tasolla yleensä unohdettu ne ryhmät, joiden vaikutus prosessiin voi olla ratkaiseva. Naiset, jotka usein pitävät yhteiskunnan rakenteet koossa konfliktin aikana, ovat harvoin edustettuina päätöksenteossa. Konfliktialueiden paikallisten kauppioiden ”takaisin töihin” -lähestymistapa on merkittävä osoitus sitkeydestä, jota kannattaa tukea. Myös ammattijärjestöjen toimet, kuten mielenosoitukset rauhan ja solidaarisuuden puolesta, joita usein nähdään EU:n nykyisten jäsenvaltioiden kaduilla, ovat rauhankentämistä tukeva tehokas voimavara. Nuoret tarvitsevat tukea kanavoidakseen energiansa rakentavalla tavalla, ja haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät, varsinkin uhrit, tarvitsevat asiantuntijoiden kohdennettua huomiota.

5.3.3.1 Riitaantuneiden ryhmien välisten konfliktien ehkäisyä ja sovintoa pidetään enenevässä määrin tärkeänä seikkana rauhankentämisessä. Koulutuksella on tässä elintärkeä tehtävä, nuoria tulee opettaa paitsi hyväksymään erilaisuus myös

kunnioittamaan sitä. Tiedotusvälineet ovat toinen merkittävä toimija, ja tulee ottaa erityisesti huomioon, mikä rooli sosiaalisella medialla voi olla myönteisen muutoksen aikaansaamisessa. Toinen tärkeä osa tätä työtä on sellaisten erityisstrategioiden edistäminen, joilla ryhmiä voidaan saattaa yhteen; näitä ovat esimerkiksi kulttuurienvälinen vuoropuhelu ja sovittelu.

5.3.4 EU:n ja konfliktialueiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välisellä järjestelmällisellä vuoropuhelulla voidaan luoda kestäviä suhteita ja ymmärrystä ruohonjuuritasolla. Koska ETSK:lla on tiiviit yhteydet järjestäytyneeseen kansalaisyhteiskuntaan, sillä on hyvät mahdollisuudet ottaa suurempi rooli EU:n yhteistyössä näiden alueiden ruohonjuuritason organisaatioiden kanssa. Se tekee jo nyt yhteistyötä liike-elämän, ammattijärjestöjen ja muiden toimijoiden kanssa esimerkiksi Kiinassa, Tiibetissä, Libanonissa, Pohjois-Afrikassa ja AKT-maissa ja on halukas lisäämään tätä kokemustenvaihtoa tukeakseen ja vahvistakseen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden pyrkimyksiä sekä toimiakseen EU:n kanssa rauhanrakentamishankkeissa.

#### 5.4 Kokemustenvaihdon arvostuksen lisääminen

5.4.1 Yhteisen hyvän puolesta toimivana 27 kansakunnan yhteenliittymänä EU:lla on mahdollisuudet jakaa omia kokemuksiaan muiden kanssa. EU tarjoaa päätöksentekoprosessinsa ja laajentumisstrategiaansa kaltaisia esimerkkejä käytännöistä, joita alueelliset järjestöt muualla maailmassa voisivat jäljitellä. Afrikan unioni on yksi tällainen organisaatio, joka seuraa EU:n toimintatapaa, ja muut ovat halukkaita tekemään samoin. Maailmassa on myös muita hyviä esimerkkejä maista ja alueista, jotka ovat onnistuneet muuntautumaan ilman konflikteja, ja näitä esimerkkejä kannattaa korostaa rauhanrakennuspolitiikassa ja käytännössä.

5.4.2 Koska EU on perustamisestaan lähtien harjoittanut ulkosuhdetoiminnassaan rauhanrakentamista, sillä on myös valtavasti jakamisen arvoista kokemusta muun muassa Kaakkois-Aasian, Lähi-idän, Keski-Amerikan, Balkanin ja Saharan eteläpuolisen Afrikan alueilta. Osa tästä työstä on ollut hyvin menestyksestä, osa ei. EU:n toimintaa tietyillä konfliktialueilla on arvosteltu ankarasti. Nämäkin kokemukset voivat silti tarjota poliittista osviittaa, jos "saadut opetukset" välitetään asianmukaisesti eteenpäin.

5.4.3 Myönteisestä kokemustenvaihdosta on paljon opittavaa. Acehin rauhanprosessi Indonesiassa, viemärijärjestelmän kytkeminen uudelleen yhteen jaetussa Nikosian kaupungissa<sup>(5)</sup> sekä EU:n tuki Pohjois-Irlannin rauhalle ovat kaikki esimerkkejä, joita voitaisiin käyttää laajemmin EU:n rauhanrakentamiskokemuksista koostuvassa työkalupaketissa. Vaikka ei ole "yhtä kaikille sopivaa toimintamallia", on olemassa monille konfliktialueille yhteisiä peruseränteitä, joita ei voida sivuuttaa.

<sup>(5)</sup> Alueiden komitean 12. helmikuuta 2009 antama lausunto aiheesta "Kaupunkidiplomatia", EUVL C 120, 28.5.2009, s. 1.

5.4.4 Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että tällainen kokemustenvaihto ei ole EU:n politiikassa kovin vakiintunutta etenkin sisäisten ja ulkoisten toimien välillä. Pohjois-Irlannin Peace-ohjelman tapauksessa on yllättävää, että siitä saatuja opetuksia ei ole pyritty mitenkään järjestelmällisesti jakamaan muiden konfliktialueiden kanssa. Kun otetaan huomioon, että EU:lle on annettu tunnustusta sen avusta rauhan aikaansaamiseksi alueella, että Pohjois-Irlantia käsitellyt Barroson työryhmä suositteli kokemusten vaihtamista muiden konfliktialueiden kanssa ja että nimenomaisesti tätä tarkoitusta varten on perustettu Peace-verkosto, olisi saadun opin huomiotta jättäminen unionin ulkoisessa toiminnassa hukattu mahdollisuus ja vakava poliittinen virhe.

#### 5.5 Kohti rauhanrakentamiskeskusten perustamista

5.5.1 Näin ollen on paljon tehtävää, jotta EU voi vakiinnuttaa maineensa maailman johtavana rauhanrakentamisstrategina ja jotta varmistetaan, että sen toiminnan vaikutukset ovat entistä laajempia ja tehokkaampia. Yksi käsiteltävänä oleva ehdotus on Suomen entisen presidentin ja Ruotsin ulkoministerin esittämä Euroopan rauhaninstituutin perustaminen, jolla lisättäisiin EU:n rauhanrakentamistoimien "johdonmukaisuutta, koordinoitua ja täydentävyyttä". Pohjois-Irlannin johtajat ovat puolestaan ehdottaneet rauhanrakentamiselle omistettua kansainvälisen osaamiskeskuksen perustamista Belfastin seudulle ja pyytäneet tähän EU:n Peace-rahoitusta. Euroopan parlamentti on liittynyt keskusteluun laatimalla poliittisen asiakirjan, jonka otsikko on *a Blue Print for an Institute for Peace*.

5.5.2 Mahdollisuutta perustaa uusi instituutti/keskus, joka on yhteydessä muihin alalla toimiviin elimiin, kuten Euroopan unionin turvallisuustutkimusinstituuttiin (EUISS) tai perusoikeusvirastoon, kannattaa harkita vakavasti. Jos tällainen organisaatio voi tarjota keskuspuheen riippumattomien asiantuntijoiden neuvoille, vuoropuhelulle, koulutukselle, tutkimukselle ja alalla työskentelevien ihmisten kokemustenvaihdolle, se voi osoittaa arvokkaaksi voimavaraksi ja tukea EUH:n työtä tällä tärkeällä EU:n toiminta-alalla.

#### 5.6 Tilaisuus, jota ei saa jättää käyttämättä

5.6.1 Tässä lausunnossa keskitytään siihen, miten EU voisi parhaiten järjestäytyä niin, että sillä olisi rakentavampi rooli konfliktinratkaisussa, josta on tullut maailman tällä hetkellä suurin haaste. Se, että rauhanrakentamisella ei ole määritelmää ja että EU ei ole vielä muotoillut rauhanrakentamisstrategiaa, merkitsee sitä, että työ voi alkaa lähes puhtaalta pöydältä. Tämä on EU:lle kansainvälisten suhteiden alalla harvinainen mahdollisuus, jollaista ei ehkä tule uudelleen.

5.6.2 EUH:n perustamisen tulisi mahdollistaa EU:n tarttuminen tilaisuuteen ja se, että EU ottaa ohjat käsiinsä kansainvälisessä rauhanrakentamisessa. Nyt haasteena on laatia selvä rauhanrakentamisstrategia, jolla luodaan johdonmukaisuutta

paitsi EU:n ohjelmien ja toimintalinjojen myös EU:n ja sen jäsenvaltioiden arvojen ja intressien välille. Tämä saattaa osoittautua vaikeaksi ilman yhteistä ulkopoliittikkaa, jossa hyväksytään mahdollista väliintuloa koskevat periaatteet konfliktialueilla, mutta joidenkin mielestä ”koko EU:n lähestymistapa” on ainoa keino taata rauhanrakentaminen, jolla on todellisia vaikutuksia kentällä.

5.6.3 Historia on opettanut EU:lle demokratian arvon suhteessa diktatuuriin; oikeudenmukaisuuden, tasa-arvon ja ihmisoikeuksien merkityksen sekä suvaitsemattomuuden, muukalaisvihan, syrjinnän ja ennakkoluulojen vaarallisuuden. Maailmansodasta Berliinin muurin murtumiseen EU on jatkuvasti harjoittanut rauhanrakentamista vakiinnuttaen saavutuksiaan ja avaten muille tietä, jota seurata. Se on kokenut monia vaikeita aikoja,

varsinkin nykyisen finanssikriisin, mutta sen perusarvot toimivat EU:n kotona ja ulkomailla toteuttamien toimien koetinkivenä, ja niistä se ei saa koskaan poiketa.

5.6.4 Näinä sisäisen kriisin ja itsetutkistelun aikoina EU:n ei pidä kadottaa näkemystä laajemmasta tilanteesta ja globaalista vastuustaan. Sen ei pidä hylätä ulkopoliittikkaa eikä sitoumuksiaan, ja EU:n on luotava itselleen selkeä rooli, jota mikään muu valtio tai valtioryhmittymä ei voi ottaa. Rauhanrakentajana EU tuo historiansa, henkensä ja ainutkertaisen ”alhaalta ylöspäin” toteutettavien toimien tavaramerkkinsä areenalle, jolla maine, ymmärrys, kokemus, avokätisyys ja luottamus ovat arvostetuimpia vaikuttajia. Maailman johtavana rauhanrakentajana EU tarvitsee myös luottamusta, vakaumusta ja rohkeutta astua esiin.

Bryssel 19. tammikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON

---

## LIITE

Lausunnon laatimisen yhteydessä haastatellut henkilöt:

1. Gerrard Quille, turvallisuus- ja puolustuspoliittinen neuvonantaja, toimialayksikkö – ulkosuhteet, ulkoasioiden pääosasto, Euroopan parlamentti
  2. Franziska Katharina Brantner (Euroopan parlamentin jäsen) – Vihreät / Euroopan vapaa allianssi -ryhmä; ulkoasiainvaliokunnan jäsen; vakautusvälineen perustamisesta annettua asetusehdotusta käsitelleen mietinnön esittelijä ja suhteista Israeliin vastaavan valtuuskunnan jäsen
  3. Marc Van Bellinghen, vt. yksikönpäällikkö ja Andrew Byrne, hallintovirkamies: poliittinen toimikunta, maailmanlaajuiset ja monenväliset asiat, osasto C, konfliktien ennaltaehkäisy & turvallisuuspolitiikka, yksikkö rauhanrakentaminen, konfliktien ennaltaehkäisy & sovittelun, Euroopan ulkosuhdehallinto
  4. Kyriacos Charalambous, ohjelmasuunnittelija – EU:n politiikat, aluepolitiikan pääosasto, linja D1, yksikkö ”ohjelmien koordinointi, suhteet muihin toimielimiin ja kansalaisjärjestöihin, yksinkertaistaminen, solidaarisuusrahasto” ja Tamara Pavlin, ohjelmajohtaja – EU:n politiikat, aluepolitiikan pääosasto, linja D4, yksikkö ”Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta”
  5. Catherine Woollard, toiminnanjohtaja, EPLO (European Peacebuilding Liaison Office)
  6. Olga Baus Gibert, ulkosuhteet – rauhanrakentaminen – kriisitoimintasuunnittelija, ulkopoliitiikan välineiden hallinto, yksikkö ”vakautusvälineeseen liittyvät operaatiot”
  7. David O’Sullivan, hallintopääjohtaja, Euroopan ulkosuhdehallinto
  8. Prof. Dr Joachim Koops, akateeminen johtaja, Euroopan rauhan- ja turvallisuudentutkimus, Vesalius College, Bryssel ja Global Governance Institute -ajatushautomon johtaja
  9. Danuta Hübner (Euroopan parlamentin jäsen) – Euroopan kansanpuolueen ryhmä – aluekehitysvaliokunnan puheenjohtaja, rahoitus-, talous- ja sosiaalikiärsiä käsittelevän erityisvaliokunnan jäsen, suhteista Yhdysvaltoihin vastaavan valtuuskunnan jäsen ja talous- ja raha-asioiden valiokunnan varajäsen
  10. Luc Van den Brande, CIVEX-valiokunnan jäsen, alueiden komitea
  11. Mireia Villar Forner, johtava poliittinen neuvoantaja, kriisien ehkäiseminen ja jälleerakennus, YK/UNDP
-

## III

(Valmistavat säädökset)

## EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

## 477. TÄYSISTUNTO 18. JA 19. TAMMIKUUTA 2012

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Teollis- ja tekijänoikeuksien sisämarkkinat – Luovuuden ja innovoinnin kannustaminen talouskasvun, laadukkaiden työpaikkojen ja ensiluokkaisten tuotteiden ja palvelujen tarjoamiseksi Euroopassa”**

KOM(2011) 287 lopullinen

(2012/C 68/05)

Esittelijä: **Denis MEYNENT**

Euroopan komissio päätti 24. toukokuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Teollis- ja tekijänoikeuksien sisämarkkinat – Luovuuden ja innovoinnin kannustaminen talouskasvun, laadukkaiden työpaikkojen ja ensiluokkaisten tuotteiden ja palvelujen tarjoamiseksi Euroopassa*

KOM(2011) 287 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. joulukuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 160 ääntä puolesta ja 3 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Teollis- ja tekijänoikeuksien on jatkossakin säilytettävä perinteinen asemansa innovoinnin ja kasvun kannustimena. Suojajärjestelmässä, jota komissio aikoo kehittää, on säilytettävä tämä perinteinen näkökohta, eikä siinä pidä ajautua puhtaasti varallisuuteen ja talouteen perustuvaan lähestymistapaan, vaikkei voidakaan sivuuttaa sitä, että suurimpien monikansallisten yritysten pörssi-arvo perustuu vastedes laajasti niiden immateriaalioikeuksista ja lisensseistä muodostuvaan ”salkkuun”, jonka arvo on kirjattava taseeseen IFRS-standardien mukaisesti.

1.2 Komission teollis- ja tekijänoikeuksien osalta esittämä strategia sisämarkkinoilla on samanaikaisesti olennainen ja

täydentävä tekijä Eurooppa 2020 -strategian, sisämarkkinoiden toimenpidepaketin ja Euroopan digitaalistrategian kannalta. Alan strategia on välttämätön, kun otetaan huomioon talouden ai-neettoman osuuden ja finanssitalouden merkityksen kasvu, mut-tei pidä unohtaa, että nykyinen kehitys perustuu ihmisten yhä parempaan koulutukseen ja osaamiseen ja heidän tietämyk-seensä uuden talouden kasvusta. Inhimillisen ulottuvuuden ja yleisen edun on oltava erottamaton osa strategiaa, ja komitea katsoo, ettei tämä käy kovin selvästi ilmi esitetyistä ehdotuksista ja analyyseista.

1.3 Lisäksi, kuten komitea on aina aiemmissa lausunnoissaan korostanut, ensisijaiseksi on katsottava se, että pk-yrityksille annetaan mahdollisuus suojata keksintönsä ja luomuksensa

samalla kun ne saavat käyttöönsä patenttien sekä osaamis- ja tietoyhteiskunnassa moninaisten kauppa- ja mainosstrategioiden tarjoamat mahdollisuudet.

1.4 Yhtenäinen eurooppalainen patentti ja mahdollisuus yhdenmukaistaa kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytännöt sisämarkkinoiden tasolla ovat asioita, joita komitea on odottanut jo kauan, ja se toivoo niiden lopulta toteutuvan eurooppalaisten yritysten ja talouden eduksi, sillä ne ovat epäedullisessa asemassa ulkoiseen kilpailuun nähden. Komitea odottaa, että komission aloitteilla vähennetään merkittävästi erityisesti keksintöjä koskevien patenttien kustannuksia.

1.5 Komissio esittää vuonna 2012 lainsäädäntöehdotuksen musiikin verkossa tapahtuvaan levittämiseen liittyvistä tekijänoikeusmaksuista. Komitea korostaa, että kyseessä olevia oikeuksia ja etuja, myös käyttäjien ja palkansaajien oikeuksia ja etuja edustavia järjestöjä, on kuultava etukäteen ja epävirallisella tavalla, ja painottaa myös tekijänoikeuksia ja lähioikeuksia hallinnoivien järjestöjen avoimuutta ja valvontaa, sillä kyseisten oikeuksien on toteuduttava ehdotettavassa perintäjärjestelmässä. Komitea katsoo, että sen sijaan maksu yksityisestä kopiointista on epäoikeudenmukainen, koska yksityinen kopiointi on olennainen osa kohtuullista käyttöä. Maksua ei tulisi joka tapauksessa periä siitä, kun yritykset käyttävät kiintolevyjä teollisessa ja kaupallisessa toiminnassaan.

1.6 Ei myöskään riitä, että teollis- ja tekijänoikeuksia kohdellaan arvopapereina, jotka olisivat mahdollisesti siirtokelpoisia erikoistuneessa eurooppalaisessa pörssissä, koska pk-yrityksillä ja pk-teollisuudella ei ole samoja mahdollisuuksia kuin suurilla kansainvälisillä yhtiöillä, ja tämä voisi nopeuttaa eurooppalaisten innovaatioiden pakoa muille mantereille. Komitea odottaa mielenkiinnolla komission konkreettisia ehdotuksia aiheesta.

1.7 Tulevassa yhdenmukaistetussa teollis- ja tekijänoikeuksia koskevassa politiikassa on otettava huomioon myös yleinen etu ja kuluttajien oikeudet sekä yhteiskunnan kaikkien tahojen tehokas osallistuminen alaa koskevan kokonaisvaltaisen ja tasapainoisen strategian pohtimiseen ja laatimiseen. Tarkoituksena on sisällyttää näin suojatut innovointi ja luovuus yhteiskunnan yhteiseen osaamispooliin ja edistää niiden avulla osaltaan kulttuurin, tiedon, opetuksen ja koulutuksen ja yleisemmin perustavaa laatua olevien kollektiivisten oikeuksien tukemista jäsenvaltioissa.

1.8 Immateriaalioikeuksien suojelua koskevien kansallisten lainsäädäntöjen lähentäminen ja väärennösten torjunta on sisämarkkinoilla välttämätöntä hallinnollisen ja tulliyhteistyön sujuvoittamiseksi ja tarpeen tullen poliisin ja oikeusviranomaisten yhteistyön helpottamiseksi tutkimusten sekä suojattujen oikeuksien vakavimpien loukkausten ehkäisemisen tasolla silloin, kun loukkaukset ovat luonteeltaan kaupallisia ja erityisesti silloin, kun kuluttajien terveys ja turvallisuus ovat vaarassa.

1.9 Laajamittainen väärentäminen ja kopioiminen kaupallisiin tarkoituksiin ovat usein suorassa yhteydessä

järjestäytyneeseen rikollisuuteen, koska kiinnijäämismahdollisuudet ja tällaisesta rikollisuudesta määrättävät rangaistukset eivät ole riittävän varoittavia.

1.10 Komitea kannattaaakin komission strategiaa koordinoitujen politiikkojen ja toimien sekä todellisen hallinnollisen yhteistyön edistämiseksi olennaisina osatekijöinä niin yritysten kuin yleisen edun kannalta.

1.11 Tällä hetkellä muun muassa Applen, Amazonin, Googlen ja Deezerin kehittämät maksullisen verkkojakelun mallit osoittavat, että tekijänoikeuksien arvostuksen parantaminen ei tapahdu kriminalisoimalla nuoria. Kunhan hinnat pysyvät kohtuullisina ja kaikille mahdollisina, laittomat yksityiset kopiot menettävät suuren osan houkuttelevuuttaan.

1.12 Siviilituomioistuimet ovat toimivaltaisia suurimmassa osassa immateriaalioikeuksien rikkomista koskevista tapauksista. Kuitenkin sen lisäksi, että oikeusmenettelyt etenevät yleensä hitaasti, pk-yrityksiin kohdistuva todistustaakka on usein liiallinen erityisesti, kun rikkominen on tapahtunut ulkomailla. Olisikin aiheellista suunnitella sisämarkkinoille erityisiä menettelyjä tutkimuksia, takavarikkoja, hallinnollisten ja oikeudellisten määräysten vastavuoroista tunnustamista ja todistustaakan kumoamista varten.

1.13 Myös korvausten maksaminen kantajille voi osoittautua vaikeaksi kansainvälisissä yhteyksissä. Asianomaisten maiden tulisi tehdä yhteistyötä, jotta varmistetaan, että oikeudenhaltijoiden korvaukset kattavat mahdollisimman laajalti todellisen koettun vahingon riippumatta sakoista ja muista rangaistuksista, joita tuomioistuimet voivat määrätä.

1.14 Yksityisille "ratkaisuille" (säännöt jne.) tarvitaan selkeät lainsäädännölliset puitteet, ja tällaisten aloitteiden sijaan tarvitaan oikeudellista valvontaa ja menettelyllisiä takeita sekä välttämättömien henkilökohtaisten oikeuksien kunnioittamista: oikeus saada tietoja, yksityisyys, ilmaisunvapaus ja viestinnän vapaus sekä takeet verkon neutraliteetista.

1.15 Samalla olisi sovellettava yleistä suhteellisuusperiaatetta rikkomusten ja seuraamusten välillä. Yksittäisten henkilöiden vähäisiä internetin kautta muuhun kuin kaupalliseen käyttöön tekemiä audiovisuaalituotteiden laittomia kopioita koskevia tiettyjä hyvin järeitä ja repressiivisiä kansallisia lainsäädäntöjä olisi tarkistettava tässä hengessä. Olisi vältettävä antamasta vaikutelmaa, että lainsäädännössä taivutaan pikemminkin lobbaajien painostukseen kuin noudatetaan rikosoikeuden perusperiaatetta.

1.16 Komitea odottaa myös mielenkiinnolla komission ehdotuksia tavaramerkkilainsäädännön uudistamisesta ja sen yhdenmukaistamisesta sisämarkkinoilla. Komitea katsoo, että tällainen uudistaminen ja suojelun parantaminen on välttämätöntä, kun otetaan huomioon asian merkitys yhtiöiden arvostamisessa.

## 2. Komission ehdotukset

2.1 Immateriaalioikeuksista ensimmäisenä tulevat mieleen tutkimus, patentit ja yleisesti tekniset innovaatiot. Vaikka ne ovatkin merkittäviä valtteja kilpailukyyn kannalta, on olemassa myös toinen aineettoman omaisuuden luokka: kaikki kuvitteelliseen liittyvä aineeton omaisuus. Tämä kattaa laajan valikoiman toimintoja, konsepteja ja aloja, joihin kuuluvat kulttuuri- ja taidetuotanto laajassa merkityksessä, suunnittelu, mainonta, tavaramerkit jne. Kaikilla näillä osatekijöillä on yhteinen piirre: ne perustuvat luomisen ja luovuuden käsitteisiin.

2.2 Komissio ei voinut ottaa vuoden 2009 ehdotuksissaan huomioon uutta kehitystä eli WIPO:n puitteissa tehtyjen internetiä koskevien sopimusten (tekijänoikeus- sekä esitys- ja äänite-sopimus) ratifiointia unionin ja jäsenvaltioiden toimesta. Nyt tiedonannossa huomioidaan tämä uusi tilanne, kuten myös vääräntämisenvastainen kauppasopimus (ACTA).

2.3 Henkisessä omaisuudessa (tai immateriaalioikeuksissa) on erotettavissa kaksi muotoa, teollisoikeudet sekä kirjallisten ja taiteellisten teosten tekijänoikeudet.

2.4 Keksijöiden ja luovan työn tekijöiden suojelun kaksi päälinjaa muodostuvat perinteisesti teolliseen soveltamiseen kelpaavien keksintöjen patenteista sekä laajassa mielessä tarkoitettujen julkaisujen ja muiden kirjallisten, audiovisuaalisten tai taiteellisten teosten tekijänoikeuksista (tai sen rajallisemmasta *copyright*-versiosta *common law* -oikeudessa).

2.5 Tiedonannossa esitetään komission strateginen visio, jolla pyritään luomaan Eurooppaan toistaiseksi puuttuvat todelliset teollis- ja tekijänoikeuksien sisämarkkinat. Tavoitteena on luoda eurooppalainen teollis- ja tekijänoikeusjärjestelmä, joka soveltuu uuteen talouteen, palkitsee luovia ja kekseliäitä tekoja, kannustaa EU-pohjaiseen innovointiin ja mahdollistaa kulttuurin moninaisuuden kukoistuksen tarjoamalla sisällölle uusia tilaisuuksia avoimilla ja kilpailun leimaamilla markkinoilla.

2.6 Kyseessä on joukko ehdotuksia, joista osa noudattaa jo kauan sovellettua politiikkaa, mutta joita olisi yhdenmukaistettava ja mukautettava, ja joista osa on uusia ehdotuksia teollis- ja tekijänoikeuksien sisällyttämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi Euroopan sisämarkkinoihin.

2.7 Osaa ehdotuksista ei ole muotoiltu konkreettisesti, ja varsinaiset ehdotukset teollis- ja tekijänoikeuksien eurooppalaisen markkinoiden organisoinnista sekä tavaramerkkien suojaamisen tarkistuksesta yhdenmukaistamista varten ovatkin odotettavissa vasta tulevana kuukausina. Komissio esittää vuonna 2012 ehdotuksensa verkkomusiikkiin liittyvien oikeuksien hallinnasta.

2.8 Muut ehdotukset on esitetty jo kauan sitten, kuten yhtenäinen patentti, joka näyttää olevan valmistumaisillaan kolmenkymmenen vuoden ponnistelujen jälkeen, tai tuotteiden vääräntämisen ja piratismien tai tavaramerkkien orjallisen jäljittelyn torjuntaa koskevien lainsäädäntöjen ja konkreettisten torjuntatoimien yhdenmukaistaminen. Nämä ehdotukset on nyt muotoiltu yhdenmukaisissa ja johdonmukaisissa puitteissa, jotta niillä ja muilla ehdotuksilla parannettaisiin ehdotetun strategian tehokkuutta.

## 3. Komitean yleishuomioita

3.1 Komitea katsoo, että yhtä aikaa nykyaikainen ja yhtenäistetty eurooppalainen teollis- ja tekijänoikeusjärjestelmä tarjoaisi merkittävän panoksen kasvuun, pysyvien työpaikkojen luomiseen ja Euroopan talouden kilpailukykyyn, jotka ovat Eurooppa 2020 -strategian päätavoitteet. Komitea on ottanut säännöllisesti kantaa asiaan ja esittänyt ehdotuksia teollisoikeuksista sekä kirjallisia ja taiteellisia teoksia koskevista oikeuksista sisämarkkinoilla. <sup>(1)</sup>

3.2 Teollis- ja tekijänoikeuksiin sisältyvät teolliset ja kaupalliset käyttöoikeudet, kuten patentit ja hyödyllisyysmallit, tavaramerkit, kasvinjalostajanoikeudet, tietokantoja ja mikropiirejä koskevat oikeudet, piirustukset ja mallit, maantieteelliset merkinät, tekijänoikeudet ja lähioikeudet, liikesalaisuudet jne.

3.3 Pelkästään osaamis pohjaiset teollisuudenalat käsittävät Euroopassa 1,4 miljoonaa pk-yritystä ja 8,5 miljoonaa työpaikkaa, ja ne kasvavat nopeasti ja jatkuvasti verrattuna muihin talouden aloihin edistäen näin osaltaan talouden elpymistä.

3.4 Komission mukaan "teollis- ja tekijänoikeudet ovat aineellisia oikeuksia". Ne rinnastetaan aineellisiin oikeuksiin, mutta ne ovat itse asiassa aineettomia oikeuksia, jotka suojaavat haltijoitaan kopiointia ja kilpailua vastaan. Ne mahdollistavat poikkeamisen vapaasta kilpailusta väliaikaisen monopolin muodossa, jota suojaaa valtion toimivaltaisen viranomaisen myöntämä todistus tai asiakirja (mm. patentit) tai joka on tunnustettu lainsäädännössä (tekijänoikeudet ja lähioikeudet).

3.5 Näiden oikeuksien haltijat voivat luovuttaa ne edelleen tai myydä pelkästään toisintamisoikeuden lisenssinä, mikä lähentää niitä aineettomiin oikeuksiin, mutta niiden suojelu on erilaisen perustan vuoksi käytännössä paljon sattumanvaraisempaa kuin aineellisia hyödykkeitä koskevien oikeuksien. Väliaikaiset monopolit tunnustetaan ja suojataan vain yleisen edun vuoksi tietämyksen ja teknologian mahdollisuuksien lisäämiseksi, jotta ne ruokkisivat teollisuuden tai kulttuurin kehitystä.

<sup>(1)</sup> EUVL C 18, 19.1.2011, s. 105.

EYVL C 116, 28.4.1999, s. 35.

EUVL C 32, 5.2.2004, s. 15.

EUVL C 77, 31.3.2009, s. 63.



3.6 Tätä yleisen edun ulottuvuutta ei ole sen sijaan ohjelmistoalalla, joka ei ole velvollinen julkaisemaan lähteitään silloin, kun ohjelmistojen suojaamiseksi on myönnetty patenti. Unionin lainsäädäntö ei puolestaan mahdollista ohjelmistojen suoje- lua patenteilla (Münchenin yleissopimus), ja tekijänoikeudesta johdetulla oikeudella suojataan lähteiden sijaan ainoastaan ns. omisteisten ohjelmistojen vaikutukset. Tästä seuraa kuitenkin ongelmia, koska samat vaikutukset voidaan saada erilaisilla oh- jelmilla. Lisäksi ohjelmistojen tekijänoikeuksien suojeleluun liittyy erityisiä velvoitteita eri ohjelmien yhteentoimivuuden osalta, mikä saattaa mahdollistaa takaisinmallinnuksen. Viidenkymme- nen vuoden mittainen suojelelu vaikuttaa kuitenkin periaatteessa aivan liialliselta alalla, jolla uudistukset ja innovaatiot ovat ää- rimmäisen nopeita ja jossa ”voittaja saa kaiken” (*winner takes all*) markkinoilla, joilla teknologia ja ohjelmat kehittyvät ja muuttu- vat jatkuvasti.

3.7 Toisaalta on olemassa liikkeitä, jotka vastustavat perinteis- iä suojeleluotoja ja luovat avoimia julkisia lisensoijia, kuten amerikkalainen ”General Public Licence” ohjelmistoille ja ”Crea- tive Commons” -lisensoijit kirjallisuuden ja taiteen alalla. Kyseessä on vastatoimi suojelelu perinteisille muodoille, koska niiden kat- sotaan jarruttavan osaamis- ja tietoyhteiskunnan kehittymistä. Nämä vapaat lisensoijit, jotka edustavat merkittävää osaa globaa- leista markkinoista, olisi tunnustettava ja suojattava samalla ta- valla kuin muut lisensoijit, joita pidetään osoituksena omistukses- ta.

3.8 Poikkeukset voivat vaikuttaa väliaikaiseen suojaan ylei- seen etuun liittyvistä syistä (pakolliset lisensoijit, kun oikeuden- haltijat kieltäytyvät myöntämästä lisensoijia tietyissä maissa, tai lääkkeiden alalla epidemian tai eläintautiepidemian yhteydessä). Ennen kuin TRIPS-sopimuksilla ja WIPO:n hiljattain tekemillä sopimuksilla tarjottiin laajempi, jopa yleismaailmallinen ulottu- vuus kansainväliseen kauppaan liittyville aineettomille oikeuksil- le, useat maat eivät ole aiemmin myöntäneet todellista tai riit- tävää suojausta tai ovat suvainneet teollisoikeuksien tai kirjallisten teosten tekijänoikeuksien rikkomisia tarkoituksenaan rakentaa teollisuuskantaansa ja kehittää osaamistaan (Japani, eräät Euroo- pan maat jne.). Tällaiset käytännöt ovat vähenemässä, mutta valtiot voivat olla käytännössä vaihtelevassa määrin torjuvia tai suvaitsevia väärennöksiä kohtaan (mm. Kiina, Intia).

3.9 Aineettomien hyödykkeiden kehittäminen (tavaramerkit) auttaa yritystä erottumaan kilpailijoistaan, saattamaan markki- noille uusia tuotteita ja uusia konsepteja ja yleisemmin menes- tymään muuhun kuin hintoihin perustuvassa kilpailussa, mikä viime kädessä tuo asiakkaita ja lisätuottoa sekä uusia työpaik- koja. Väärentäminen ja jäljitteilykäytännöt kehittyvät ja uhkaavat niin työpaikkoja kuin investointejakin. Ne ovat myös vaaraksi kuluttajien terveydelle ja turvallisuudelle ja heikentävät luotta- musta väärennettyjä ja kopioituja tuotemerkkejä kohtaan, mikä vähentää lisensointimahdollisuuksia ja näin ennakoituja tuloja ja veroja.

3.10 Aineettomista hyödykkeistä saatava arvo otetaan kui- tenkin yhä useammin huomioon suurten yritysten pörssi-arvon määrittämisessä aineettomassa taloudessa rahoitustoiminnan

kasvattaessa merkitystään taloudessa. Microsoftin, Applen, IBM:n (40 000 patentin salkku), Googlen ja Facebookin kaltais- ten yritysten pääasiallisesta pörssi-arvosta 90 prosenttia muodos- tuu niiden aineettomista hyödykkeistä. Prosenttiosuus vaihtelee talouden eri sektoreilla, mutta on merkittävä, 40–90 prosenttia, markkinoiden yritysten pörssi-arvosta. Uudet tilinpäätösstandar- dit edellyttävät aineettomien hyödykkeiden kirjaamista tasee- seen, mutta aiheuttavat vakavia arviointiongelmia.

3.11 Tällaisella merkittävällä muutoksella on suoria vaiku- tuksia teollis- ja tekijänoikeuksien käsitteeseen, jonka luonne on itse asiassa muuttunut perinteisistä patenteista ja tekijänoike- uksista, kuten WIPO:n viimeisimmistä sopimuksista on nähtävis- sä. Komissio on pyytänyt WIPOa ottamaan tietokantojen suojan käsittelyyn tulevassa konferenssissa kansainvälistä sopimusta sil- mällä pitäen.

3.12 Tämä selittää myös väärentämisenvastaisen kauppasopi- muksen (ACTA) ja sen, miten se hyväksyttiin (vaikka sitä ei voidakaan pitää riittävänä perusteluna). Sopimuksella pyritään panemaan täytäntöön rajat ylittäviä toimenpiteitä WTO:n TRIPS-sopimukseen kirjattujen patenttioikeuden ja tekijänoike- uden suojaamiseksi. Itse asiassa tietyt maat, kuten Kiina ja Intia, jarruttavat Genevessä TRIPS-sopimusten täytäntöönpanotoimen- piteiden hyväksymistä ja estävät näin immateriaalioikeuksien tehokkaan suojelelu kansainvälisessä kaupassa.

3.13 Periaatteessa ACTA-sopimuksen ei pitäisi muuttaa yh- teisön säännöstöä. Sen suuntautuminen yksinomaan oikeuden- haltijoiden oikeuksien suojan vahvistamiseen tulli- ja poliisitoi- min ja hallinnollisen yhteistyön avulla suosii kuitenkin edelleen tiettyä näkökulmaa oikeuksien omistukseen. Muita ihmisoikeuk- sia, jotka epäilemättä ovat tärkeämpiä, kuten oikeus saada tietoa, oikeus terveyteen, oikeus riittävään ravintoon, viljelijöiden oi- keus valita siemenet ja oikeus ottaa osaa kulttuurielämään, ei oteta riittävällä tavalla huomioon, ja tällä on vaikutusta unionin tulevaan lainsäädäntöön, jolla pyritään jäsenvaltioiden lainsä- däntöjen yhdenmukaistamiseen. Vapaan kilpailun väliaikaisten poikkeuksien individualisoidun ja yksinomaisen omistajuuden käsite on siis kaikkea muuta kuin merkityksetön tieto- ja osaa- mistalouden tulevaisuuden sekä Euroopan unionin perusoikeus- kirjaan sisältyvien kolmannen sukupolven ihmisoikeuksien kan- nalta.

3.14 On pantava merkille, että keksintöjä, joiden katsotaan olevan patentoitavia, kohdellaan hyvin eri tavoin eri maissa erityisesti uuden teknologian alalla. Ohjelmistoilla on erityisomi- naisuuksia, joita suojataan toisaalla patentein – Yhdysvalloissa – ja toisaalla erityisin tekijänoikeuksin – Euroopassa – mutta nämä ristiriitaiset järjestelmät luovat esteitä innovoinnille ja aiheuttaa esimerkiksi Yhdysvalloissa suhteettomia oikeuskuluja. Turhan- päiväisten patenttien myöntäminen saa aikaan suurta oikeudel- lista epävarmuutta. Yhdysvalloissa on uudistettu patenttivirastoa (USPTO) ja tarkistettu uuden teknologian, erityisesti ohjelmi- stojen, suojelelujärjestelmää laadukkaiden patenttien myöntämisek- si, jotta edistettäisiin innovointia ja oikeusvarmuutta.

3.15 Hakemusten käsittelymenettely on hyvin tärkeä, ja sen on oltava laadultaan moitteeton ja tunnustettu tulevan yhtenäisen patentin arvon vahvistamiseksi ja valitusten ja oikeusmenettelyjen välttämiseksi mahdollisuuksien mukaan. Euroopan patenttivirastossa on pätevä henkilöstö, ja sille on annettava riittävästi aikaa tutkia kutakin asiaa, jotta voidaan taata laatu, jonka tulisi olla erottava tekijä eurooppalaisessa innovoinnissa.

Kansallisista kielistä Lontoon sopimuksen mukaisesti virallisiin kielisiin tehtävien käännösten laatuun on kiinnitettävä yhtä lailla huomiota, ja on käytettävä teknisten käännösten asiantuntijoita. Komitea katsoo, että konekäännösohjelmistot ovat edelleen liian heikkotasoisia takaamaan patenteissa käytettävän teknis-juridisen asiantuntijakielen riittävä laatu. <sup>(2)</sup>

#### 4. Komitean erityishuomioita

##### 4.1 Keksintöjen suojaaminen patenteilla

4.1.1 Münchenin yleissopimuksen mukaan patenttisuojaa voidaan hakea keksinnöille, jotka ovat uusia ja joiden voidaan katsoa olevan teollisesti käyttökelpoisia. Tietokoneohjelmat, liikeohjelmistot, algoritmit ja yhtälöt tai tieteelliset löydöt eivät ole patentoitavissa. Näiden periaatteiden kyseenalaistaminen ohjelmistojen (jotka ovat algoritmeja) ja geneettisten löydösten (ihmisen geeniperimä, geenien tehtävä) osalta on herättänyt keskustelua voimakkaan vastustuksen takia. Yhdysvalloissa myönnetään (korkeimman oikeuden oikeuskäytännön mukaan) eurooppalaisten poikkeuksien alalla patenteja, jotka aiheuttavat nykyisin vakavia ongelmia ja joista seuraa riita-asioissa kohtuuttomia suojelukustannuksia.

##### 4.2 Ohjelmistojen suojaaminen

4.2.1 "Neuvoston direktiivillä 91/250/ETY annetaan tietokoneohjelmille tekijänoikeussuoja kirjallisina teoksina, joita tarkoitetaan kirjallisten ja taiteellisten teosten suojaamisesta tehdyssä Bernin yleissopimuksessa (Pariisin julistus, 1971). Kysymys ohjelman tekijästä jätettiin suurelta osin EU:n jäsenvaltioiden ratkaistavaksi. Työnantajilla on taloudellisia oikeuksia työntekijöiden laatimien ohjelmiin. Moraaliset oikeudet jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle." <sup>(3)</sup> Direktiivillä ei ratkaista palkattuina työntekijöinä työskentelevien luovan työn tekijöiden oikeuksiin liittyvää ongelmaa tekijänoikeuden eikä patenttioikeuden osalta.

4.2.2 Komitea ehdottaa, että komissio arvioisi mahdollisuutta erityiseen, kestoltaan erittäin rajattuun ohjelmistojen suojaan. Ottaen huomioon innovointien ja suurten julkaisijoiden ohjelmaudistusten tiiviin tahdin direktiiviä 91/250/ETY <sup>(4)</sup> voitaisiin tarkistaa suoja-ajan lyhentämiseksi merkittävästi, esimerkiksi viiteen vuoteen, ja jatkossa voitaisiin velvoittaa julkaisemaan lähteet.

##### 4.3 Tietokantojen suojaaminen

4.3.1 Kyseessä on kirjallisia ja taiteellisia teoksia koskevien tekijänoikeuksien mallin mukainen *sui generis* -suoja, jonka kesto

on 15 vuotta. Tietyissä kannoissa mainitut tai lainatut teokset kuuluvat kuitenkin edelleen tekijänoikeuksien piiriin. Unionin lainsäädäntö on yksi harvoista, joissa myönnetään suoja tietokantojen luojille, jotka muualla maailmassa yleisesti jätetään huomiotta.

##### 4.4 Tietokoneiden mallisuoja

4.4.1 Sirukortit ja prosessorit on suojattu yleismaailmallisella erillisellä suojalla kopioimista vastaan Maailman kauppajärjestön perustamisesta tehdyssä Marrakeshin sopimuksessa (1994).

##### 4.5 Kirjallisten ja taiteellisten teosten suojaaminen

4.5.1 Tekijänoikeus (tekijänoikeudet sekä tekijän moraalinen oikeus) sekä taiteilijoiden jälleenmyyntikorvaus on myös suojattu yleisesti Euroopassa.

4.5.2 Nykyaikaiset digitaalisen kopioinnin ja internetissä levittämisen keinot vaikuttavat teosten, erityisesti kirjojen, elokuvien ja musiikin, suojaan. Ne voivat mahdollistaa laadultaan alkuperäistä vastaavien kopioiden teon ja niiden kaupan. Nämä käytännöt ovat Euroopassa laittomia, mutta kansalliset lainsäädännöt poikkeavat toisistaan. Komitea kannattaakin lainsäädäntöjen todellista yhdenmukaistamista valvonnan ja seuraamusten oikeasuhtaisuuden ja tasapainon takaamiseksi.

4.5.3 Eurooppalainen lainsäädäntö on erityisesti tällä alalla tekijänoikeuksien ja lähioikeuksien haltijoita voimakkaasti suojelevaa. Näin on myös Yhdysvalloissa, mikä selittää suurelta osin värentämisenvastaisen kauppasopimuksen (ACTA), sen vain joihinkin maihin rajoittuvan "salaisen" laatimismenettelyn ja erityisesti "pakkotäytäntöönpanotavoitteet", koska käytännön menettelyjä ja velvoitteita on mahdoton hyväksyä WTO:ssa tarvittavan yksimielisyyden puuttuessa ja Kiinan ja Intian kaltaisten maiden vastustuksen vuoksi.

4.5.4 Komitean mukaan ACTA-sopimuksen lähestymistapa tähtää kuitenkin oikeudenhaltijoiden aseman jatkuvaan vahvistamiseen suhteessa "yleisöön", jonka tiettyjä perusoikeuksia (yksityisyyden suoja, vapaata tiedonsaantia, kirjesalaisuutta, syyttömyysolettamaa) heikennetään entisestään sisällönjakajien oikeuksiin voimakkaasti keskittyvällä lainsäädännöllä.

4.5.5 Ammattiväärentäjät pystyvät välttämään täysin kaikenlaisen tiedonsiirron valvonnan verkossa, eivätkä joillekin nuorille langetetut varoitukset peitä sitä tosiseikkaa, että audiovisuaalialan tuottajat ovat kymmenen vuotta jäljessä uuteen tieto- ja viestintätekniikkaan soveltuvan liiketoimintamallin kehittämisessä. Oikeudenkäyntikulujen ja oikeudenkäyntiin kuluvan ajan vähentämiseksi on, toisinaan valtiovallan kannustuksesta, laadittu paikoittain menettelysääntöjä, jotka velvoittavat internetpalveluntarjoajat toimittamaan audiovisuaalisen sisällön ja musiikin tarjoajille – voimakkaasti keskittyneelle alalle – internetistä laittomasti hankitun sisällön oletettujen kopioijien nimet ja osoitteet. Virheriski ei ole vähäinen. Nämä ilmiannot

<sup>(2)</sup> Euroopan patenttivirasto tarjoaa käännöstyökaluja, mutta ne rajoittuvat kolmeen viralliseen kieleen.

<sup>(3)</sup> Ks. KOM(2000) 199 lopullinen.

<sup>(4)</sup> EYVL 122, 17.5.1991, s. 42.

saattavat johtaa oletettujen väärentäjien internetyhteyden katkaisemiseen. Vaikka tämä keventää ylikuormitettujen tuomioistuinten työtaakkaa ja vapauttaa lainsäätäjän toimimasta ja tekemästä ehdotuksia virallisten väärennösten torjuntaelinten perustamisesta vaikeina taloudellisina aikoina, tällaiset yksityiset käytännöt voivat johtaa vinoutumiin samaan tapaan kuin elokuvien ja musiikin jakelualan edunvalvontaryhmien painostuksesta päätetyn lainsäädännön tapauksessa. Näitä edunvalvontaryhmiä on eri maissa, ja niiden toiminnan tulokset eivät ole yleensä kovin vakuuttavia: hintana on kuluttajien oikeuksien loukkaaminen, sillä kuluttajat jätetään yleisesti huomioimatta ja heidät nähdään erotuksesta mahdollisina väärentäjinä.

4.5.6 Vaikka väärentämisen vastaisen lainsäädännön noudattamisen takaaminen onkin itsessään tärkeää, koska se suojaa useimmissa tapauksissa kuluttajia terveyteen ja turvallisuuteen kohdistuvilta vaaroilta ja antaa myös suojan työntekijöiden oikeuksia kunnioittavalle ammattitaitoa edellyttävälle työlle, olisi kuitenkin suotavaa tarkentaa kirjallisten ja taiteellisten teosten tekijänoikeuksien yleistä käsitettä, jotta voitaisiin tasapainottaa yhdenmukaistettavaa lainsäädäntöä ottaen huomioon myös kuluttajien ja käyttäjien sekä työntekijöiden oikeudet ja ottamalla näitä edustavat järjestöt mukaan alan normien kehittämiseen.

4.5.7 Kaapeleitse tai satelliitin välityksellä tapahtuvaa yleisradiointia säädellään direktiivillä <sup>(5)</sup>. On olemassa muitakin eurooppalaisia normeja:

- orpoteoksia koskeva direktiivi (parhailaan lainsäätäjän käsiteltävänä) <sup>(6)</sup>
- direktiivi vuokraus- ja lainausoikeuksista <sup>(7)</sup>
- poikkeukset tekijänoikeuksiin <sup>(8)</sup>.

Tästä lainsäädännöstä laaditaan säännöllisesti kertomuksia. "Poikkeuksia" tai "sallittuja poikkeamia" olisi tarkasteltava uudelleen siten, että tunnustettaisiin selvästi myös käyttäjien oikeudet lainsäädännöllä, jolla suojattaisiin heidän perusoikeutensa ja säädettäisiin esimerkiksi vammaisia koskevista poikkeuksista <sup>(9)</sup>.

#### 4.6 Teollis- ja tekijänoikeuksien sisämarkkinoita koskeva komission ehdotus ja komitean huomiot

4.6.1 Jatkuvana ja vahvistuvana suuntauksena on rinnastaa patenttisuojatut väliaikaiset oikeudet, tekijänoikeudet ja muut sui generis -järjestelmät (mikropiirit, piirustukset ja mallit,

kasvinjalostajanoikeudet jne.) irtaimen ja kiinteän omaisuuden omistusoikeuden kaltaisiin oikeuksiin. Tämä suuntaus, jonka pysyvyydestä ei ole tietoa, on omaksuttu komission piirissä, ja se näkyy ehdotetussa strategiassa selvästi.

4.6.2 Tällaisesta väliaikaisten poikkeusten sekoittamisesta roomalaisesta oikeudesta juontuvaan omistusoikeuteen ei ole pelkästään etuja, paitsi oikeudenhaltijoille. Lisenssillä tapahtuva väliaikainen vapauttaminen kilpailuoikeudesta ja kilpailuoikeuden soveltaminen oikeudenhaltijan lupamenettelyn pohjalta eivät luo todellista omistusoikeutta kaikkine ominaispiirteineen. On olemassa yleisen edun mukaisia rajoituksia (pakkolisenssit), ja patenttien alueellisuus ja eroavuudet kansallisissa lainsäädännöissä myös Euroopassa rajoittavat suojaa jne.

4.6.3 Nykysuuntauksen mukaan patentteja ja lisenssejä pidetään kuitenkin sijoitusarvopapereina, investointitakeina, ja niitä jopa arvopaperistetaan rahoituskeinotellutarkoituksessa. Tämä on seurausta rahoitustoiminnan merkityksen kasvusta taloudessa samalla kun hyödynnetään uuteen tieto- ja viestintätekнологiaan sekä IFRS:n uusiin tilinpäätösstandardeihin liittyvää immateriaalitaloutta. Komission on määrä lähiaikoina toteuttaa strategiansa käytännössä patenttimarkkinoilla "teollis- ja tekijänoikeuksien arvottamisvälineen" muodossa (eurooppalainen pörssi?). Euroopan uusien innovatiivisten yritysten suurin ongelma on yhteyksien riittämättömyys perustutkimuksessa, soveltavassa tutkimuksessa ja korkeakoulujen ja yritysten välillä sekä huutava pula riskipääomasta innovatiivisissa yrityksissä. Komitea kiinnittää lisäksi huomiota korkean teknologian alan monikansallisten yhtiöiden käytäntöihin, kun ne hankkivat pk-yrityksiä ja insinöörejä innovatiivisten yritysten patenttisalkkujen mukana sen sijaan, että ne hankkisivat lisenssejä, joita voitaisiin myöntää myös kilpailijoille. Tällä tavalla pyritään hyödyntämään patentteja ja muita teollisoikeudellisia suoja-keinoja monopolististen ja kilpailuvastaisten strategioiden toteuttamiseksi.

4.6.4 Strategian toisessa pilarissa vahvistetaan yhtenäisen eurooppalaisen patentin merkittävää asemaa ja eurooppalaista ylempää tuomiovaltaa, jolla pyritään yhdenmukaistamaan oikeuskäytäntöä yritysten kohtaamien vakavien vaikeuksien korjaamiseksi, erityisesti niiden, jotka pitkälti estävät pk-yrityksiä saamasta suojaa teollisoikeuksilleen, sekä edistämään sisämarkkinoiden tekniikan tason tuntemusta.

4.6.5 Komitea on aina tukenut voimakkaasti komission toimenpiteitä yhtenäisen patentin käyttöönottamiseksi, mutta esittänyt samalla varauksia Euroopan patenttiviraston tietyistä käytännöistä, koska se ei noudata täysin Münchenin yleissopimuksen lausekkeita mitä tulee ohjelmistojen sulkemiseen soveltamisalan ulkopuolelle, kun taas kansalliset tuomioistuimet ovat tehdyt valituksia käsitellessään kumonnet kaikki ohjelmistoja tai liiketoimintamalleja koskevat patentit. Tällaiset käytännöt vaarantavat oikeusvarmuuden, jonka on liityttävä patentin

<sup>(5)</sup> Direktiivi 93/83/ETY, EYVL L 248, 6.10.1993, s. 15.

<sup>(6)</sup> ETSK:n lausunto: EUVL C 376, 22.12.2011, s. 66.

<sup>(7)</sup> Direktiivi 2006/115/EY, EUVL L 376, 27.12.2006, s. 28.

<sup>(8)</sup> Direktiivi 2001/29/EY, EYVL L 167, 22.6.2001, s. 10.

<sup>(9)</sup> ETSK:n lausunto: EUVL C 228, 22.9.2009, s. 52.

saamiseen, sillä menettely on kallis hakijoille (tutkimuskustannukset, käännökustannukset, vuosimaksut, välittäjien käyttäminen). Tällaiset poikkeamat eivät saa vaikuttaa tulevaan patenttiin.

4.6.6 Komitea katsoo, että komission ehdotukset Euroopan tekijänoikeussäädöksen laatimisesta ja sen tutkimisesta, olisiko mahdollista ottaa käyttöön vapaaehtoinen ”yhtenäinen” tekijänoikeus, ovat hyvin kunnianhimoisia yhdenmukaistamisen ja sisämarkkinoiden toteuttamisen kannalta, mutta on sitä mieltä, että on liian aikaista ottaa kantaa pelkkiin oletuksiin. Komitea

kehottaa komissiota jatkamaan asian tutkimista ja esittämään konkreettisia ehdotuksia, joissa otetaan huomioon alan kehitys eri jäsenvaltioissa.

4.6.7 Komitea katsoo, että kaikista sähköisistä ja magneettisista tallennusvälineistä kannettu maksu yksityisen kopioinnin korvaamiseksi perustuu syyllisyysoletamaan. Komitean mielestä yksityinen kopiointi on pikemminkin laillinen käytäntö, joka mahdollistaa tallennusvälineen tai -materiaalin vaihtamisen, ja se olisi tunnustettava käyttölisenssin haltijan oikeudeksi kohtuullisen käytön osatekijänä.<sup>(10)</sup>

Bryssel 18. tammikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(10)</sup> Euroopan unionin tuomioistuin tekee samanlaisen analyysin asiassa Padawan antamassaan tuomiossa.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle – Strateginen visio eurooppalaisille standardeille: lisätään ja nopeutetaan Euroopan talouden kestävä kasvua vuoteen 2020 mennessä”**

KOM(2011) 311 lopullinen

(2012/C 68/06)

Esittelijä: **Edgardo Maria IOZIA**

Euroopan komissio päätti 1. kesäkuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle – Strateginen visio eurooppalaisille standardeille: lisätään ja nopeutetaan Euroopan talouden kestävä kasvua vuoteen 2020 mennessä*

KOM(2011) 311 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. joulukuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 19. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 158 puolesta ja 6 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on älykkäaseen, kestäväan ja osallistavaan kasvuun tähtäävän Eurooppa 2020 -strategian sitoutunut kannattaja ja pitää komission aloitetta tervetulleena. Erityisesti EU:n yhteisten standardien hyväksyminen edistää kilpailukykyisten yhtenäismarkkinoiden kehittämistä yhteentoimivien ja innovatiivisten standardeihin perustuvien tuotteiden ja palveluiden ansiosta.

1.2 Standardeja voidaan pitää kulttuurimme perintönä: ne edustavat nykyistä ja aikaisempaa tietoa, ja niiden on oltava progressiivisia, jotta niitä voidaan kehittää asianmukaisesti. Standardien laatimiseen kuluva aika on lyhennettävä, jotta ne kuvastavat aina yhteiskunnan tarpeita. ETSK tukee komission pyrkimyksiä vähentää prosessiin kuluva aika 50 prosentilla vuoteen 2020 mennessä. Tämän ei kuitenkaan tarvitse tapahtua yhdenmukaisella tavalla, eikä välttämättömän ja joskus kauan kestäväan sidosryhmien kuulemisen merkitystä saa kyseenalaistaa. Nämä kuulemiset toteutetaan tehokkaammin kansallisella tasolla, ja eurooppalaisten erityisjärjestöjen suora toiminta täydentää niitä hyödyllisesti.

1.3 Standardointiin osallistumisen tulisi olla yhtä tärkeää kuin lainsäädäntöprosessiin osallistumisen. Tarvitaan kuluttajien, pk-yritysten ja muiden sidosryhmien laajempaa osallistumista, joka voidaan tehdä mahdolliseksi taloudellisen tuen avulla. Asianomaisten sidosryhmien toteuttamalla kansallisten standardien vertaisarviointilla voitaisiin taata, että yhteiskunnan edut otetaan huomioon kaikilla tasoilla.

1.4 Julkisia hankintoja koskevat standardit ovat olennaisen tärkeitä yhtenäismarkkinoiden asianmukaisen toteutumisen kannalta.

1.5 ETSK vahvistaa aikaisemman näkemyksensä, jonka mukaan ”tieto- ja viestintätekniikan alan kansainvälisten foorumien ja/tai teollisuuskonsortioiden vahvistamia eritelmiä ei pitäisi hyväksyä ennen eurooppalaisten standardointielinten suorittamaa varmennusta, johon osallistuu pk-yritysten, kuluttajien, ympäristötoimijoiden, työntekijöiden ja vahvojen sosiaalisen intressein toimivien elinten edustajia”.<sup>(1)</sup>

1.6 Komissio ehdottaa useita toimia eri aloilla. Koska standardisointi on hyvin tärkeä väline teollisuuspolitiikan, innovoinnin ja kilpailukykyyn tukemisessa, ETSK kannattaa ehdotettuja toimia – erityisesti niitä, jotka liittyvät Euroopan komission yhteisen tutkimuskeskuksen rooliin pyrittäessä varmistamaan, että tieteelliset standardit vastaavat EU:n ja kansallisten talouksien edellytyksiä kilpailukykyyn, sosiaalisten seikkojen, turvallisuuteen liittyvien näkökohtien sekä ympäristövaikutusten osalta (tiedonannossa mainitut toimenpiteet 1–5).

1.7 Yhteiskunnan näkökulmasta komissio ennakoi, että erityishuomiota tulisi kiinnittää turvallisuuteen ja suojeleluun. Jäsenvaltioita kehoitetaan varmistamaan kuluttajien, ympäristöalan järjestöjen, vammaisten ja ikääntyneiden osallistuminen. ETSK:n mielestä kyseiset ehdotukset ovat erittäin arvokkaita (toimenpiteet 6–9).

<sup>(1)</sup> EUVL C 376, 22.12.2011, s. 58.

1.8 ETSK on aina tukenut kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden osallistumista ja aktiivista roolia ja kannattaa täysin komission aloitetta laajentaa ja varmistaa sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla entistä osallistavampi työskentelymenetelmä, joka perustuu tunnustettuihin kriteereihin, kuten kaupan teknisiä esteitä koskevan WTO:n sopimuksen periaatteisiin. Pk-yrityksiä edustaville organisaatioille, kuluttajille, ammattijärjestöille ja muille asianomaisille sidosryhmille tulisi antaa taloudellista tukea (toimenpiteet 10–15).

1.9 Tiedonannon luvussa 5 tarkastellaan palvelustandardien kehittymistä. ETSK kannattaa luvussa esitettyä näkökantaa ja katsoo, että ajatus siirtää vastuu yrityspalveluita käsittelevälle korkean tason ryhmälle, mitä esitetään tiedonannossa ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti”, on erittäin hyödyllinen kaikkien talouden alojen, myös muiden kuin palvelualojen, kannalta (toimenpiteet 16–18).

1.10 ETSK panee merkille tieto- ja viestintätekniikan markkinoiden ominaispiirteet sekä tarpeen määrittellä pikaisesti foorumien ja konsortioiden laatimia standardeja. Kuten on jo mainittu, kyseiset standardit olisi vahvistettava aidosti osallistavalla menetelmällä. Sidoryhmäfoorumin perustaminen on kannatettavaa. ETSK suosittaa, että foorumi kokoontuisi säännöllisesti eikä vain yhtä aloitetta varten, ja toivoo voivansa osallistua foorumiin.

Tieto- ja viestintätekniikan standardit ovat keskeisiä sähköisissä julkisissa hankinnoissa ja yleisesti ottaen sähköisessä hallinnossa. Ne ovat erittäin tärkeitä tieto- ja viestintätekniikan yhteentoimivuuden varmistamiseksi (toimenpiteet 19–23).

1.11 Muissa ehdotuksissa korostetaan unionin roolia kansainvälisessä standardoinnissa sekä komission aktiivista toimintaa tässä yhteydessä. ETSK kannattaa ehdotettuja toimia ja katsoo, että EU:n intressien kannalta on hyvin tärkeää osallistua erittäin aktiivisesti kansainvälisiin toimiin. Komitea suhtautuu myönteisesti komission päätöksiin tukea eurooppalaisten standardointielinten työtä kahden- ja monenvälisellä pohjalla (toimenpiteet 24–28).

1.12 Riippumaton arviointi, joka on määrä käynnistää viimeistään vuoteen 2013 mennessä, perustuu komission pyrkimykseen arvioida edistystä ja tavoitteiden saavuttamista teollisuuspolitiikassa, innovoinnissa ja teknologisessa kehittämisessä markkinoiden tarpeiden, osallisuuden ja edustavuuden kannalta. ETSK kannattaa täysin ehdotusta (toimenpide 29).

## 2. Yleistä

2.1 Tehokas eurooppalainen standardointijärjestelmä mahdollistaa erityisesti sellaisten yhteentoimivien tuotteiden ja palveluiden luomisen, joita voidaan tarjota saumattomasti kaikkialla EU:n sisällä, ei ainoastaan rajatylittävissä kaupankäynnissä, vaan myös paikallis-, alue- ja kansallisella tasolla.

2.2 ETSK on yhtä mieltä siitä, että standardit ovat tehokkaita politiikan välineitä ja että niiden avulla voidaan antaa panos yhtenäismarkkinoiden asianmukaiseen toimintaan erityisesti tieto- ja viestintätekniikan ja -palveluiden alalla, jossa prosessi- ja tuotantostandardit ovat kehittymässä.

2.3 ETSK kannattaa vahvasti standardien käyttöä julkisissa hankinnoissa, sillä tämä edistää standardeihin pohjautuvien tuotteiden ja palvelujen tarjontaa. Hankintaviranomaisten tulisi EU:ssa käyttää maailmanlaajuisia tai eurooppalaisia standardeja, mikäli niitä on käytettävissä, kaikissa tuotteita tai palveluita koskevilla tarjouspyynnöissään. Valmistajakohtaisten standardien ja yhteentoimimattomien tuotteiden tai palveluiden käyttöä tulisi samalla vahvasti pyrkiä ehkäisemään.

2.4 ETSK toteaa kaupan esteiden pysyvän poistamisen merkityksen ja tukee sitä, että kaikkien jäsenvaltioiden kansalliset standardointielimet sitoutuvat soveltamaan eurooppalaisia standardeja vastaavina kansallisina standardeina, poistamaan ensin mainittujen kanssa ristiriidassa olevat kansalliset standardit ja pidättäytymään jatkossa toimista, jotka voivat haitata yhdenmukaistamista.

2.5 ETSK on yhtä mieltä siitä, että eurooppalaista standardointimenettelyä on nopeutettava, yksinkertaistettava, nykyaikaistettava ja tehtävä osallistavammaksi. Tiukkojen määräaikojen noudattaminen, asiantuntijaresurssien käyttö sekä kaikkien asianomaisten sidosryhmien (erityisesti pk-yritykset, kuluttajat ja muut kansallisella tasolla heikot tai poissaolevat yhteiskunnan sidosryhmät) tehokas osallistuminen tulisi sisällyttää standardien laatimista ja rahoitusta koskeviin komission pyyntöihin.

2.5.1 Osallistuminen kansallisella tasolla on myös hyvin tärkeää. Kansallisten standardointielinten ehdotukset muodostavat eurooppalaisen standardin perustan. Kuluttajien ja pk-yritysten on helpompaa antaa panoksensa kansallisella tasolla.

2.6 Koska standardointi on vapaaehtoinen ja markkinavetoinen prosessi ja sen menestys on riippuvainen ensisijaisesti markkinoiden hyväksynnästä, ETSK painottaa pk-yritysten – järjestöjensäkin välityksellä tapahtuvan – vahvemman osallistumisen merkitystä standardoinnin kaikissa vaiheissa, joita ovat kuuleminen uusista hankkeista ja toimeksiantoista, standardien kehittäminen ja lopullinen äänestys kansallisella ja Euroopan tasolla.

## 3. Erityistä

3.1 Eurooppalaisia standardointielimiä<sup>(2)</sup> koskevat huomiot

3.2 ETSK toteaa, että eurooppalaisten standardien kehittämiseen käytetty aika on lyhentynyt huomattavasti viime vuosina.

<sup>(2)</sup> Kolme virallista eurooppalaista standardointielintä (engl. European Standardisation Bodies, ESOs) ovat CEN, CENELEC ja ETSI.

Aikaa pitäisi edelleen pystyä lyhentämään, mutta ei osallistumisen eikä laadun kustannuksella. Komissiota kehoitetaan myös parantamaan ja nopeuttamaan menettelyjään standardointitoimiksiantotojen kehittämisessä ja yhdenmukaistettujen standardien viitetietojen julkaisemisessa Euroopan unionin virallisessa lehdessä. ETSK suhtautuu myönteisesti komission jäsenen esittämään aikomukseen vähentää prosessiin kuluvaa aikaa 50 prosentilla vuoteen 2020 mennessä.

3.2.1 Eurooppalaisen standardointielimen työryhmien ja teknisten komiteoiden on oltava edustukseltaan tasapainoisempia ja edustettava kaikkia standardin laatimisen aiheena olevan tuotteen markkinaosuuspuolia. Jonkin verran rahoitusta tulisi varata sen varmistamiseen, että mikroyritykset, kuluttajat ja muut yhteiskunnan sidosryhmät sekä niitä edustavat järjestöt voivat osallistua työryhmiin. ETSK tukee päätöstä tarkistaa ja järjestyttää nykyistä kannustimien ja rahallisten tukien järjestelmää siten, että laajennetaan kaikkien asianomaisten sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia. Nykyisten välineiden yhtenäistetty sääntely on hyvin tervetullutta.

3.2.2 Asianmukaista valvontaa tarvitaan, jotta voidaan välttää (Euroopan komission rahoittamien) työryhmien toimien tai tulosten päällekkäisyys EU:n tasolla.

3.2.3 Kansalliset standardointielimet edellyttävät jäsenvaltioiden täysimääräistä osallistumista ja erityisesti poliittista tukea sekä teknisiä ja taloudellisia resursseja, jotta mahdollistetaan kaikkien sidosryhmien osallistuminen.

3.2.4 Koska yksi standardoinnin keskeisistä eduista on mahdollisuus yhteentoimivien tuotteiden ja palveluiden tarjoamiseen, EU:n standardien testaamista ja validointia varten on luotava selkeät mekanismit ja välineet, jotta varmistetaan nopeamat tuotekehityssykli.

3.2.5 Euroopan väestön ikääntyessä eurooppalaisella standardoinnilla on myös keskeinen rooli varmistettaessa turvalliset ja kaikkien saatavilla olevat tuotteet ja palvelut kaikenikäisille ja erilaisia valmiuksia omaaville kuluttajille. Tämä on erityisen tärkeää, kun otetaan huomioon eurooppalaisten standardien merkitys julkisten hankintasopimusten tukemisessa.

3.3 **Soveltamisohjeet:** Eräät kansainväliset standardointielimet eivät anna laadittujen standardien käyttöä koskevia soveltamisohjeita. Eurooppalaisten standardointielinten tulisi täyttää tämä tarve ja tarjota selkeät, tiiviit soveltamisohjeet käytön helpottamiseksi.

Pk-yritykset pystyvät pääsemään markkinoille, joilla käytetään yhteisiä standardeja, mikä vähentää monimutkaisuutta ja pk-yrityksille aiheutuvia kustannuksia sekä parantaa kilpailua.

Selkeiden suunnitelmien avulla on kannustettava eurooppalaisten standardien käyttämiseen silloin, kun kansallisia standardeja ei ole. Samoin on kannustettava lähentämään kansallisia standardeita eurooppalaisiin standardeihin.

3.4 **Pk-yritysten tietoisuus ja edustus:** Alueellisella ja kansallisella tasolla tulisi järjestää kohdennettuja työpajoja, koulutusta ja tiedotustoimia, sillä pk-yritykset saavutetaan usein helpommin paikallisten toimiala- ja pienyritysjärjestöjen sekä julkisviranomaisten kautta.

3.4.1 Pk-yritykset eivät useinkaan tunne standardien laatimismenettelyä ja hyväksyvät yksinkertaisesti ennalta määrättyjen standardien mukaiset tuotteet sellaisinaan. Kansallisella tai EU:n tasolla pk-yrityksiä edustavilla järjestöillä ei useinkaan ole niitä resursseja, jotka tarvittaisiin standardointiprosesseihin vaikuttamiseen, mikä vähentää niiden vaikutusvaltaa entisestään.

3.4.2 ETSK on yhtä mieltä siitä, että pk-yrityksiä ja yhteiskunnan sidosryhmiä edustavien Euroopan tason järjestöjen asemaa olisi vahvistettava. Olisi vakavasti pohdittava, tulisiko pk-yrityksiä ja yhteiskunnan sidosryhmiä EU:n tasolla edustaville järjestöille antaa äänioikeus eurooppalaisissa standardointielimissä. ETSK on kiinnostunut osallistumaan tähän keskusteluun, mikä on nykyisin kiistanalaista, sillä kansalliset standardointielimet ovat yksityisiä.

3.4.3 ETSK antaa tunnustusta työlle, jota Euroopan käsiteollisuutta ja pk-yrityksiä edustava NORMAPME-järjestö sekä kuluttajia edustava ANEC ovat tehneet standardoinnin alalla Euroopan komission taloudellisella tuella.

3.4.4 Valveuttamisen ja standardien käytön edistämiseksi ETSK ehdottaa, että unioni- ja jäsenvaltiotason standardointielimet asettavat standardit sekä yhteenvedon niiden sisällöstä entistä helpommin saataville. Mikäli säädöksessä veloitetaan standardien käyttöön, on säädöksen antajan varmistettava, että standardi on samalla tavoin saatavilla kuin säädös.

3.5 **Koulutus:** Standardointia koskevat käsitteet tulisi sisällyttää eurooppalaisten keskiasteen oppilaitosten ja yliopistojen opetusohjelmiin. Tulisi tukea opiskelijoille ja tutkijoille suunnattuja erityiskannustimia standardeihin perustuvien yhteentoimivien ratkaisujen ja sovellusten kehittämiseksi. Esimerkiksi tulisi myöntää helposti EU:n rahoitusta opiskelijoiden ja tutkijoiden ryhmille yksittäisinä tai rajatylittävinä ryhminä.

3.5.1 Komission tulisi tarkkailla innovaatiotrendejä tekemällä tiivistä yhteistyötä tieto- ja viestintäalan sekä tutkimuskeskusten ja yliopistojen kanssa, jotta voidaan varmistaa, että standardeja laaditaan tuotteissa tai palveluissa tapahtuvien innovaatioiden mukaisesti. Tämä tulisi ottaa huomioon standardointia koskevassa työohjelmassa ja asettaa etusijalle toimia, jotka perustuvat markkinoilla tapahtuvaan hyväksymiskäyttäytymiseen ja tarpeisiin.

3.6 Standardit merkitsevät vapaaehtoista prosessia, jossa arvioidaan niitä tarpeita, vaatimuksia ja noudatettavia sääntöjä, joita tarvitaan helpottamaan asianomaisten tuotteiden ja palveluiden hyväksymistä. Nämä säännöt kehittyvät kuitenkin standardeiksi vain, jos ne hyväksytään markkinoilla ja otetaan käyttöön laajasti. Minkä tahansa standardointityön perustana tulisi näin ollen olla sidosryhmien vaatimusten tasapainottaminen ja yhteisymmärrys. Standardien laatimiseen osallistuvat kuitenkin pääasiassa suuret yksityiset ja julkiset yritykset, mikä johtaa sidosryhmien epätasapainoiseen edustukseen.

3.7 Standardointi on tärkeä väline kilpailukyvyyn kannalta. ETSK kehottaa jäsenvaltioita kehittämään tehokkaan kansallisen standardointia koskevan sääntelykehityksen, jonka avulla pystytään osallistumaan eurooppalaisten ja kansainvälisten standardien kehittämiseen sekä tarjoamaan standardointiratkaisuja ainoastaan kansallisiin tarpeisiin.

3.8 Kansallisia standardointielimiä tulisi vahvistaa. Tämä riippuu kuitenkin suuresti kansallisesta elinkeinopolitiikasta, ja kansallisen sitoutumisen määrä vaihtelee siksi maasta toiseen. Eri-tyiskannustimien kehittäminen voisi olla tarpeen. Niiden lisäksi voitaisiin käynnistää tiedotuskampanja EU:n sellaisten jäsenvaltioiden parhaista toimintatavoista, jotka pitävät standardeja strategisena etuna kilpailukyvyllään.

3.9 ETSK on yhtä mieltä **palveluita koskevien standardien** laatimisen tärkeydestä. On kuitenkin ehdottoman tärkeää varmistaa, että palvelustandardit ovat markkinavetoisia ja perustuvat yhteisymmärrykseen.

3.9.1 Kansalliset standardit saattavat luoda esteitä yhtenäis-  
markkinoiden loppuunsaattamiselle. On ratkaisevan tärkeää,

että EU:n tasolla laaditaan standardeja ennen kuin jäsenvaltiot alkavat kehittää maakohtaisia erityisstandardejaan, jotka usein ovat yhteensopimattomia.

3.10 Komitea kannattaa vahvasti Euroopan komission toimia, jotka liittyvät tieto- ja viestintäteknikan alan standardeihin ja yhteentoimivuuteen. Tämä koskee erityisesti mahdollisuutta käyttää laajalti hyväksytyjä tieto- ja viestintäteknikan standardeja julkisissa hankinnoissa, jotta luodaan kysyntää yhteentoimiville palveluille julkisen sektorin johdolla. Tämä edistää keskeisellä tavalla standardointia.

3.10.1 Komitea on jo todennut, että se ”pitää tässä yhteydessä välttämättömänä, että eurooppalaiset standardointielimet ja komissio tarkastavat ja varmentavat etukäteen, että kansainvälisten foorumien ja/tai teollisuuskonsortioiden hyväksymät eritelmat, joita on tarkoitus käyttää viiteaineistona julkisten hankintojen yhteydessä, on laadittu puolueettomasti, tasapuolisesti ja avoimesti niin, että pienten ja keskisuurten yritysten, kuluttajien, ympäristönsuojelijoiden, työntekijöiden ja sosiaalisin intressein toimivien elinten edustajilla on ollut asianmukaiset osallistumismahdollisuudet”.

3.11 ETSK epäilee ehdotusta myös globaalin kilpailukyvyyn parantamisen kannalta: lainsäädännön tulisi tukea politiikkoja ja standardeja, ei päinvastoin. Standardoinnin ei tulisi estää innovointia eikä kehittämistä.

3.12 Standardeihin perustuvat tuotteet ja/tai palvelut, jotka syntyvät onnistuneiden EU:n rahoittamien aloitteiden tuloksena, tulisi sisällyttää niitä seuraaviin EU:n aloitteisiin, jotta vältetään päällekkäisyydet ja edistetään kyseisten standardien käyttöönoton yleistymistä.

Bryssel 19. tammikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista”**

KOM(2011) 452 lopullinen – 2011/0202 COD

(2012/C 68/07)

Esittelijä: **Peter MORGAN**

Neuvosto päätti 30. marraskuuta 2011 ja Euroopan parlamentti 17. marraskuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista*

KOM(2011) 452 lopullinen – 2011/0202 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 19. joulukuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 179 puolesta ja 2 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti neljännen vakavaraisuusdirektiivin<sup>(1)</sup> (CRD IV) ja sen pohjana olevan Basel III -sopimuksen päälinjauksiin. CRD IV kuitenkin kasvattaa pankkikuluja, ja tämä on merkittävä näkökohta EU:n yritysten ja erityisesti pk-yritysten kannalta. Basel-kehys on suunniteltu kansainvälisesti toimivia pankkeja varten ja niiden kaikkien tulee noudattaa sitä.

1.2 EU:n vakavaraisuusdirektiivejä on aina sovellettu kaikkiin pankkeihin. Tämä on huomionarvoista, kun ajatellaan alueellisten pankkien ja muiden kuin osakeyhtiömuotoisten pankkien roolia talouden tukemisessa. Pk-yritykset ovat hyvin riippuvaisia pankkirahoituksesta. Olisikin huolehdittava siitä, ettei EU:n pk-yrityksille aiheudu kustannushaittoja kansainvälisiin kilpailijoihin verrattuna. ETSK kehottaa tähän liittyen komissiota helpottamaan eettisen ja osallistavan pankkitoiminnan kehittämistä.<sup>(2)</sup>

1.3 Komission tekemän vaikutustenanarvioinnin mukaan pk-yritykset eivät kärsisi erityisemmin uusista vakavaraisuusvaatimuksista, mutta komitea suhtautuu tähän varauksellisesti ja pyytää komissiota seuraamaan tarkasti pk-yrityksille suunnattujen pankkilainojen ja niiltä veloitettavien pankkikulujen kehitystä. ETSK kannattaa myös komission aikomusta tarkistaa pk-yrityksille suunnatun luotonannon riskiluokitusta.

1.4 Uuteen kehukseen sisältyy sekä mikro- että makrotason vakauteen liittyviä osatekijöitä. Mikrotason vakautta pyritään parantamaan varaamalla enemmän ja laadukkaampaa pääomaa,

kattamalla riskit laajemmin, ottamalla käyttöön vähimmäisomavaraisuusaste riskiperusteisen järjestelmän turvaverkoksi ja omaksumalla uusi lähestymistapa maksuvalmiuteen. Makrotason vakauden parantamiseksi CRD IV:ssä veloitetaan rakentamaan hyvinä aikoina pääomapuskureita, joihin voidaan turvautua stressikausina, ja säädetään muista toimenpiteistä järjestelmäriskien ja keskinäiseen riippuvuuteen puuttumiseksi. Ehdotuksessa käsitellään ainakin käsitetasolla kaikkia pankkikriisin paljastamia ongelmia, jotka ETSK nosti esiin aiemmassa, CRD III -direktiiviä käsitelleessä lausunnossaan<sup>(3)</sup>.

1.5 Lainsäädännön vaikutus riippuu viime kädessä sen täytäntöönpanosta ja tähän osallistuvista toimijoista. Pankkikriisiin ei ollut mitään yksittäistä syytä, vaan kaikki toimijat olivat syy-päitä. Monien pankkien hallintojohtajat olivat kiistatta tehneet virheitä, mutta virheisiin syyllystyivät myös lakisääteiset tilintarkastajat, luottoluokituslaitokset, yhteisösjointajat ja analytiikat, jäsenvaltioiden sääntely- ja valvontaviranomaiset, keskuspankkien edustajat, valtiovarainministerit ja poliitikot. Myöskään taloustieteilijät tai tiedotusvälineiden kommentaattorit eivät osanneet ennakoita tapahtumia. ETSK haluaisi uskoa, että toimijat ovat ottaneet opiksi edellisestä kriisistä, mutta julkisen talouden velkakriisin hoitotapa viittaa muuhun. Eräissä tapauksissa pankkien pääomapohjan vahvistamiseen ei ole puututtu, stressitestit ovat osoittautuneet epäluotettaviksi (Dexia) eivätkä tilintarkastajat ole vaatineet tiukasti varausten muodostamista julkisen talouden velkojen alaskirjausten varalta. Poliitikot, jotka ovat tarjonneet poliittisia korjauskeinoja taloudellisiin ongelmiin, ovat vastuussa kriisin leviämisestä hallitsemattomaksi.

1.6 Uuden asetuksen vastapainoksi tulee toteuttaa elvytys- ja kriisintarkkaisuun, jotka perustuvat likvidaatiosuunnitelmien kaltaisiin välineisiin. Valtioiden tulee edelleen taata pienet

<sup>(1)</sup> EUVL L 329, 14.12.2010, s. 3–35, ETSK:n lausunto: EUVL C 339, 14.12.2010, s. 24–28.

<sup>(2)</sup> EUVL C 48, 15.2.2011, s. 33.

<sup>(3)</sup> EUVL C 228, 22.9.2009, s. 62–65.

talletukset, mutta moraalisesti kyseenalainen riskinotto, jota edustaa valtioiden rajaton tuki konkurssiin ajautuneille pankeille, on lopetettava. Jos tilanne on riittävän selkeä, sijoittajat, velkojat ja johtajat joutuvat ottamaan suoraan vastuun jokaisen luottolaitoksen tulevasta vakavaraisuudesta.

1.7 Markkinoiden vakauden ja luottamuksen palauttamiseksi EU:n valtion- ja hallitusten päämiehet sopivat 26. lokakuuta 2011 julkaistussa kriisinratkaisusuunnitelmassa, että tietyiltä pankeilta vaaditaan kesäkuuhun 2012 mennessä 9 prosentin vakavaraisuussuhde, joka perustuu korkealaatuisimpaan pääomaan ja joka käsittää myös poikkeuksellisen, väliaikaisen pääomapuskurin valtionvelkaan liittyvien positioiden varalta. Tämä katsottiin tarpeelliseksi, koska siirtyminen uusiin pääomavaatimuksiin kestäisi asetusehdotuksen mukaan useita vuosia. Tämän ratkaisun seurauksena uuden pääoman hankkiminen on osalle pankeista tulevaisuudessa hyvin vaikeaa muun muassa siksi, että niiden on myös rahoitettava nykyinen velka, mikä sekin on jo kriittinen ongelma, koska rahoituksen saanti tyrehtyi jo vuoden 2011 jälkipuoliskolla. Komitea ymmärtää, että toimenpiteet ovat poikkeuksellisia. Niiden vaikutukset tuntuvat kuitenkin välittömästi riippumatta siitä, millaista hyötyä niistä lopulta saadaan.

1.7.1 Jos pääomavaatimuksia sovelletaan tällaisenaan, niillä voi olla erittäin voimakas vaikutus pieniin pankkeihin ja paikallispankkeihin, jotka suhtautuvat pk- ja mikroyrityksiin yleensä myönteisemmin kuin kansainväliset pankit. Jos tällaisten pankkien on vaikea hankkia pääomaa, pk-yritysten rahoituksen saanti hankaloituu.

1.8 Tähän ratkaisuun liittyy kaksi suurta huolenaihetta, mikäli nykyinen rahoituskriisi jatkuu. Jos pankit eivät voi tai halua hankkia uusia ensisijaisia omia varoja lyhyellä aikavälillä, koska tämä laimentaisi niiden nykyisen osakekannan, vaihtoehtona on taseen supistaminen siten, että lainasalkut pienennetään vastamaan omia varoja. Aikana, jona kaikki jäsenvaltiot pyrkivät piristämään talouttaan, pankkien luotonannon tyrehtyminen olisi tuhoisaa. Jotta tällaiseen lopputulokseen ei päädyttäisi, jäsenvaltioiden ja EU:n viranomaisten on jatkuvan vastakkainasettelun sijaan pyrittävä tekemään yhteistyötä pankkisektorin kanssa. Olisi myös pyrittävä toteuttamaan kokonaisvaltaisia toimenpiteitä, joilla kannustetaan vaihtoehtoisin rahoitusratkaisuihin. Tällainen on esimerkiksi osallistava pankkitoiminta, jota käsitellään myös aiemmin annetussa ETSK:n lausunnossa. (4)

1.9 Toinen huoli liittyy pankkeihin, jotka päättävät hankkia lisää omia varoja markkinoilta. Pääomaa on tällä hetkellä saatavilla lähinnä valtioiden omistamista sijoitusyhtiöistä ja Aasian ja Lähi-idän pankeista. On olemassa todellinen vaara, että EU:n pankkijärjestelmän omistus siirtyy tahoille, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltioiden hallittavissa.

1.10 Valtionvelkakriisiin liittyen on erityiseksi ongelmaksi ilmennyt selvin viitein se, että – vastoin sekä sopimuksen että peräkkäisten vakavaraisuusdirektiivien suuntaviivoja – valtionvelka ei epäilemättä olekaan riskitöntä. Kyseessä on merkittävä

laadullinen puute asetuksen pääomasäännöksissä. Sillä on syvälekkävyt vaikutukset pankkeihin, jotka ovat sääntöjen pakottamina sitoutuneet mittavasti valtionvelkaan. Sääntelyviranomaisen on harkittava uudelleen riskittömyysluokitelman mekaanisen soveltamisen asianmukaisuutta, ja pankkien tulee tarkistaa riskejä koskevat sisäiset menettelytapansa.

1.11 Toisen, kolmannen ja neljännen vakavaraisuusdirektiivin yhteisvaikutukset pääomaan, maksuvalmiuteen ja velkaantumiseen, tulevat kriisinratkaisutoimet, kasvava kiinnostus Volckerin ehdotusten kaltaisiin ratkaisuihin, joissa rajoitetaan pankkien kaupankäyntiä omilla varoilla, ja ajatukseen vähittäis- ja investointipankkien erottamisesta toisistaan merkinnevät sitä, että suurten pankkien viime vuosikymmenellä erittäin kannattavasti soveltama liiketoimintamalli on mukautettava kuluvan vuosikymmenen olosuhteisiin, joita hallitsevat säästötoimet ja pääoman niukkuus. On kaikkien sidosryhmien – lainanottajien ja lainanantajien, työntekijöiden ja sijoittajien – sekä koko yhteiskunnan etujen mukaista, että pankit pystyvät rakentamaan tulevia vuosia varten uuden liiketoimintamallin, joka ei varmasti ole yhtä kannattava mutta on toivottavasti kestävämpi.

1.12 ETSK:n mielestä uusien liiketoimintamallien on oltava eettisiä ja kestäväpohjaisia. Asiakassuhteita on parannettava, on varmistettava liiketoimintakäytäntöjen tiukka eettisyys ja palkkiorakenteet on tarkistettava perusteellisesti. Kaikki toimijat olivat syyllisiä kriisin kärjistymiseen. Niiden kaikkien onkin nyt yhdistettävä voimansa sellaisten luottolaitosten luomiseksi, jotka kykenevät tukemaan EU:n taloutta tulevalla vaikealla vuosikymmenellä.

## 2. Johdanto

2.1 EU:n vakavaraisuusdirektiivit on suunniteltu pankkialan sisämarkkinoiden kehykseksi. Niillä saatetaan Baselin sopimukset osaksi EU:n lainsäädäntöä. Baselin pankkivalvontakomitea perustettiin vuonna 1975. Komitea päätti vuonna 1988 ottaa käyttöön omien varojen mittaajärjestelmän, joka tunnetaan pääomavaatimuksia koskevana Baselin sopimuksena. Järjestelmä sisälsi luottoriskien mittaamisen menetelmän. EU saattoi sopimuksen osaksi lainsäädäntöään antamalla maaliskuussa 1993 ensimmäisen vakavaraisuusdirektiivin (5) sijoituspalveluyritysten ja luottolaitosten omien varojen riittävydestä.

2.2 Toinen Baselin sopimus (Basel II) julkaistiin vuonna 2004. EU sisällytti sen uuteen vakavaraisuusdirektiiviin, joka annettiin kesäkuussa 2006 ja jonka oli määrä tulla voimaan joulukuussa 2006. ETSK:n täysistunto hyväksyi direktiiviehdotusta käsittelevän lausunnon (6) maaliskuussa 2005.

2.3 Komissio esitti lokakuussa 2008 ehdotuksen, joka sisälsi keskeisiä muutoksia toiseen vakavaraisuusdirektiiviin. Direktiivin tarkistaminen perustui osin G7-maiden vakausfoorumin suosituksiin ja markkinoiden kriisiin. Teksti julkaistiin heinäkuussa 2009, ja se oli määrä panna täytäntöön joulukuussa 2010.

(4) EUVL C 48, 15.2.2011, s. 33.

(5) EYVL L 141, 11.6.1993, s. 1–26.

(6) EUVL C 234, 22.9.2005, s. 8–13.

2.4 Komissio järjesti samanaikaisesti ja yhdensuuntaisesti Baselin komitean tekemän työn kanssa kuulemistilaisuuksia ja esitti ehdotuksia (heinäkuussa 2009) muutoksiksi, jotka tehtäisiin kaupankäyntivarastoihin, uudelleenarvopaperistamiseen ja pankkiirien palkkaukseen kolmatta vakavaraisuusdirektiiviä koskevan paketin yhteydessä. ETSK hyväksyi lausuntonsa (7) tammikuun 2010 täysistunnossa.

2.5 Kolmas Baselin sopimus julkaistiin joulukuussa 2010 finanssikriisiin seurauksena. Ehdotetut pääoma- ja maksuvalmiuspuskurit ovat moninkertaiset entisiin verrattuna. Basel III -sopimuksen mukaan pankkien riskipainotetuista varoista on oltava 4,5 prosenttia rajoituksettomia omia varoja (Basel II -sopimuksen mukaan 2 prosenttia) ja 6 prosenttia ensisijaisia omia varoja (Basel II:n mukaan 4 prosenttia). Basel III -sopimukseen sisältyy myös uusia pääomapuskureita, nimittäin 2,5 prosentin pakollinen yleinen pääomapuskuri ja harkinnanvarainen vastasyklinen puskuri, jonka perusteella kansalliset sääntelyviranomaiset voivat edellyttää vielä 2,5 prosentin lisäpääomaa luotonannon voimakkaan kasvun kausina. Lisäksi Basel III:ssa otetaan käyttöön 3 prosentin vähimmäisomavaraisuusaste ja kaksi maksuvalmiutta koskevaa vaatimusta. Maksuvalmiusvaatimuksen (*Liquidity Coverage Ratio*, LCR) mukaan pankilla on oltava niin paljon laadukkaita likvidejä varoja, että ne riittävät kattamaan sen kokonaiskassavirran 30 päivän ajan. Pysyvän varainhankinnan vaatimuksen (*Net Stable Funding Ratio*) mukaan pysyvistä rahoituslähteistä saatavilla olevan summan on oltava suurempi kuin pysyvän rahoituksen tarve vuoden mittaisen stressikauden aikana. Tässä lausunnossa käsitellään heinäkuussa 2011 julkaistuja ehdotuksia, jotka koskevat Basel III:n sisällyttämistä neljanteen vakavaraisuusdirektiiviin.

### 3. Ehdotusten pääkohdat

3.1 Euroopan komissio on esittänyt ehdotuksia, joiden tarkoituksena on muuttaa Euroopassa toimivien 8 000 pankin käyttäytymistä. Käsillä olevan ehdotuksen päätavoitteena on vahvistaa EU:n pankkisektorin kriisinsietokykyä ja varmistaa, että pankit rahoittavat edelleen taloudellista toimintaa ja kasvua. Komission ehdotuksilla on kolme konkreettista tavoitetta.

— Pankkien hallussa on oltava enemmän ja laadukkaampia omia varoja, jotta ne selviävät tulevista kriiseistä omin voimin. Viimeisimmän kriisin puhjetessa laitoksilla ei ollut riittävästi eikä tarpeeksi laadukasta pääomaa, minkä vuoksi kansalliset viranomaiset antoivat pankkialalle ennennäkemättömän laajaa tukea. Komission ehdotuksella saatetaan G20-maiden sopimat pankkien pääomaa koskevat kansainväliset vaatimukset (tunnetaan Basel III -sopimuksena) koskemaan EU:ta. Eurooppa on tässä asiassa kärkiasemassa, sillä sääntöjä sovelletaan yli 8 000 pankkiin, joiden osuus koko maailman varoista on 53 prosenttia.

— Komissio haluaa myös perustaa uuden hallintokehityksen, jossa valvontaviranomaiset saavat uusia valtuuksia valvoa

pankkeja tarkemmin sekä ryhtyä toimiin havaitessaan riskejä. Ne voivat esimerkiksi vaatia luotonannon vähentämistä, jos se näyttää kasvavan kuplaksi.

— Komissio yhdistää ehdotukseensa kaikki asiaan sovellettavat säädökset ja pyrkii näin luomaan pankkisääntelyn ”yhteisen sääntökirjan”. Tämä lisää avoimuutta ja helpottaa täytäntöpanoa.

3.2 Ehdotuksessa on kaksi osaa: direktiivi, joka koskee oikeutta harjoittaa talletusten vastaanottoa toimintaa, ja asetus luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten toiminnan harjoittamisesta. Nämä kaksi säädöstä muodostavat paketin, jota on tarkasteltava yhdessä. Ehdotukseen liittyy vaikutustenarviointi, joka osoittaa, että uudistus vähentää pankkialan järjestelmäkriisin todennäköisyyttä huomattavasti.

3.3 Asetus sisältää luottolaitoksiin ja sijoituspalveluyrityksiin sovellettavat yksityiskohtaiset vakavaraisuusvaatimukset. Se kattaa seuraavat osa-alueet:

— Pääoma: Komission ehdotuksessa vaaditaan, että pankeilla on enemmän ja laadukkaampia omia varoja. Siinä myös yhdenmukaistetaan omista varoista tehtävät vähennykset, jotta voidaan määrittää sellainen lakisäteisen pääoman nettomäärä, joka katsotaan asianmukaiseksi sääntelytarkoituksia varten.

— Likviditeetti: Jotta voidaan lujittaa finanssilaitosten maksuvalmiutta koskevaa lyhyen aikavälin riskiprofilia, komissio ehdottaa, että otetaan käyttöön maksuvalmiusvaatimus, jonka täsmällisestä sisällöstä ja kalibroinnista päätetään tarkastelu- ja tarkistusjakson jälkeen vuonna 2015.

— Vähimmäisomavaraisuusaste: Komissio ehdottaa myös vähimmäisomavaraisuusasteen arvioimista osana vakavaraisuuden kokonaisarviota, jotta voidaan rajoittaa velkaantuneisuuden lisääntymistä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten taseissa. Vähimmäisomavaraisuusasteen vaikutuksia seurataan tarkasti ennen sen mahdollista muuttamista sitovaksi vaatimukseksi 1. tammikuuta 2018.

— Vastapuoliriski: Pankkeja kannustetaan komission OTC-johdannaisia (pörssin ulkopuoliset johdannaiset) koskevan politiikan mukaisesti siirtämään OTC-johdannaisopimukset selvitykseen, joka tapahtuu keskusvastapuolten välityksellä.

— Yhteinen sääntökirja: Finanssikriisi nosti esiin erilaisista kansallisista säännöistä aiheutuvan vaaran. Yhteismarkkinoilla tarvitaan yhteistä sääntökirjaa. Asetusta sovelletaan suoraan, ilman kansallisia täytäntöpanotoimenpiteitä, joten yksi erilaisuuteen johtava tekijä on poistettu. Asetuksessa myös vahvistetaan yhteiset pääomasäännöt.

(7) EUVL C 339, 14.12.2010, s. 24–28.

3.4 Direktiivi kattaa sellaisia nykyisen vakavaraisuusdirektiivin osa-alueita, joilla jäsenvaltioiden on saatettava EU:n säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöään omiin olosuhteisiinsa sopivalla tavalla. Tällaisia ovat esimerkiksi pankkien liiketoiminnan aloittamista ja harjoittamista koskevat vaatimukset, sijoitautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käytön edellytykset sekä toimivaltaisten viranomaisten ja vakavaraisuusvalvontaan sovellettavien periaatteiden määrittely. Direktiivin uusia säännöksiä ovat seuraavat:

- Tehostettu hallinnointi: Ehdotuksessa tiukennetaan hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää ja -prosesseja koskevia vaatimuksia ja asetetaan uusia sääntöjä, joiden tarkoituksena on tehostaa riskientarkkailua johtokunnissa, parantaa riskinhallintatoiminnan asemaa ja varmistaa, että valvontaviranomaiset valvovat myös riskinhallintaa.
- Seuraamukset: Jos laitokset rikkovat EU:n vaatimuksia, kaikki valvontaviranomaiset voivat ehdotuksen nojalla määrätä aidosti varoittavia mutta myös tehokkaita ja oikeasuhtaisia seuraamuksia. Tällaisia ovat esimerkiksi hallinnolliset sakot, joiden määrä voi olla enimmillään 10 prosenttia laitoksen vuosiliikevaihdosta, tai laitoksen ylimmän hallintoelimen jäsenten väliaikaiset toimintakiellot.
- Pääomapuskurit: Ehdotus sisältää vähimmäispääomaa koskevien vaatimusten lisäksi kaksi pääomapuskuria: yleinen pääomapuskuri, joka on sama kaikille EU:n pankeille, ja kansallisella tasolla määriteltävä vastasyklinen pääomapuskuri.
- Valvonnan tehostaminen: Komissio ehdottaa, että valvontajärjestelmää lujitetaan vaatimuksilla, joiden mukaan jokaista valvottavaa laitosta varten on laadittava vuosittain valvontaohjelma riskienarvioinnin pohjalta, paikalla suoritettavia valvontatarkastuksia on tehtävä enemmän ja järjestelmällisemmin, standardien on oltava tiukempia ja valvontaan liittyvän arvioinnin on oltava perusteellisempaa ja ennakoivampaa.

3.5 Ehdotuksella pyritään myös vähentämään mahdollisuuksien mukaan ulkoisten luottoluokitusten käyttöä luottolaitoksissa vaatimalla, että kaikki pankkien investointipäätökset perustuvat luokitusten lisäksi myös omaan sisäiseen luottoarvioon ja että pankit, joilla on merkittävä määrä vastuuta tiettyssä salkussa, kehittävät kyseiselle salkulle sisäisiä luokituksia sen sijaan, että ne luottaisivat ulkoisiin luokituksiin pääomavaatimusten laskennassa.

3.6 Komission arvion mukaan

- ehdotus lisää suurten luottolaitosten riskipainotettuja varoja 24,5 prosentilla ja pienten luottolaitosten 4,1 prosentilla

- uuden vaatimuksen ja yleisen pääomapuskurin vuoksi uusia omia varoja on hankittava arviolta 84 miljardia euroa vuoteen 2015 mennessä ja 460 miljardia euroa vuoteen 2019 mennessä.

#### 4. ETSK:n näkökulma

4.1 Direktiivistä ei ole pyydetty lausuntoa ETSK:lta. Komitean lausunnossa käsitellään tästä syystä pelkästään asetusta kahta poikkeusta lukuun ottamatta.

4.2 CRD IV -lainsäädäntö on tärkeä edistysaskel pääoman sääntelyn alalla. Se tiukentaa vakavaraisuusvaatimuksia tuntuvasti, varmistaa lakisäätöiden pääoman aidosti tappioita kattavan luonteen ja hillitsee eräitä riskitoimintoja, joiden varalta vaadittiin aivan liian vähän pääomaa kriisiä edeltäneessä järjestelmässä. Sekä nykyinen kriisi että edelliset kriisit ovat yleisesti osoittaneet, että laadukkaan pääoman ja likviditeetin riittämättömyys aiheuttaa yhteiskunnalle suuria taloudellisia kustannuksia, kun pankit joutuvat ongelmiin. On tärkeää, että tämä korjataan. ETSK tukee asetuksen yleislinjaa, mutta suhtautuu varauksellisesti eräisiin seikkoihin, jotka tuodaan esiin tässä lausunnossa.

4.3 Pankeilla on oltava riittävästi likvidejä varoja, jotta ne selviävät mahdollisista likviditeetti-ongelmistaan turvautumatta julkiseen tukeen. Keskuspankin tulisi harkita lainanantoa viimeisenä keinona vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. Maksuvalmiusvaatimus täyttää siksi hyödyllisen tehtävän. Pankkien on myös rajoitettava maturiteettieroja taseissaan. Hyvin pitkäaikaisten saamisten rahoittaminen lyhytaikaisilla veloilla aiheuttaa riskejä paitsi pankille itselleen myös taloudelle laajemmin. ETSK kannattaa ehdotusta pysyvän varainhankinnan vaatimuksen kehittämisestä ja ottamisesta aikanaan käyttöön.

4.4 Tällöinkin likviditeetti-vaatimukset on kalibroitava hyvin huolellisesti, jotta ne eivät aiheuta vakavia sekaannuksia pankkitoimintaan. ETSK on tyytyväinen siihen, että ehdotukset ovat riittävän joustavia ja mahdollistavat varainhankinnan vaatimusten ja maksuvalmiusvaatimuksen muuttamisen, kun valvontaviranomaiset ovat saaneet kokemuksia niiden vaikutuksista. Pankkien perinteisenä liiketoimintana on ollut maturettitransformaatio eli lyhytaikaisten lainojen ottaminen ja pitkäaikaisten lainojen antaminen. Jos tätä rajoitetaan liikaa, koko talous kärsii. ETSK suhtautuu varauksellisesti ajatukseen maturiteettierojen taasaamisesta kokonaan pankkien taseissa.

4.5 Rahoitusjärjestelmän toimintatapaan kuuluu luonnostaan tietynlainen myötäsäilyisyys. Riskit yleensä aliarvioidaan talouden kasvuvaiheessa ja yliarvioidaan kriisiaikoina. Lehmanin konkurssia seurannut kriisi kuitenkin osoitti, miten äärimmäisiksi vaihtelut voivat yltyä. Asetukseen sisältyvien pääoma- ja likviditeetti-vaatimusten lisäksi direktiivillä otetaan käyttöön yleinen

pääomapuskuri ja vastasyklinen pääomapuskuri. Komitea kannattaa tätä. Se parantaisi pitkän aikavälin rahoitusvakautta, mikä puolestaan antanee tukea talouskasvulle.

4.5.1 Baselin sääntöjen soveltaminen kaikkiin pankkeihin, muihinkin kuin systeemisesti merkittäviin, saattaa silti rasittaa erityisesti pieniä, yhteisöllisiä pankkeja. Komitea kehottaa komissiota, Euroopan pankkiviranomaista ja jäsenvaltioiden valvontaviranomaisia varmistamaan, että pienten pankkien pääomapuskurit ovat sopusoinnussa niiden liiketoimintamallien kanssa.

4.6 Omien varojen vaatimusten laskenta riippuu käytetyistä kirjanpitosäännöistä. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ylähuone tutki lakisäateisten tilintarkastajien roolia finanssikriisin aikana ja totesi, että IFRS-standardien soveltaminen esti käytännössä pankkien taseiden oikeellisuuden. Viime kuukausina on käynyt ilmi, että yhden tai useamman jäsenvaltion pankit eivät ole kirjanneet julkisen talouden markkinavelkoja osakkeenomistajille suunnattuihin raportteihin, minkä seurauksena IFRS-standardia on sovellettu epäohdonmukaisesti. Kun otetaan huomioon, että IFRS-järjestelmä pohjautuu periaatteisiin, ETSK kehottaa komissiota tekemään työtä tilinpäätösstandardeista vastaavien viranomaisten, tilintarkastajien ammattikunnan ja jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten kanssa sen varmistamiseksi, että omien varojen riittävyttä koskevia yhdenmukaisia sääntöjä tuetaan yhdenmukaisin ja täsmällisin kirjanpitokäytännöin. Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisella tulisi olla merkittävä koordinoitirooli tässä prosessissa. Tämä on välttämätön ennakoedellytys sille, että uusi vakavaraisuuskehys pannaan täytäntöön yhdenmukaisesti.

4.7 Komissio odottaa luonnollisesti, että CRD IV -lainsäädännön onnistumista mitataan sen perusteella, miten uudet pääoma- ja likviditeettijärjestelmät reagoivat tuleviin finanssikriiseihin. ETSK, joka tiedostaa EU:ta nyt piinaavan talouskriisin laajuuden, pitää tärkeänä, että uudessa järjestelmässä ei millään lailla rajoiteta talouden luotonsaantia taikka vientiluottoja tai ulkomaankaupan rahoitusta. Jos pankit pystyvät noudattamaan pääoma- ja likviditeettiosuutta koskevia vaatimuksia vain supistamalla taseitaan ja rajoittamalla luotonantoa, asetus on epäonnistunut. Sitä ei voida hyväksyä. Komitea ei ole vakuuttunut tehdystä vaikutustenarvioinnista, vaan vaatii yksityiskohtaisempaa arviointia. ETSK ehdottaa, että luoton saatavuutta tulee seurata jatkuvasti (mahdollisesti perustamalla seurantakeskus, jossa ETSK on osallisena) siihen asti, kunnes CRD IV -lainsäädännön aikataulu on päättynyt (2019) ja EU 2020 -strategia (jossa on voitava nojautua pankkialan tukeen) saatu päätökseen.

4.8 Vastaavasti vaikka mahdollisimman pitkälle menevän yhdenmukaistamisen perustelut ovat täysin ymmärrettäviä, talouskriisi ja luotonsaanti saattavat edellyttää vaadittujen prosenttisuuksien ja aikataulujen muuttamista merkittävästi, jos

kunkin yksittäisen jäsenvaltion talouden suorituskyky ja elpymisvauhti halutaan optimoida tulevien vuosien aikana.

4.9 Asetuksessa ehdotettu vaadittava kokonaispääoma on 8 prosenttia. Tästä vaadittu rajoituksettomien omien varojen osuus on 4,5 prosenttia, rajoituksenalaiset ensisijaiset omat varat 1,5 prosenttia ja toissijaiset omat varat 2 prosenttia. Lisäksi yleinen pääomapuskuri on 2,5 prosenttia rajoituksettomista ensisijaisista omista varoista. Kun kaikki muutokset on vuoteen 2019 mennessä toteutettu, vaadittu kokonaispääoma ja yleinen puskuri yhteen laskettuina ovat 10,5 prosenttia. Asetuksessa vaaditaan mahdollisimman pitkälle menevää yhdenmukaistamista eli samoja vakavaraisuuspääomavaatimuksia ottamalla käyttöön koko Euroopan unionin alueella todellinen yhteinen sääntökirja. Perusteluna on, että jos yksittäiset jäsenvaltiot asettavat tiukempia vaatimuksia epätarkoituksenmukaisella ja koordinoimattomalla tavalla, tämä saattaa johtaa siihen, että suojatavat vastuut ja riskit siirtyvät varjopankkialalle tai yhdestä EU:n jäsenvaltiosta toiseen. On mahdollista, että eräät jäsenvaltiot, jotka aikovat ehdottaa korkeampia osuuksia, haastavat tämän näkemyksen ennen asetuksen hyväksymistä. ETSK vastustaa tällaista aloitetta, jos se vaikuttaa kielteisesti pieniin pankkeihin ja/tai pk-yritysten luotonsaantiin.

4.10 Basel-kehys on suunniteltu kansainvälisesti toimivia pankkeja varten. EU:n vakavaraisuusdirektiivejä sovelletaan kaikkiin EU:n luottolaitoksiin. Basel-kehys rajoittaa jossain määrin rajoituksettomien ensisijaisten omien varojen määritelmää, sillä siihen luetaan vain osakkeet ja kertyneet voittovarot. Tämä voi olla Euroopassa ongelma muille yhteisöille kuin osakeyhtiöille, kuten osuuspankeille, sijoitusrahastoille ja säästöpankeille. Kolmannen vakavaraisuusdirektiivin 25 artiklassa tunnustetaan, että näiden laitosten ensisijaisia omia varoja on lähestyttävä eri tavalla. On olennaisen tärkeää, että asetuksen lopullisissa säännöksissä otetaan huomioon näiden laitosten vaihtoehtoiset liiketoimintamallit.

4.11 Vaikka tässä lausunnossa ei varsinaisesti käsitellä direktiiviä, ETSK katsoo tarpeelliseksi kommentoida ehdotusta vähentää luottoluokitukseen tukeutumista luottolaitoksissa (edellä kohta 3.5). Luottoluokituslaitoksia koskevasta asetuksesta toukokuussa 2009 antamassaan lausunnossa<sup>(8)</sup> ETSK kehotti EU:n lainsäätäjää olemaan tukeutumatta liikaa luokitukseen, erityisesti kun ajatellaan tiettyjä asuntolainavakuudellisten arvopaperien luokituksia, jotka ovat osoittautuneet arvottomiksi. ETSK kannattaakin käsiteltävänä olevaa ehdotusta, vaikka siinä sallitaan edelleen ulkoisten luottoluokitusten käyttö, sillä siinä vaaditaan jäsenvaltioita varmistamaan, etteivät niiden sääntelyn alaiset laitokset tukeudu ainoastaan tai mekaanisesti ulkoihin luokitukseen, vaan niillä on sisäisiä luottokelpoisuuden arviointimenetelmiä. Tämä merkitsee myös, että jos laitoksen sisäisellä menetelmällä päädytään suurempaan pääomaosuuteen kuin mitä ulkoinen luokitus edellyttää, on sovellettava sisäistä menetelmää.

<sup>(8)</sup> EUVL C 54, 19.2.2011, s. 37–41.

4.12 Valtionvelkakriisiin liittyen on erityiseksi ongelmaksi ilmennyt selvin viittein se, että – vastoin sekä sopimuksen että peräkkäisten vakavaraisuusdirektiivien suuntaviivoja – valtionvelka ei epäilemättä olekaan riskitöntä. Kyseessä on merkittävä laadullinen puute asetuksen pääomasäännöksissä. Sillä on syväleikävät vaikutukset pankkeihin, jotka ovat sääntöjen pakottamina sitoutuneet mittavasti valtionvelkaan. Sääntelyviranomaisen on harkittava uudelleen riskittömyysluokittelman mekaanisen soveltamisen asianmukaisuutta, ja pankkien tulee tarkistaa riskejä koskevat sisäiset menettelytapansa.

4.13 ETSK hyväksyy sen, että pk-yrityksille myönnettäviin lainoihin sovellettavat pääomavaatimukset ovat asetuksen mukaan edelleen 75 prosenttia tavanomaisesta tasosta, mutta epäilee tämän riittävyttä nykyolosuhteissa. Komitea katsoo, että pankkien riskinottohalu on ratkaiseva tekijä pk-yritysten kannalta. Pankit ovat perinteisesti olleet valmiita lähtemään lupaavien pk-yritysten kumppaneiksi ja tukemaan niiden kasvua. Finanssikriisin aiheuttama maksukyvyttömyys ja pankkien taseiden yleinen heikkous on saanut pankit yhä useammin karttamaan riskejä. Riskinottohalukkuuden lisäämiseksi ETSK suosittaakin, että prosenttiosuus laskettaisiin 50:een pk-yritysten osalta. Komitea on käsittänyt, että komissio aikoo tutkia tätä asiaa tarkemmin.

4.14 ETSK kehottaa tähän liittyen komissiota helpottamaan eettisen ja osallistavan pankkitoiminnan kehittämistä. Tällainen pankkitoiminta on selvinnyt finanssikriisin asettamasta testistä, ja vaikka se ei ole ollut immuuni kriisin seurauksille, se on kiistatta osoittanut kriisinsietokykynsä ja arvonsa. Se voi tarjota

arvokkaan täydentävän luottolähteen pk-yrityksille, kun ajatellaan pankkijärjestelmään kohdistuvia paineita. Komitea kehottaaakin komissiota esittämään direktiiviehdotuksen eettisestä ja osallistavasta pankkitoiminnasta, kuten ETSK on jo aiemmassa lausunnossaan <sup>(9)</sup> ehdottanut.

4.15 Toinen, kolmas ja neljäs vakavaraisuusdirektiivi ovat yhdessä tarkasteltuina valtava taakka pankkitoiminnalle. Ne lisäävät sääntelyrasitetta ja vaatimusten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia sekä heikentävät pääoman tuottoa ja pitkän aikavälin kannattavuutta. Useimmat eurooppalaiset katsovat, että se on pankkiireille aivan oikein, kun ajatellaan pankkiirien roolia viimeisimmässä kriisissä ja pankkien käsittämättömiä palkkiojärjestelmiä. ETSK on tästä eri mieltä. Jotta EU menestyisi, pankkien on menestyttävä. Jos niiden halutaan tarjoavan lainaa, niiden on oltava kannattavia. EU:n pankit eivät nyt valitettavasti ole hyvässä kunnossa. On vaikeaa arvioida, kuinka paljon vahinkoa julkisen talouden velkakriisi vielä aiheuttaa EU:n pankkien taseisiin ja pitkän aikavälin kannattavuuteen.

4.16 Tässä tilanteessa CRD IV -lainsäädäntöpaketin lopullinen muotoilu ja täytäntöönpano ovat ratkaisevassa asemassa sen kannalta, miten hanke onnistuu ja erityisesti pystyvätkö pankit samanaikaisesti tekemään vaaditut muutokset ja palauttamaan vakautensa. EU:n eri alueiden pankit eivät julkisen talouden velkakriisin kurimuksessa ehkä pysty edistymään samaan tahtiin. Lainsäätäjien ja valvontaviranomaisten tulee varautua tähän, vaikka täytäntöönpanoaikataulu ulottuukin vuoteen 2019.

Bryssel 18. tammikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON

<sup>(9)</sup> EUVL C 48, 15.2.2011, s. 33.

## **Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – neuvoston asetus hallinnollisesta yhteistyöstä valmisteverojen alalla”**

KOM(2011) 730 lopullinen – 2011/0330 CNS

(2012/C 68/08)

Yleisesittelijä: **Heidi LOUGHEED**

Neuvosto päätti 28. marraskuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus – neuvoston asetus hallinnollisesta yhteistyöstä valmisteverojen alalla*

KOM(2011) 730 lopullinen – 2011/0330 CNS.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 6. joulukuuta 2011 antaa asian valmistelun ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 18.–19 tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 18. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Heidi LOUGHEEDIN ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 138 ääntä puolesta yhdenkään äänestämättä vastaan ja 10:n pidättyessä äänestämästä.

### **1. Päätelmät ja suositukset**

1.1 ETSK kannattaa ehdotusta valmisteveroalan hallinnollista yhteistyötä säätäväksi uudeksi asetukseksi ja hyväksyy sen tarpeellisenä ja hyödyllisenä toimenpiteenä nykyisten sääntöjen ajanmukaistamiseksi, jotta voidaan tukea jäsenvaltioiden hallintojen yhteistyötä tehokkaan veronkannon varmistamiseksi sekä valmisteveropetosten torjumiseksi.

### **2. Perustelu**

2.1 EU:ssa kannetaan valmisteveroja kolmeen tuoteryhmään kuuluvilta tuotteilta: alkoholi ja alkoholijuomat, valmistettu tupakka ja energiatuotteet. Näillä valmisteveroilla on tärkeä rooli pyrittäessä vaikuttamaan kansalaisten käyttäytymiseen sekä kerättäessä varoja julkisen talouden käyttöön jäsenvaltioissa ja EU:ssa <sup>(1)</sup>.

2.2 Erinäisistä syistä petosten määrä (erityisesti tupakka ja alkoholialoilla) on ollut erittäin suuri EU:ssa. Yhtenä syynä tähän on mahdollisuus tehdä merkittäviä voittoja suhteellisen pienimuotoisen toiminnan puitteissa. Sen vuoksi on perustettu tupakka- ja alkoholialoja tarkasteleva korkean tason petostyöryhmä <sup>(2)</sup>. Talous- ja rahoitusasioiden neuvosto (Ecofin) hyväksyi toukokuussa 1998 työryhmän suositukset tällaisten petosten

torjumiseksi. Asiasta annetuista eri suosituksista oleellisin ja kauaskantoisin oli se, että EU:n olisi perustettava asianomaisten tuotteiden liikkumista ja valvontaa koskeva kokonaan tietokoneistettu järjestelmä.

2.3 Euroopan unioni onkin käyttänyt useita vuosia valmisteveron alaisten tavaroiden siirtoa sisämarkkinoilla koskevan uuden, ajanmukaisen valvontajärjestelmän – valmisteveron alaisten tuotteiden tietojenvaihtojärjestelmän (EMCS) – asteittaiseen kehittämiseen ja käyttöönottoon.

### **3. Valmisteveron alaisten tuotteiden tietojenvaihtojärjestelmä**

3.1 Valmisteveron alaisten tuotteiden tietojenvaihtojärjestelmä (EMCS) perustettiin päätöksellä 1152/2003/EY. Järjestelmän kehittäminen on ollut melkoinen urakka, johon ovat osallistuneet Euroopan komissio, jäsenvaltioiden valmisteveroviranomaiset sekä alan toimijat. Ne ovat kaikki antaneet panoksensa kehitystyön eri vaiheisiin sillä tuloksella, että kaikille asianosaisille melko raskas, laajasti paperiasiakirjoihin perustuva järjestelmä voidaan korvata lähes paperittomalla, tietokoneistetulla sähköisellä järjestelmällä. Tätäkin tärkeämpää on, että uuden järjestelmän pitäisi tarjota asianomaisille viranomaisille mahdollisuus jäljittää tavaroiden siirrot reaaliaikaisesti. Lisäksi sen pitäisi antaa mahdollisuus koota tiedot tietokantoihin välittömästi, mikä mahdollistaa entistä helpommat ja perusteellisemmat analyysit sekä automaattisen riskiarvioinnin.

3.1.1 Uusi automaatio nopeuttaa hallinnollisia menettelyjä, joita alan toimijoiden on noudatettava (kaikkiin siirtoihin liitetään nyt sähköinen hallintoasiakirja, joka korvaa paperiset asiakirjat). Sen johdosta on standardoitu useita vaadittavia asiakirjoja, ja siihen sisältyy internetissä tarjottava tukipalvelu mahdollisten kauppakumppanien luotettavuuden tarkistamiseksi.

<sup>(1)</sup> Valmisteveron ja vastaavien maksujen vuosittainen tuotto EU:ssa on arviolta 307 miljardia euroa (vuoden 2010 luku). Alkoholin ja alkoholijuomien osuus siitä on 22 miljardia euroa, energiatuotteiden 207 miljardia euroa ja valmistetun tupakan 77 miljardia euroa. Nämä kokonaissummat on koottu luvuista, jotka esitetään alkoholijuomia, energiatuotteita ja sähköä sekä valmistettua tupakkaa käsittelevissä Euroopan komission erillisissä valmisteverotaulukoissa. Taulukkoihin voi tutustua verotuksen ja tulliliiton pääosaston internetisivuilla osoitteessa [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm).

<sup>(2)</sup> Korkean tason ryhmä arvioi tuolloin petoksista aiheutuvien menetysten suuruudeksi vuonna 1996 noin 3,3 miljardia ecua tupakka-alalla ja 1,5 miljardia ecua alkoholialalla.

3.1.2 ETSK uskoo, että EMCS-järjestelmä helpottaa laillista kauppaa sisämarkkinoilla samalla kun se tarjoaa jäsenvaltioille uusia välineitä valmisteveron petollisen välttämisen torjumiseksi.

#### 4. Ehdotus neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä valmisteverojen alalla

4.1 Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus on yksi viimeisistä puuttuvista palasista, jotka tarvitaan, jotta järjestelmää voidaan käyttää sen täydellä kapasiteetilla. Ehdotetulla asetuksella korvataan hallinnollista yhteistyötä valmisteverotuksen alalla sääntelevä nykyinen asetus (N:o 2073/2004) hyväksymällä lähes päätökseen viety ajanmukaistaminen sekä antamalla jäsenvaltioiden hallinnoille mahdollisuus hyödyntää sitä keskinäisessä yhteistyössään, mikä parantaa aidosti niiden valmiuksia koordinoita toimintaansa mahdollisimman tehokkaasti.

4.2 ETSK toteaa, että ehdotuksen soveltamisala on laajennettu kattamaan myös yhteistyö valmisteverolainsäädännön täytäntöönpanon valvonnassa eikä pelkästään verojen tason määrittämisessä. Komitea kannattaa tätä kehitystä hyödyllisenä tapana torjua petoksia sekä vahvistaa sisämarkkinoita ja kansalaisten luottamusta niitä kohtaan.

4.3 Ehdotuksessa keskitytään väistämättä suurelta osin määrittelemään oikeudelliset säännöt, joilla säännellään sitä, miten hallinnollista yhteistyötä olisi tehtävä uudessa järjestelmässä. ETSK pitää ehdotuksessa sovellettavaa lähestymistapaa tasapainoisena ja katsoo sen antavan jäsenvaltioille mahdollisuuden hyödyntää uuden järjestelmän luontaiset edut lisäämättä kuitenkaan jäsenvaltioiden tai alan toimijoiden hallinnollista taakkaa.

4.3.1 ETSK katsoo lisäksi, että ehdotuksessa kuvataan selvästi kaikkien tahojen, erityisesti jäsenvaltioiden hallintojen, oikeudet ja velvollisuudet ja että ehdotetut menettelyt ja aikataulut ovat riittävän kunnianhimoiset jokseenkin oikea-aikaisen reagoinnin mahdollistamiseksi, samalla kun ne ovat kaikkien helposti saatavissa. ETSK on tässä yhteydessä kiinnostunut täytäntöönpanosäädöksen sisällön kehittämisestä siten, että siinä määritellään yksityiskohtaisesti joko pakollisen tai vapaaehtoisen automaattisen tietojenvaihdon piiriin kuuluvien tietojen luokat.

4.4 Suurin osa ehdotuksen uudesta sisällöstä liittyy suoraan järjestelmän ajanmukaistamiseen sekä uusiin mahdollisuuksiin, joita on käytettävissä hallintojen välisen yhteistyön parantamiseksi. ETSK tukee vahvasti Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita

niiden pyrkimyksissä hyödyntää parannettua järjestelmää optimaalisesti veron määrittämisen ja kantamisen tehostamiseksi sekä petosten havaitsemiseksi ja torjumiseksi erityisesti parantamalla jäsenvaltioiden hallinnollista yhteistyötä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

4.4.1 Komitea toivoo tässä yhteydessä, että uusi järjestelmä parantaa automaattisen raportoinnin laatua antamalla jäsenvaltioille mahdollisuuden kiinnittää entistä nopeammin huomiota ongelmalliseen toimintaan. Ehdotukseen sisältyvä seurantajärjestelmä on erityisen hyödyllinen: sen pitäisi antaa mahdollisuus tarkistaa ja parantaa jatkuvasti vaihdettavien tietojen laatua ja käyttökelpoisuutta.

4.5 ETSK yhtyy ehdotuksessa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan rekisteröityjä yksittäisiä siirtoja koskevien tietojen keräämiselle sekä näiden tietojen käyttämiselle jäsenvaltioiden analyyseissä on määriteltävä oikeusperusta. Komitea kehottaa kuitenkin suhtautumaan varovaisesti tällaisten tietojen käyttöön ja muistuttaa, että viranomaisten on huolehdittava niiden asianmukaisesta ja oikeasuhteisesta hyödyntämisestä.

4.6 ETSK:n mielestä ehdotuksessa kiinnitetään asianmukaisesti huomiota valmisteveroja ja EMCS-järjestelmää koskevien vastuiden tasapainoon, siten että Euroopan komissio on vastuussa mekanismista ja varsinaisen järjestelmän ylläpidosta, kun taas jäsenvaltiot ovat vastuussa järjestelmän sisältämistä tiedoista, tietojen jakamisesta sekä luonnollisesti petosten havaitsemisesta ja toimenpiteisiin ryhtymisestä niiden torjumiseksi.

4.7 ETSK:n mielestä on hyödyllistä, että ehdotuksessa valmisteveroa koskevat säännöt mukautetaan muutoksiin, jotka on tehty hallinnollista yhteistyötä arvonlisäveron ja suoran verotuksen aloilla ohjaaviin EU:n sääntöihin. ETSK kannattaa kaikkia tällaisia toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan jäsenvaltioiden verotuksesta, verotuloista, valmisteveroista ja tullitoiminnasta vastaavien viranomaisten viestintää ja yhteistyötä, ja usko tämän auttavan lopulta parantamaan sisämarkkinoiden toimintaa.

4.8 ETSK kannatta erityisesti sitä, että ehdotuksessa määritellään oikeusperusta SEED-on-Europa-palvelulle, koska komitean mielestä kyseessä on hyödyllinen väline, jonka avulla lailliset toimijat voivat nopeasti tarkastaa niiden toimijoiden luotettavuuden, joiden kanssa ne toivovat voivansa käydä kauppaa.

Bryssel 18. tammikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON



**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta Itämeren lohikannan ja kyseistä kantaa hyödyntävien kalastuksien monivuotisesta suunnitelmasta”**

KOM(2011) 470 lopullinen – 2011/0206 COD

(2012/C 68/09)

Esittelijä: **Seppo KALLIO**

Euroopan parlamentti päätti 13. syyskuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta Itämeren lohikannan ja kyseistä kantaa hyödyntävien kalastuksien monivuotisesta suunnitelmasta*

KOM(2011) 470 lopullinen – 2011/0206 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. joulukuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 169 ääntä puolesta ja 4 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää hyvinä ja kannatettavina lohta koskevan monivuotisen suunnitelman tavoitteita kaikkien Itämeren lohikantojen kestävästä hyödyntämisestä sekä geneettisestä eheydestä ja monimuotoisuudesta. Eteläisten heikkojen lohikantojen osalta suunnitelman aikatavoite on kuitenkin tämänhetkisen tiedon valossa epärealistinen.

1.2 ETSK pitää välttämättömänä, että kalastusrajoitusten tulee koskea koko lohien elinkiertoa ja kaikkia kalastusmuotoja. Kalastusrajoitusten lisäksi heikkojen lohikantojen elvyttäminen edellyttää lohien lisääntymisalueiden kunnostustoimia. TAC:n asettamista jokialueille ETSK ei pidä järkevänä, koska se on hallinnollisesti raskas väline ja sen valvonta aiheuttaisi huomattavia lisäkustannuksia. Päävastuu jäsenmaan sisäisillä vesillä tapahtuvan kalastuksen säätelystä ja valvonnasta tulee olla kyseisellä jäsenmaalla. Euroopan komissio seuraa kansallisten valvontaohjelmien täytäntöönpanoa jäsenmaiden raporttien perusteella.

1.3 ETSK hyväksyy asetuksen soveltamisen myös virkistyskalastuspalveluja tarjoaviin aluksiin. Suunnitelman soveltamisen ulkopuolelle jäävä virkistyskalastus pyytää kuitenkin suuren osuuden lohien kokonaissaalista. Myös virkistyskalastuksen sääntely ja valvonta tulee toteuttaa kansallisesti ja näiden toteutusta tulee seurata jäsenmaiden komissiolle antamilla raporteilla.

1.4 ETSK pitää kalastuksen jatkuvuuden kannalta tärkeänä, että kalastuskiintiöitä ja kalastusta koskevia rajoituksia muutetaan vähittäin kohti tavoitteeksi asetettavia kalastuskuolevuusarvoja. Meressä tapahtuvan lohienkalastuksen sääntelyn tulee jatkossa perustua useita lohikantoja koskevan TAC:n sijaan nimenomaan heikkojen lohikantojen suojelemiseksi annettuihin pyyntiaikojen ja pyydyksiä koskeviin teknisiin määräyksiin.

1.5 ETSK ei hyväksy lohien kompensatioistutusten kieltämistä ilman vahvaa tieteellistä näyttöä istutusten haitallisuudesta. Istutettavien lohienpoikasten laatua tulee valvoa. ETSK esittää istutustoiminnan geneettisen uhan vähentämistä käyttämällä istutuspoikasten tuottamiseen vuosittain luonnosta pyydyttäviä emolohia.

1.6 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää välttämättömänä valvoa lohienkalastusta asianmukaisesti ja tehokkaasti ja esittää valvontaresurssien pikaista keskittämistä lohienkalastuksen valvontaan. Uusien pysyvien valvontavelvoitteiden sijaan ETSK pitää kuitenkin ensisijaisena toimenpiteenä viime vuosina voimakkaasti kehitettyjen valvontasäädösten tehokasta toimeenpanoa kaikissa jäsenmaissa. Kansainvälisen merentutkimusneuvoston arvioimaan laajaan lohisaaliin väärinraportointiin ETSK edellyttää lisäselvitystä.

1.7 ETSK korostaa ajan tasalla olevan korkeatasoisen lohitutkimuksen merkitystä lohien monivuotisen suunnitelman menestykselle toimeenpanolle. Vain riittävällä luotettavan tiedon saannilla voidaan taata sekä riittävät toimet lohikantojen suojelemiseksi ja elvyttämiseksi että mahdollisuus hyödyntää lohikantoja kestäväällä tavalla. Luotettavien saalistilastojen lisäksi lisätietoa tarvitaan lohien merikuolettaisuutta aiheuttavista tekijöistä.

1.8 ETSK arvioi asetusehdotuksella olevan negatiivisia työllisyysvaikutuksia kaupallisen kalastuksen harjoittajiin, kalanjalostukseen, kalakauppaan, välineteollisuuteen, matkailukalastukseen sekä vesiviljely-yrittäjiin. Vaikutusten suuruus vaihtelee jäsenmaiden välillä sekä alueellisesti jäsenmaiden sisällä. ETSK edellyttää negatiivisten työllisyysvaikutusten minimoimista asetusehdotuksen mukaisten toimenpiteiden toteutuksessa sekä aiheutuneiden

vaikutusten huomioimista laaja-alaisesti EU:n rakennetukia myönnettäessä sekä jatkossa yhteistä kalastuspolitiikkaa uudistettaessa. ETSK korostaa EU:n rakennerahastojen käyttömahdollisuuksien lisäämistä ja tehostamista lohikannan kestäväksi lisäämiseksi ja työllisyyden parantamiseksi Itämeren kalastuselinkeissä.

## 2. Johdanto

2.1 Itämeren lohikantoja on säädelty aiemmin kansallisesti asetetuilla kalastusrajoituksilla, neuvoston asetuksella annetuilla teknisillä kalastusmääräyksillä sekä vuosittain määrätyillä kalastuskiintiöillä (TAC). Vuoteen 2006 asti kiintiöt määritettiin kansainvälisessä Itämeren kalastuskomissiossa (IBSFC). Kaikkia loheen kohdistuvia toimenpiteitä on koordinoitunut IBSFC:n laatima Salmon Action Plan (SAP) -ohjelma aina vuoteen 2010 asti.

2.2 Vuoden 2006 jälkeen EU:n jäsenmaiden pyydettävissä olevat Itämeren saaliskiintiöt on vahvistettu vuosittain neuvoston asetuksella. Asetusehdotuksen tekee Euroopan komissio käyttäen apunaan kansainvälisen merentutkimusneuvoston (ICES) sekä tieteellis-teknis-taloudellisen komitean (STECF) neuvonantoja.

2.3 EU jakaa sopimansa kiintiöt edelleen jäsenmailleen ns. suhteelliseen stabiliteettiin perustuen. Suhteellisen stabiliteetin mukaisesti eri jäsenmaiden suhteelliset osuudet kiintiöstä pysyvät vuodesta toiseen samanlaisina, vaikka kiintiön määrä vaihtuu.

2.4 EU:n ulkopuolisista maista Itämerellä on kalastustoimintaa vain Venäjällä. EU ja Venäjä keskustelevat Itämeren kalakantojen tilasta ja kalastusmahdollisuuksista kahdenvälisissä, erikseen käytävissä neuvotteluissa. Itämeren kalastuskomission kaltaista muodollista neuvottelumenettelyä kalastuskiintiöiden jakamiseksi EU:n ja Venäjän välillä ei ole toistaiseksi olemassa.

2.5 Itämeren kaupallinen lohikiintiö on jaettu kahteen osaan: Pääallas-Pohjanlahden (ICES 22-31) kiintiöön sekä Suomenlahden (ICES 32) kiintiöön. Kiintiö ei käytännössä ole rajoittanut lohen kalastusta useaan vuoteen. Vuoden 2010 Itämeren yhteenlasketusta 309 665 lohen kiintiöstä pyydettiin vain 150 092 lohta, eli 48,5 prosenttia. Kiintiön hyödyntämisprosentti vaihteli maittain välillä 2,8–84,9. Kaupallisten kalastajien lisäksi lohta pyytävät virkistyskalastajat merellä, jokisuissa ja jokialueella. Kaikesta Itämeren alueella pyydettävästä lohesta virkistyskalastajat pyytävät 20–30 prosenttia, rannikolla ja joessa pyydettävästä saaliista lähes puolet. Virkistyskalastajien lohisaa-liita ei ole laskettu kalastuskiintiöön mukaan.

2.6 Pohjoisten suurten lohijokien tila parani 1990-luvun puolivälissä merkittävästi Suomen ja Ruotsin kansallisesti asettamien rannikkokalastuksen aikarajoitusten seurauksena.

Näiden jokien poikastuotanto on pysynyt siitä lähtien selkeästi entistä korkeammalla tasolla lähellä jokien potentiaalista tuotantokapasiteettia ja suunnitelman tavoitteena olevaa kestäväen enimmäistuoton tasoa. Itämeren lohenkalastus perustuu suurelta osin näiden hyvässä kunnossa olevien pohjoisten lohijokien tuotantoon.

2.7 Itämeren keski- ja eteläosien lohijokien poikastuotanto on pysynyt alhaisena huolimatta tähänastisista toimista. Itämeren pääaltaalla lohen sekakantoihin kohdistuva kalastus väheni huomattavasti ajoverkkokalastuksen kieltämisen myötä vuonna 2008. Ajosiimapyynnin lisääntymisen myötä lohenkalastus pääaltaalla on lisääntynyt uudelleen.

2.8 Lohen poikastuotannon merkittävästä lisääntymisestä huolimatta kalastettavissa olevan lohikannan koko ei ole kasvanut vastaavasti. Lohen merivaiheen aikana kuolleisuutta aiheuttavista tekijöistä tarvitaan lisää tutkimustietoa.

2.9 Kansainvälinen merentutkimusneuvosto arvioi vuoden 2012 kalastusmahdollisuuksia koskevassa neuvonannossaan, että Itämeren ajosiimakalastuksessa esiintyy laajaa lohisaa-liin väärinraportointia meritaimena.

2.10 Kansainvälinen merentutkimusneuvosto on ilmaissut huolensa Itämeren lohikantojen tilasta ja geneettisestä monimuotoisuudesta. Myös Itämeren suojelukomissio (HELCOM) on kiinnittänyt huomiota Itämeren lohikantojen tilaan.

2.11 Lohenkalastuksen sosio-ekonomisen merkitys rannikon kalastajayhteisöille on suuri. Viimeisin arvio koko Itämeren lohenkalastajien määrästä koskee vuotta 2007, jolloin Euroopan komissio arvioi lohen kaupallisten kalastajien kokonaismääräksi noin 400 henkilöä, joista 340 kalasti rannikolla. ICES:n lohityöryhmä arvioi vuonna 2010 avomerellä lohta kalastavien alusten kokonaismääräksi 141, eli selvästi vuoden 2007 arviota suuremmaksi. Lohi työllistää kaupallisten kalastajien lisäksi vähintään yhtä suuren joukon henkilöitä kalastusmatkailun parissa. Pohjanlahdella lohen kaupallisen kalastuksen ja virkistyskalastuksen työllisyysvaikutukset on arvioitu yhtä suuriksi. Lohenkalastus työllistää edelleen suuren joukon välillisesti kalanjalostuksessa, kalakaupassa ja kalastusvälineiteollisuudessa. Lohenkalastusta ja lohikantoja ylläpitävä poikastuotanto on myös paikallisesti merkittävä työllistäjä.

## 3. Komission ehdotus

3.1 Euroopan komissio antoi 12. elokuuta 2011 asetusehdotuksen (KOM (2011) 470 lopullinen) Euroopan parlamentille ja neuvostolle Itämeren lohikannan ja kyseistä kantaa hyödyntävien kalastuksien monivuotisesta suunnitelmasta.

3.2 Itämeren lohikantojen hoitosuunnitelmaa sovellettaisiin kaupalliseen kalastukseen Itämeressä ja Itämereen laskevissa joissa. Suunnitelmaa sovellettaisiin myös kalastusopastointia harjoittaviin yrityksiin, niiden tarjotessa virkistyskalastuspalveluja Itämerellä. Ehdotuksessa esitetään mahdollisuutta tiettyjen edellytysten täyttyessä säädellä jokikalastusta EU:n säädöksillä. Ehdotus koskee myös lohi-istutuksia.

3.3 Ehdotuksen päämääränä on varmistaa, että Itämeren lohikantaa hyödynnetään kestäväällä tavalla kestäväen enimmäistuoton periaatteen mukaisesti sekä että Itämeren lohikannan geneettinen eheys ja monimuotoisuus ovat turvatut.

3.4 Itämeren luonnonlohikannoille asetetaan jokikohtaisesti tavoitetaso, joka on 75 prosenttia kunkin lohijoen arvioidusta potentiaalisesta smoltituotantokapasiteetista. Lohijoen tämänhetkisestä tilasta riippuen tavoitetaso tulisi saavuttaa 5 tai 10 vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta.

3.5 Luonnonlohikannoille esitetään jokikohtaisten TAC-tasojen pakollista säätämistä. Niiden säätäminen olisi jäsenmaiden vastuulla. Jäsenmaiden tulisi tieteellisen tiedon pohjalta ratkaista jokikohtainen suurin sallittu kalastuskuolevuus ja sitä vastaava TAC:n taso.

3.6 EU:n komissio arvioisi edellä mainittuja jäsenmaiden toimenpiteitä ja niiden yhteensopivuutta tavoitteiden saavuttamiseen nähden joka kolmas vuosi. Mikäli jäsenvaltio ei julkaise tietoja tai jäsenvaltion toimenpiteet eivät vastaa tavoitteita, komissio voisi muuttaa jäsenvaltion luonnonlohijoille asettamia kalastuskuolevuustasoja ja/tai TAC:n tasoa tai kieltää lohenkalastuksen kyseisissä joissa.

3.7 Kaikille Itämeren lohikannoille esitetään yhtä merikalastuksen kalastuskuolevuusarvoa. Arvoksi esitetään 0,1. Kalastuskuolevuuden arvo 0,1 merkitsisi, että kalastuksen kohteena olevista lohista kalastaa vuosittain noin 10 prosenttia. Päättäessä vuosittain TAC:n tasosta se tulisi säätää sellaiseksi, ettei kalastuskuolevuuden enimmäistaso 0,1 ylity. Komissio voi muuttaa merialueen kalastuskuolevuustasoja, mikäli olosuhteissa tapahtuisi sellaisia muutoksia, että tavoitteiden saavuttaminen vaarantuisi.

3.8 Virkistyskalastuspalveluja tarjoavien alusten pyytämät lohet olisi laskettava osaksi jäsenvaltion kansallisen lohikiintiön käyttöä.

3.9 Jäsenvaltioiden olisi asetettava jokikohtaisia teknisiä kalastusmääräyksiä sellaisille heikoille luonnonlohikannoille, jotka eivät ole saavuttaneet 50 prosentin tavoitearvoa luonnonlohijoen smoltituotantokapasiteetista. Asetuksen tultua voimaan aikaa määräysten asettamiselle olisi kaksi vuotta. Jäsenvaltio voisi itse valita ja päättää näistä teknisistä kalastusmääräyksistä (esim. pyydysrajoitukset ja kalastuskieltoajat/-alueet).

3.10 Komissio arvioi joka kolmas vuosi jäsenvaltion asettamia teknisiä kalastusmääräyksiä. Mikäli jäsenvaltio ei määrääjässä aseta toimenpiteitä, julkaise niitä tai ei aseta riittäviä toimenpiteitä luonnonlohijoille asetettuihin tavoitteisiin nähden, komissio voisi säätää teknisiä, jokikohtaisia kalastusmääräyksiä.

3.11 Lohi-istutukset rajattaisiin tuki-istutuksiin ja palautusistutuksiin. Tuki-istutuksilla tarkoitetaan istutuksia luonnonlohijokiin ja palautusistutuksilla kalojen istuttamista potentiaalisiin lohijokiin tarkoituksena perustaa itsensä ylläpitäviä luonnonlohikantoja.

3.12 Ehdotuksessa esitetään seitsemän vuoden siirtymäkautta istutuksille. Siirtymäkauden jälkeen muut kuin edellä mainitut istutukset olisivat kiellettyjä.

3.13 Ehdotuksessa esitetään uusia valvontasäännöksiä jo voimassa olevien valvontasäädösten täydennykseksi. Uudet valvontavoitteet koskevat lohen kaupallista pyyntiä aluksen pituudesta riippumatta sekä virkistyskalastuspalveluja tarjoavia aluksia.

3.14 Saaliita olisi tarkastettava niiden purkamisten yhteydessä. Purkamistarkastusten on koskettava vähintään kymmentä prosenttia purkamisten kokonaismäärästä.

3.15 Komissio ehdottaa delegoidun säädösvallan siirtämistä itselleen tarvittaessa määräämättömäksi ajaksi sekä meressä että jokialueella tapahtuvaa lohenkalastuksen säätelyä varten.

#### 4. Erityishuomiot

4.1 Suunnitelman tavoitteet ovat Euroopan talous- ja sosiaalikomitean mielestä hyviä ja kannatettavia. Ehdotuksen tavoite saavuttaa vähintään 75 prosentin taso potentiaalisesta luonnonpoikastuotannosta enintään kymmenessä vuodessa on erittäin kunnianhimoinen. Kansainvälisen merentutkimusneuvoston tekemien arvioiden perusteella tavoite on toteutumassa Itämeren pohjoisten suurten lohijokien osalta, mutta eteläisten heikkojen lohikantojen osalta aikataavoite on kuitenkin epärealistinen kalastusrajoitusten tasosta riippumatta.

4.2 Asetuksen soveltamisalaksi on ilmoitettu kaupallinen kalastus sekä virkistyskalastuspalveluja tarjoavat alukset. Jälkimmäisten merkitys lohenkalastuksen kokonaissaaliin kannalta on vähäinen. Asetuksen soveltamisalaan kuulumattoman virkistyskalastuksen yhteenlaskettu lohisaalis rannikolla ja jokialueella on kuitenkin samaa suuruusluokkaa vastaavan alueen kaupallisen kalastuksen kanssa. Pelkästään kaupallista kalastusta koskevan TAC:n asettamista jokialueelle ETSK ei pidä järkevänä, koska jokialueella kalastus on lähes täysin virkistyskalastusta. ETSK katsoo, että kalastusrajoitusten tulee koskea koko lohen elinkiertoa ja kaikkia kalastusmuotoja. Päävastuu jäsenmaan sisäisillä vesillä tapahtuvan kaupallisen kalastuksen ja virkistyskalastuksen säätelystä tulee olla kyseisellä jäsenmaalla.

4.3 EU:ssa jo hyväksytyissä kalakantoja koskeissa hoito- tai elvytysuunnitelmissa on kullekin kalakannalle sovittu oma kyseiselle kannalle kestävä hyödyntämisen toteutumisen kannalta parhaiten sopiva kalastuskuolevuusarvo. Itämerellä kalastuksen kohteena on lukuisia eri lohikantoja, joiden biologinen tila on erilainen. Asetuksesta ja sen perusteluista ei selviä, miksi ehdotuksessa kaikille Itämeren lohikannoille meressä on ehdotettu yhtä ja samaa kalastuskuolevuusarvoa ja miten kyseiseen arvoon on laskennallisesti päädytty.

4.4 Itämeren pohjoiset lohikannat ovat jo nyt hyvin lähellä tavoitteena olevaa MSY-tasoa. Jos Itämeren pääaltaan Pohjanlahden lohikiintiö leikataan tasolle, jolla myös eteläisten lohikantojen kalastuskuolevuus olisi MSY:n tasolla, rajoitetaan samalla tarpeettomasti pohjoisten lohikantojen kalastusta. Merikalastuksen säätelyn tulee siksi jatkossa perustua useita lohikantoja koskevan TAC:n sijaan pyyntiaikoja ja pyydyksiä koskeviin teknisiin määräyksiin, jotka voidaan kohdentaa suojelemaan erityisesti heikkoja lohikantoja. Jos lohenkalastuksen säätely perustuu jatkossakin vuotuisen TAC:n määrittämiseen, tulee merikalastuksen lohikiintiöiden osalta noudattaa muiden kalakantojen hoito-uunnitelmissa käytettyä kalastuskuolevuuden asteittaista vähentämistä tavoitearvoon. Kalastuselinkeinon harjoittamisen kannalta ilman pakottavaa syytä tehtävät äkilliset suuret muutokset säätelyssä ovat erittäin haitallisia.

4.5 Itämerellä pääaltaan alueella lohen kalastus on kokonaisuudessaan eri lohikantoihin kohdistuvaa sekakalastusta. Mitä lähempänä lohijokea kalastus tapahtuu, sitä paremmin kalastus voidaan kohdistaa kyseisen joen lohikantaan. Eteläisten huonossa kunnossa olevien lohikantojen elvyttämisen kannalta tärkeässä asemassa jatkossa ovat Itämeren pääaltaalla harjoitettava ajosiimakalastusta koskevat määräykset ja valvonta. Ajosiimakalastuksen syyspyynnissä alamittaisten lohien määrä on todettu olevan muita kalastusmuotoja suurempi, joten siimakalastuksen ajallisilla rajoituksilla voitaisiin vähentää myös poisheitettävien lohien määrää. On kuitenkin huomattava, että Itämeren eteläiset lohikannat eivät ole elpyneet pääaltaan kalastuksen voimakkaasta vähenemisestä huolimatta. Tämä tarkoittaa sitä, että merikalastuksen rajoitusten lisäksi heikkojen lohikantojen elvyttäminen edellyttää voimakasta kalastuksen rajoittamista myös jokisuissa ja jokialueilla sekä lohien lisääntymisalueiden kunnostustoimia luonnonlisääntymisen varmistamiseksi.

4.6 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on huolestunut lohen väärinraportoiduista saaliista esitetyistä arvioista, edellyttäen lisäselvitystä tästä aiheesta ja katsoo, että on tärkeää valvoa lohenkalastusta asianmukaisesti ja tehokkaasti. Komission ehdotus lisääisi pysyvästi valvontaan tarvittavia julkisen sektorin velvoitteita ja aiheuttaisi lisää kustannuksia. Kustannukset muodostuisivat erityisesti atk-järjestelmien muutoksista ja ylläpidosta sekä tarpeesta lisätä henkilöstö- ja muita resursseja säännösten noudattamisen valvontaan ja tutkimukseen. ETSK edellyttää valvontaresurssien lisäämistä mahdollisuuksien mukaan sekä jo olemassa olevien resurssien keskittämistä lohenkalastuksen valvontaan, kunnes lohen monivuotinen suunnitelma on hyväksytty ja raportointiongelmien arvioidaan ratkenneen. Lohenkalastuksen

valvontaa koskevien säädösten osalta ETSK pitää ensisijaisena toimenpiteenä jo olemassa olevien, viime vuosina voimakkaasti kehitettyjen valvontasäädösten tehokasta toimeenpanoa kaikissa jäsenmaissa. Euroopan komission tulee seurata kansallisten valvontaohjelmien täytäntöönpanoa jäsenmaiden raporttien perusteella.

4.7 Lohia istutetaan palautus- ja tuki-istutuksina sekä oikeuden päätöksiin perustuvina kompensatioistutuksina vesivoiman rakentamisesta aiheutuneista saalismenetyksistä. Ehdotus lopettaisi muut kuin tuki-istutukset ja palautusistutukset potentiaaliin lohijokiin seitsemän vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta. Kompensatioistutusten korvaamiseen muilla tavoitteilla seitsemän vuoden määräaika on aivan liian lyhyt, koska todennäköisesti kaikkien kolmen oikeusasteen käsittelyä vaativan muutosprosessin lisäksi aikaa veisi korvaavien velvoitteiden suunnittelu ja toteutus.

4.8 Kompensatioistutusten kieltämistä perustellaan istutusten vahingollisuudella lohikantojen geneettiselle monimuotoisuudelle. Tieteellistä perustaa tälle arviolle ei kuitenkaan ole esitetty. Kompensatioistutuksista saatavilla saaliilla on kiistaton merkitys istutusalueiden jokisualueille ja rannikkokalastukselle sekä useiden kymmenien henkilötyövuosien työllistävä vaikutus rannikolla toimiville vesiviljely-yrityksille. Kompensatioistutuksia ei tule siksi kieltää ilman vahvaa tieteellistä näyttöä istutusten haitallisuudesta. ETSK katsoo lisäksi, että istutettavien lohenpoikasten laatua tulee valvoa ja kaikkien istutettujen poikasten rasvaevät tulee leikata luonnossa lisääntyneiden ja istutettujen lohien erottamiseksi saaliissa. Istukkaiden muodostama geneettinen uhka voidaan minimoida käyttämällä poikasten tuottamisessa laitoksissa säilytettävien lohikantojen sijaan aina kun mahdollista vuosittain luonnosta pyydyttäviä, luonnonvalinnan läpikäyneitä emolohia.

4.9 Lohi-istutusten tärkeystä antaa hyvän kuvan Suomenlahden tilanne. Jos lohi-istutukset kielletäisiin esimerkiksi rakennetun Kymijoen suualueella, merkittäisi se käytännössä Suomenlahden lohenkalastuksen loppumista samoin kuin Kymijossa voimalaitosten alapuolella olevan merkittävän virkistyskalastuksen loppumista. Kyseisellä kalastuksella on todella suurta merkitystä kalastusmatkailulle. Näin on tilanne monissa Itämeren alueen joissa.

4.10 Esityksen taloudelliset vaikutukset esimerkiksi kiintiön pienentymisen myötä olisivat merkittäviä kaupallisille kalastajille sekä alkutuotannosta riippuville elinkeinoille: kalanjalostukselle, kalakaupalle sekä pyydysvalmistajille. Lohen pitkä vaellus, erilaiset kalastustavat ja erilaiset säätelytarpeet vaelluksen eri vaiheissa aiheuttavat vaihtelua taloudellisten vaikutusten jakaantumisessa sekä jäsenmaiden välillä että yksittäisten jäsenmaiden sisällä. Lyhyen lohenkalastussongin takia useimmat lohenkalastajat pyytävät myös muita kalalajeja. Lohi on kuitenkin useimmille taloudellisesti tärkein kalalaji, ja pienetkin säätelymuutokset voivat aiheuttaa huomattavia muutoksia kalastuselinkeinon kannattavuudessa. Elinkeinonsa lopettamaan joutuvien kalastajien

osalta esitys vähentää lohen ja lohenkalastuksen ohessa pyydetävän muun kalan tarjontaa kuluttajille, jalostukseen sekä kaupalle ja lisää siten riippuvuutta EU:n ulkopuolelta tuotavasta kalasta. Myös kalastusmatkailu jokialueilla voisi kokea taloudellisia menetyksiä kiristyneestä jokikalastuksen säätelystä ja jokikalastuksen TAC:n soveltamisesta. Pidemmällä aikavälillä esitys voi kuitenkin lisätä kalastusmatkailun työpaikkoja jokialueilla lohikantojen elpymässä.

4.11 Ehdotuksella on taloudellisia vaikutuksia myös vesiviljely-yrittäjiin. Kompensaatioistutuksissa käytettäviä poikasia tuottavat vesiviljely-yritykset työllistävät useita kymmeniä henkilöitä alueilla, joilla vaihtoehtoisia työllistymismahdollisuuksia on vähän. Kompensaatioistutusten lopettamisesta johtuva

vesiviljely-yritysten toiminnan lopettaminen heikentäisi näiden alueiden työllisyyttä. Yritysten sulkemisen myötä menetettäisiin myös vesiviljelyyn liittyvää pitkäaikaista kokemusta ja tietoutta.

4.12 Asetusehdotuksen negatiiviset työllisyysvaikutukset tulee ottaa huomioon olemassa olevia EU:n rakennetukisäädöksiä sovellettaessa sekä yhteistä kalastuspolitiikkaa uudistettaessa. Mahdollisia tukimuotoja ovat esimerkiksi korvaukset kalastustoiminnan lopettamisesta sekä investoinnit ja koulutus kalastustoiminnan uudelleen suuntaamiseen. ETSK katsoo kuitenkin, että korvaukset ovat vasta toissijaisia keinoja. Ensisijaisesti lohenkalastuksen ja siihen liittyvien elinkeinojen työllistävyys tulee huomioida jo käytännön toimenpiteitä suunniteltaessa siten, että negatiiviset työllisyysvaikutukset ovat mahdollisimman vähäisiä.

Bryssel 18. tammikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Kuudes ympäristöä koskeva yhteisön toimintaohjelma – Loppuarviointi”**

KOM(2011) 531 lopullinen

(2012/C 68/10)

Esittelijä: **Franco CHIRIACO**

Euroopan komissio päätti 31. elokuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Kuudes ympäristöä koskeva yhteisön toimintaohjelma – Loppuarviointi*

KOM(2011) 531 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. joulukuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 174 ääntä puolesta ja 4 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen laatia arvio kuudennesta ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta. Komissio katsoo, että kuudennesta ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta on ollut hyötyä EU:n ympäristöpolitiikan kokonaispuiteina. Komitea voi yhtyä tähän päätelmään vain osittain. Kuudes toimintaohjelma on omalta osaltaan edistänyt huomattavasti politiikkojen kehitystä, mutta sillä on ollut vähäinen vaikutus yksityiskohtaisten välineiden käyttöönottoon. Tietojen kokoaminen ohjelman sisältämien toimien täytäntönnäpön analysoimiseksi on vaikeaa, mutta voidaan kuitenkin havaita huomattavia viivästyksiä lainsäädännön hyväksymisessä, vaikeuksia konkreettisten tavoitteiden määrittelyssä sekä puutteita valvonta- ja seurantamekanismeissa.

1.2 ETSK kehottaakin komissiota kehittämään käytettävissä olevia välineitä – mm. seuranta- ja arviointimekanismeja – voimassa olevan lainsäädännön tehokkaan täytäntönnäpön varmistamiseksi. Lisäksi ETSK suosittaa yhtenäistämään ympäristöalan eri lainsäädäntöaloitteita ja ohjelmia sekä tehostamaan ympäristönäkökulman sisällyttämistä siihen liittyviin alakohtaisiin politiikkoihin. Kuten ETSK on todennut aiemmassa lausunnossaan <sup>(1)</sup>, se kehottaa komissiota selvittämään ja konkretisoimaan ympäristöhaasteisiin vastaamista. Erityisesti olisi tehtävä selkoa siitä, mitä resurssitehokkuudella ja vihreällä taloudella tarkoitetaan, ja eriteltävä, millaisia konkreettisia muutoksia tuotajilta ja kuluttajilta vaaditaan sekä määrällisesti että laadullisesti.

1.3 Lisäksi ETSK katsoo, että kansainväliseen ulottuvuuteen olisi kiinnitettävä enemmän huomiota. Ympäristöhaasteet ovat

todellakin maailmanlaajuisia ja edellyttävät siksi monenvälisen yhteistyön vahvistamiseen pohjautuvaa lähestymistapaa sekä parempia kansainvälisen hallinnon välineitä.

1.4 Komission tiedonannosta puuttuu pitkän aikavälin visio, eikä siinä viitata mahdolliseen uuteen toimintaohjelmaan tai kerrota, millaista lisäarvoa seitsemänneltä ympäristöä koskevalta yhteisön toimintaohjelmalta tulisi odottaa. ETSK:n mielestä ohjelman olisi sovittava yhteen Eurooppa 2020 -strategian ja lipulaivahankkeiden kanssa ja täydennettävä niitä, sisällettävä realistisesti ja laajan poliittisen yhteisymmärryksen pohjalta määriteltyjä tavoitteita ja painopisteitä sekä tarjottava välineitä, joiden avulla voidaan varmistaa ehdotettujen toimien teho.

## 2. Tiedonannon pääsisältö

### 2.1 Poliittinen tausta

2.1.1 EU:n ympäristöpolitiikan kehitystä on ohjattu ympäristöä koskevalla toimintaohjelmilla jo 1970-luvun alusta lähtien, ja kuudes ympäristöä koskeva toimintaohjelma olisikin nähtävä osana jatkuvaa ja jatkuvasti kehittyvää prosessia.

2.1.2 Kuudes ympäristöä koskeva yhteisön toimintaohjelma osoittaa, kuinka tärkeitä vihreä kasvu ja resurssitehokas vähähiilinen talous ovat, kuten on vahvistettu myös Eurooppa 2020 -strategiassa <sup>(2)</sup>, joka tarjoaa sopivan yhteyden varmistaa, että ympäristötavoitteet integroidaan osaksi EU:n yleistä sosioekonomista toimintaohjelmaa. Tämä on vahvistettu myös uudessa

<sup>(1)</sup> EUVL C 376, 22.12.2011, s. 97.

<sup>(2)</sup> KOM(2010) 2020 lopullinen, 3.3.2010.

strategiassa biologisen monimuotoisuuden ja ekosysteemipalvelujen häviämisen pysäyttämiseksi EU:ssa vuoteen 2020 mennessä <sup>(3)</sup>, tiedonannossa valmistautumisesta Rio+ 20-huippukokoukseen <sup>(4)</sup>, kilpailukykyiseen vähähiiliseen talouteen siirtymistä vuonna 2050 koskevassa etenemissuunnitelmassa <sup>(5)</sup>, liikennettä koskevassa valkoisessa kirjassa <sup>(6)</sup> sekä Energia 2020 -strategiaa <sup>(7)</sup> ja energiatehokkuussuunnitelmaa 2011 <sup>(8)</sup> koskevissa tiedonannoissa.

## 2.2 Yleiset havainnot

2.2.1 Komission yleinen päätelmä on, että kuudennesta ympäristöä koskevasta yhteisön toimintaohjelmasta on ollut hyötyä ympäristöpolitiikan kokonaisuutteina, koska suurin osa ohjelmassa vahvistetuista toimista on jo saatettu päätökseen tai ne saatetaan päätökseen pian.

2.2.2 Koska kuudes ympäristöä koskeva yhteisön toimintaohjelma hyväksyttiin yhteispäätösmenettelyllä, se on sidosryhmien mielestä perustellumpi kuin aikaisemmat ohjelmat. Tämä on auttanut vahvistamaan sitoutumista sitä seuraaviin politiikkaa koskeviin ehdotuksiin.

2.2.3 Kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman seitsemän teemakohtaista strategiaa <sup>(9)</sup> – ilma, torjunta-aineet, jätteiden syntymisen ehkäiseminen ja kierrätys, luonnonvarat, maaperä, meriympäristö ja kaupunkiympäristö – laadittiin politiikan yhtenäistämiseksi ja tietopohjan parantamiseksi. Vaikka edistyminen eri aloilla vaihteli, joissakin tapauksissa strategioiden laatiminen auttoi lisäämään poliittista tahtoa hyväksyä tehokkaat tavoitteet ja aikataulut ja toteuttaa ne. Kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman myötävaikutuksesta nimenomaisten ympäristöpolitiikan välineiden käyttöönottoon ei kuitenkaan ole vakuuttavia todisteita.

## 2.3 Ensisijaiset toiminta-alat

2.3.1 Luonto ja biologinen monimuotoisuus: Kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman johdosta laadittiin maaperän suojelua ja meriympäristön suojelua ja säilyttämistä koskevat teemakohtaiset strategiat. Lisäksi sillä osoitettiin tarve vahvistaa tietopohjaa, parantaa rahoitusta ja tehostaa nykyisiä toimia. Biologisen monimuotoisuuden vähenemisen pysäyttämistä vuoteen 2010 mennessä koskevassa tavoitteessa, joka jäi saavuttamatta, olisi kuitenkin voitu edistyä enemmän, jos siihen olisi kiinnitetty tarvittavaa poliittista huomiota ja jos sekä EU että jäsenvaltiot olisivat tehneet tarvittavat taloudelliset sitoumukset.

<sup>(3)</sup> KOM(2011) 244 lopullinen, 3.5.2011.

<sup>(4)</sup> KOM(2011) 363 lopullinen, 20.6.2011.

<sup>(5)</sup> KOM(2011) 112 lopullinen, 8.3.2011.

<sup>(6)</sup> KOM(2011) 144 lopullinen, 28.3.2011.

<sup>(7)</sup> KOM(2010) 639 lopullinen.

<sup>(8)</sup> KOM(2011) 109 lopullinen, 8.3.2011.

<sup>(9)</sup> KOM(2005) 446 lopullinen (ilman pilaantumisen); KOM(2006) 372 lopullinen (torjunta-aineiden kestävä käyttö); KOM(2005) 666 lopullinen (jätteiden syntymisen ehkäiseminen ja kierrätys); KOM(2005) 670 lopullinen (luonnonvarojen kestävä käyttö); KOM(2006) 231 lopullinen (maaperän suojelu); KOM(2005) 504 lopullinen (meriympäristön suojelu ja säilyttäminen); KOM(2005) 718 lopullinen (kaupunkiympäristö).

2.3.2 Ympäristö ja terveys: Kuudes ympäristöä koskeva toimintaohjelma tarjosi mahdollisuuden nykyisten sitoumusten ja suunniteltujen toimien hyödylliseen arviointiin ja lisähuomion kiinnittämiseen ympäristötekijöiden ja ihmisten terveyden välisiin yhteyksiin. Se auttoi erityisesti toteuttamaan esimerkiksi kaupunkiympäristöä koskevia toimia, joita ei kenties olisi muuten toteutettu, tai esimerkiksi torjunta-aineisiin liittyviä toimia, jotka olisivat ilman ohjelman vaikutusta toteutuneet vasta myöhemmin tai olleet suppeampia. Toisaalta lainsäädännössä on puutteita, ja ympäristön laadun terveysvaikutuksia koskevat tutkimustulokset ja tiedot olisi nivottava laajempaan kansanterveyden parantamista koskevaan poliittiseen tavoitteeseen.

2.3.3 Luonnonvarat ja jätteet: Kuudennella ympäristöä koskevalla toimintasuunnitelmalla vahvistettiin jättopolitiikan ja luonnonvarapolitiikan välistä yhteyttä ja autettiin vahvistamaan jätehuoltoa sekä siirtymistä kohti kestäväan kulutukseen ja tuotantoon perustuvaa politiikkaa. Luonnonvarojen käyttö ei enää kasva samaan tahtiin talouskasvun kanssa. Absoluuttisesti mitattuna luonnonvarojen käyttö kuitenkin kasvaa edelleen, mikä ei vastaa tavoitetta, jonka mukaan ympäristön kantokyky tulee ottaa huomioon pitkällä aikavälillä. Jäsenvaltioiden välillä on myös edelleen suuria eroja luonnonvarojen tuottavuudessa, ja tuontiin turvataan yhä enemmän.

2.3.4 Ilmastonmuutos: Kuudes ympäristöä koskeva toimintaohjelma tarjosi suurta apua ilmastonmuutoksen alalla. Vaikka kansainvälisen yhteisön toimiin liittyviä tavoitteita ei saavutettu ja erityisesti määrälliset tavoitteet olivat kauempana todellisuudesta ja hankalampia saavuttaa, kuudennella ympäristöä koskevalla toimintaohjelmalla onnistuttiin kuitenkin saavuttamaan tärkeimmät poliittiset tavoitteet.

2.3.5 Kansainväliset kysymykset: Kuudennessa ympäristöä koskevassa toimintaohjelmassa toistettiin EU:n sitoumukset saattaa ympäristöä koskevat näkökohdat osaksi kaikkia EU:n ulkosuhteita ja EU:n kestäväan kehityksen strategian ulkoista ulottuvuutta. Vaikka EU pyrki vahvistamaan monenvälistä yhteistyötä ja osoittamaan sitoutumisensa kansainvälisiin yleissopimuksiin ja sopimuksiin, kansainvälistä ympäristöhallintoa onnistuttiin parantamaan vain hieman. Entistä maailmanlaajuisemmat ympäristöhaasteet vaativat EU:lta yhtenäisempiä ja keskitetympiä toimia, jotta se voi toimia aikaisempaa tehokkaammin roolissaan kansainvälisen politiikan muotoilijana ja paremman ympäristöhallinnon edistäjänä.

## 2.4 Strategisten lähestymistapojen ja välineiden tehokkuus

2.4.1 Kuudennella ympäristöä koskevalla toimintaohjelmalla rohkaistiin ja edistettiin voimakkaasti poliittisen päätöksenteon parantamiseen tähtävien periaatteiden ja välineiden soveltamista, erityisesti integroitua vaikutustenarviointia ja markkinapohjaisten ohjauskeinojen laajempaa käyttöä. Lisäksi siinä korostettiin vankan tieteellisen pohjan merkitystä politiikkojen kehittämisessä. Viimeaikaisesta myönteisestä kehityksestä huolimatta ympäristötiedot, erityisesti viralliset tiedot ja tilastot, ovat edelleen puutteellisia eivätkä aina ajoissa saatavilla.

2.4.2 Ympäristöhaasteiden vaihtelevuus edellyttää yhtenäisyyden parantamista i) poliittisten toimien laadinta- ja toteuttamisvaiheen välillä, ii) EU-, jäsenvaltio- ja aluetasojen välillä ja iii) ensisijaisten toiminta-alueiden välillä.

2.4.3 Ympäristölainsäädännön puutteellinen täytäntöönpano vaarantaa tavoitteiden saavuttamisen ja heikentää ympäristöpolitiikan uskottavuutta, eikä sen takia voida varmistaa muiden alojen sitoutumista parempaan toimintaan. Lisäksi on asetettava etusijalle menettelytavat, jotka tuovat selvästi lisäarvoa vihreän talouden luomiseen ja jotka voidaan ottaa käyttöön lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä.

## 2.5 Tulevaisuuden haasteet

2.5.1 Ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön peruspilarit ovat nyt maaperäkysymyksiä lukuun ottamatta paikoillaan, vaikka kaikkia niiden tarjoamia parannusmahdollisuuksia ei olekaan vielä voitu konkretisoida täytäntöönpanon puutteiden vuoksi. Perinteisellä ympäristöpolitiikalla on edelleen hyvin tärkeä rooli ympäristönsuojelussa. Muuttuvat olosuhteet ja yhä enemmän toisiinsa sidoksissa olevat ympäristöhaasteet merkitsevät kuitenkin sitä, että tarvitaan joustavuutta ja mukautumiskykyä.

2.5.2 Tulevaisuuden ympäristöpolitiikan tärkeimpänä haasteena on siirtyä pitemmän aikavälin vision avulla ympäristön pilaantumisen korjaamisesta ennaltaehkäisyyn ja auttaa ympäristön sisällyttämisessä osaksi kaikkia asiaankuuluvia politiikanaloja.

2.5.3 Jotta voitaisiin saavuttaa Eurooppa 2020 -strategian tavoite siirtymisestä vihreään, resurssitehokkaaseen, kilpailukykyiseen ja vähähiiliseen talouteen, on välttämätöntä integroida ympäristönäkökohdat ja vähähiilisyteen tähtäävät näkökohdat liiketoimintamalleihin muilla aloilla sekä varmistaa yhtenäisyys politiikan laadinnasta aina sen täytäntöönpanoon asti. Voimassa olevan lainsäädännön asianmukaisen täytäntöönpanon esteet, erityisesti jäsenvaltioissa kaikilla tasoilla esiintyvät hallinnolliset ongelmat, on pyrittävä poistamaan ympäristön suojelemiseksi ja kansanterveyteen kohdistuvien kielteisten vaikutusten vähentämiseksi.

2.5.4 Ympäristöpaineet ovat entistä maailmanlaajuisempia ja systeemisiä. Monimuotoisten kytkösten vuoksi tarvitaan yhä laajempaa tietopohjaa, ja kuluttajien käyttäytymisen muutoksen mahdollisuuksia on myös tutkittava perinpohjaisesti.

## 3. Yleistä

3.1 Kuudes ympäristöä koskeva toimintaohjelma edustaa virallisesti Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission poliittista sitoumusta, ja se muodostaa tärkeän indikaattorin Euroopan ympäristöpolitiikan kehityksen arvioimiseksi. Kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman hyväksymisen jälkeen EU on käynnistänyt menestyksekkäästi lukuisia aloitteita, yltänyt kunnianhimoisiin tuloksiin ja kehittänyt useita strategioita ja monialaisia hankkeita. On kuitenkin vaikea määrittellä, missä määrin ohjelman muodostama yleinen toimintakehys on vaikuttanut politiikan kehittämiseen. Tätä näkökohtaa olisi aiheellista

pohtia analysoimalla ohjelman sisältämien toimien täytäntöönpanoa ja yhteis- ja vuorovaikutusta Euroopan kestävästä kehityksen strategiasta ja Lissabonin strategiasta. <sup>(10)</sup>

3.2 Euroopan unionin toimielimet ja kansalaisyhteiskunta ovat käyneet viime vuosina keskustelua, jossa on arvioitu jo toteutettuja asioita ja EU:n ympäristöpolitiikan tulevia mahdollisuuksia <sup>(11)</sup>. Keskustelussa on korostettu kahta keskeistä asiaa: uusien painopisteiden määrittelyä ja käytettävissä olevien välineiden vahvistamista esitettyjen toimien tehon varmistamiseksi.

3.3 Erityisesti on pantava merkille, ettei asiaa voi käsitellä pelkästään mahdollisuutena laatia uusi ohjelma, vaan on keskeytettävä ennen kaikkea siihen, millainen muoto, päämäärä, sisältö ja aikataulu tällaisella ohjelmalla olisi oltava. Ensisijaisesti tulisi pohtia, miten olisi toimittava, jotta tulevat ympäristötoimet saataisiin koottua entistä näkyvämmäksi, merkittävämmäksi ja tehokkaammaksi strategiseksi välineeksi hyödyntämällä saatuja kokemuksia ja välttämällä ansat, jotka heikensivät kuudennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman tehoa.

3.4 Kun otetaan huomioon muissa yhteyksissä (esimerkiksi EAKR, ESR ja maaseuturahasto) saadut kokemukset, myös ympäristöohjelman yhteydessä olisi aiheellista harkita sitä, että kehitettäisiin seuranta- ja arviointivälineiden vahvistamista ennen ohjelmaa, täytäntöönpanon aikana ja sen jälkeen.

## 4. Erityistä

### 4.1 Teemakohtaiset strategiat

4.1.1 Teemakohtaisten strategioiden käyttöönotto on luonut pohjan entistä strategisemmalle toimintamallille ja antanut siten mahdollisuuden korjata eräitä viidennen ympäristöä koskevan toimintaohjelman puutteita, kuten erityisesti ohjelman kattavuuden puutteet erällä aloilla. Teemakohtaisten strategioiden kehittäminen on kuitenkin itse asiassa hidastanut koko päätöksentekoprosessia sekä siihen liittyvien toimien käyttöönottoa.

4.1.2 Monet teemakohtaisia strategioita tukevat säädökset ovat vasta täytäntöönpanon varhaisessa vaiheessa. Eräissä tapauksissa mahdollisuus saavuttaa ohjelman tavoitteet määräaikaan mennessä on vaarantunut vakavasti, koska välineiden käyttöönotto on viivästynyt, konkreettisten tavoitteiden määrittelyssä on puutteita, velvollisuus panna toimet täytäntöön mutta myös eritellä tarkemmin suuri osa suunnitelluista toimista on delegoitu jäsenvaltioille ja valvonta- ja seurantamekanismi on riittämätön.

### 4.2 Johdonmukaisuus ja integrointi

4.2.1 On selvää, että ympäristöhaasteisiin ei voida nykyään vastata yksinomaan erityisin ympäristöpoliittisin toimin, vaan myös koko talouden ja koko yhteiskunnan on osallistuttava niiden ratkaisemiseen. Tarvitaankin yhä laajempaa johdonmukaisuutta niin suoraan toisiinsa yhteydessä olevien teemojen (kuten ilmastonmuutos, energia, terveyden suojeleminen) kesken

<sup>(10)</sup> *Strategic Orientations of EU Environmental Policy under the Sixth Environment Action Programme and Implications for the Future – Final Report*, IEEP, toukokuu 2010.

<sup>(11)</sup> Kaikki tapahtumia ja alustavia tutkimuksia koskevat asiakirjat ovat saatavilla osoitteessa [www.eapdebate.org](http://www.eapdebate.org).



kuin myös eri alakohtaisten politiikanalojen (elintarvikkeet, liikenne, rakentaminen, innovaatio) kesken. Kuten ETSK:kin on korostanut <sup>(12)</sup>, tämä periaate on toteutunut erityisesti yhteiseen maatalouspolitiikkaan tehtävässä uudistuksessa ympäristöystävällisyyttä edistävän tilatukijärjestelmän käyttöönoton myötä.

4.2.2 Lisäksi on tärkeää tukea ja kehittää ympäristöpolitiikan integrointia yleisstrategioihin (Eurooppa 2020) ja rahoitusvälineisiin. Mitä tulee erityisesti etenemissuunnitelmaan kohti resurssitehokasta Eurooppaa <sup>(13)</sup>, Brysselissä hiljattain pidetyssä työkokouksessa <sup>(14)</sup> tunnustettiin ohjelman keskeinen merkitys pyrittäessä siirtymään ympäristöystävälliseen talouteen sekä näiden kahden aloitteen täydentävyyden merkitys. Erityistä huomiota kiinnitettiin toimien täytäntöönpanoon, luonnonvaroihin ja ekosysteemien hallintaan.

#### 4.3 Tärkeimmät tavoitteet

4.3.1 Tärkeimpien tavoitteiden määrittelyssä on otettava huomioon etenkin sellaiset ympäristökysymykset kuin luonnonvarojen niukkuus, ilman saastuminen, biologinen monimuotoisuus ja kaupunkiympäristö.

4.3.2 Ennen kaikkea on kehitettävä ja edistettävä uudenlaisia kulutustottumuksia sekä uudenlaista kauppaa ja tuotantoa. Tekniikan uudistusten ja toimintatapojen muutoksen onkin kuljettava käsi kädessä.

#### 4.4 Välineiden parantaminen

4.4.1 Euroopan ympäristöpolitiikan välineiden parantaminen merkitsee ennen muuta sääntelyn parantamista niin, että toteutetaan lainsäädäntötoimenpiteitä ja annetaan yksiselitteisiä ja

sitovia sääntöjä myös taloudellisista näkökohdista. Toisaalta, kuten ETSK totesi jo vuonna 2001 antamassaan lausunnossa, voimassa olevan lainsäädännön tehokas täytäntöönpano on keskeinen seikka markkinoiden vääristymien torjunnassa ja eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyyn turvaamisessa. <sup>(15)</sup> Erityisesti ympäristölainsäädännön noudattamista pk-yrityksissä tukevaan ohjelmaan (*Environmental Compliance Assistance Programme – ECAP*) liittyen ETSK on korostanut, että ympäristövaikutusten arviointia tulee hallinnoida yrityksessä yhdenmukaisesti ja monialaisesti. <sup>(16)</sup>

4.4.2 Lisäksi on parannettava välineitä, joiden avulla arvioidaan ympäristön tilaa sekä poliittisten toimien täytäntöönpanoa ja tehokkuutta <sup>(17)</sup>. Tämä on toteutettava riippumattomien, avoimien ja oikeaan aikaan toteutettavien vaikutustenarviointien avulla.

4.4.3 Lisäksi on tärkeää parantaa täytäntöönpanovaihetta laatimalla ennalta kansainvälisiä tuki-, valvonta- ja seuraamusmekanismeja. Toisin sanoen on laadittava sääntöjä, siirrettävä ne osaksi lainsäädäntöä, pantava ne toimeen, valvottava niitä ja määrättävä seuraamuksia. <sup>(18)</sup>

#### 4.5 Toimijoiden rooli

4.5.1 Alue- ja paikallisyhteisöjen olisi voitava osallistua jo toimintalinjojen laadintavaiheeseen. Alueiden komitea esitti hiljattain antamassaan lausunnossa <sup>(19)</sup>, että alueyhteisöjen aktiivinen osallistuminen on välttämätöntä, ja se ehdotti innovatiivisten monitasoisten hallintomenetelmien kehittämistä niin, että tällaiseen hallintoon sisältyisi erilaisten foorumien sekä voimassa olevien toimintaverkostojen aktivointi.

Bryssel 18. tammikuuta 2012

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Staffan NILSSON

<sup>(12)</sup> EUVL C 132, 3.5.2011, s. 63–70.

<sup>(13)</sup> KOM(2011) 571 lopullinen.

<sup>(14)</sup> Asiantuntijaseminaari *The future of European Environmental Policy: what role for the Resource Efficiency Roadmap and what role for the Environment Action Programme?* (Resurssitehokkaan Euroopan etenemissuunnitelman ja ympäristöä koskevan toimintaohjelman roolit EU:n tulevassa ympäristöpolitiikassa), Bryssel, 13.9.2011.

<sup>(15)</sup> EUVL C 221, 7.8.2001, s. 80–85.

<sup>(16)</sup> EUVL C 211, 19.8.2008, s. 37.

<sup>(17)</sup> *The issue of Evaluation in the Framework of European Environmental Policy*, Brysselin pääkaupunkialueen ympäristövirasto, 11.6.2010.

<sup>(18)</sup> Espanjan ympäristöministeriön yhteistyössä Brysselin pääkaupunkialueen ympäristöviraston kanssa järjestämä seminaari *Better instruments for European Environmental Policy* (EU:n ympäristöpoliittisten välineiden parantaminen), Madrid, 20.5.2010.

<sup>(19)</sup> Alueiden komitean 5.–6. lokakuuta 2010 pitämässä täysistunnossa annettu lausunto.

## Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Muuntogeeniset organismit EU:ssa" (lisälausunto)

(2012/C 68/11)

Esittelijä: **Martin SIECKER**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 16. maaliskuuta 2011 työjärjestyksensä 29 artiklan täytäntöönpanomääräysten A kohdan nojalla laatia lisälausunnon aiheesta

*Muuntogeeniset organismit EU:ssa*  
(lisälausunto).

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. joulukuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 160 puolesta ja 52 vastaan 25:n pidätyessä äänestämästä.

### 1. Muuntogeeniset organismit EU:ssa – suuntaviivat tulevaa keskustelua varten

1.1 Muuntogeeniset organismit (GMO:t) ovat hankala kysymys. Geenimuuntelu on aihe, joka herättää paljon mielenkiintoa ja samalla myös paljon levottomuutta. Keskustelu on usein emotionaalista ja kärjistettyä; vaikka keskustelu olisikin rationaalista, sekä kannattajat että vastustajat tahtovat olla valikoivia totuuden suhteen ja jättää argumenteistaan tasapainottavat näkökulmat pois. Geenimuuntelun etuja ja haittoja koskevien mielipide-erojen lisäksi näyttää – myös ETSK:n sisällä – esiintyvän monia epäselvyyksiä ja olettamuksia sellaisista kysymyksistä kuin muuntogeenisiä organismeja koskevan oikeudellisen sääntelyn laatu ja määrä Euroopan unionissa. Se on valitettavaa, sillä tämä tärkeä ja poliittisesti arkaluonteinen kysymys ansaitsee päästä laadukkaamman keskustelun kohteeksi.

1.2 Muuntogeenisiä organismeja koskevaa EU:n lainsäädäntökehystä ollaan muuttamassa. Tässä yhteydessä ETSK tulee pian entistä useammin antamaan lausuntoja geenimuuntelupolitiikasta ja sitä koskevasta lainsäädännöstä. Tulevaan keskusteluun orientoitumiseksi ja valmistautumiseksi nyt käsillä olevassa lausunnossa luodaan peruskatsaus nykytilanteeseen ja muuntogeenisiä organismeja koskevaan keskusteluun sekä niitä koskevaan lainsäädäntöön EU:ssa. Asiaan liittyy monia esimerkiksi eettisiä, ekologisia, teknisiä, (socio-)ekonomisia, oikeudellisia ja toimintapoliittisia kysymyksiä. Kaikkia näitä geenimuuntelun lähes rajattomien mahdollisuuksien ja geenimuuntelua hyödyntävien sovellusten nopean kehityksen vuoksi esiin nousevia kysymyksiä on tarkasteltava laajassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Tässä lausunnossa pyritään tarjoamaan suuntaviivoja tasapainoiselle ja asialliselle poliittiselle keskustelulle näistä tärkeistä kysymyksistä.

1.3 Lausunnossa valotetaan vain keskustelun pääkohtia ja mainitaan ainoastaan eräitä tärkeimmistä kysymyksistä, jotka liittyvät muuntogeenisiin organismeihin ja niiden sääntelyyn EU:ssa. Monista näistä aiheista tarvitaan yksityiskohtaisempia ETSK:n (valmisteltavia) lausuntoja, joita komitea tulee aikanaan laatimaan. Ensisijaisia aiheita ovat muuntogeenisiä organismeja

koskevan EU:n nykyisen lainsäädännön ja sen mahdollisten tarkistusten arviointi sekä nyt käsillä olevassa lausunnossa yksilöityjen lainsäädännöllisten aukkojen korjaaminen. ETSK sitoutuu laatimaan jatkolausuntoja näistä tärkeistä aihealueista lähitulevaisuudessa.

### 2. Geenimuuntelun historia

2.1 Jopa geenimuuntelun historiasta ollaan erimielisiä. Kun kriitikot puhuvat perustaltaan uudenlaisesta teknologiasta, johon liittyy tuntemattomia riskejä ja eettisiä ongelmia, geenimuuntelun puolestapuhujat pitävät sitä vuosisatoja vanhan kasvinjalostusperinteen sekä hiivaa, bakteereja ja homeita hyödyntävien biologisten jalostusprosessien jatkumona. Objektiviiset tosiseikat osoittavat kuitenkin geenimuuntelun olevan jotain perustavanlaatuisesti uutta ja erilaista kuin nämä historialliset sovellutukset. Lopullinen vedenjakaja "vanhan" ja "modernin" bioteknologian välillä on genetiikan käyttöönotto. James Watsonin ja Francis Crickin vuonna 1953 löytämä DNA:n kaksoiskierrakerä rakenne paljasti ihmisen ja kaiken meitä ympäröivän kasviston ja eläimistön geneettisen koodin antaen tutkijoille mahdollisuuden kumoukselliseen manipulointiin geenien, elämän perusrakenteosien tasolla.

2.2 Geenitekniikan katsotaan alkaneen vuonna 1973, kun yhdysvaltalaiset tutkijat suorittivat ensimmäiset onnistuneet yhdistelmä-DNA-kokeet bakteereilla. Kyetessään tunnistamaan, eristämään ja monistamaan tiettyjä geenejä ja siirtämään ne toiseen elävään organismiin tutkijat pystyivät ensimmäistä kertaa tekemään täsmällisiä muutoksia organismien periytyviin geneettisiin ominaisuuksiin tavalla, joka luonnossa ei ole mahdollista lisääntymisen ja/tai luonnollisen rekombinaation kautta. Perinteisessä (risteytys-)jalostuksessa (lajitovereidien) kokonaisa genomeita risteytettiin keskenään pyrkien sitten (uudelleen)valinnan avulla säilyttämään edulliset ominaisuudet. Vaikka geenitekniikka mahdollistaakin täsmällisemmän manipuloinnin, geenien siirtäminen toiseen organismiin (tai lajiin) on epävakaa ja epävarma prosessi, jonka sivuvaikutuksia ja seurauksia vastaanottavan genomien ja elinympäristön kanssa tapahtuvan vuorovaikutuksen kannalta on vaikea ennakoita. Erityisesti pitkän aikavälin vaikutukset ovat vielä suurelta osin tuntemattomat.

2.3 Vuoden 1975 jälkeen geeniteknikka on kehittynyt nopeasti. Ensimmäiset kaupalliset (lääketieteelliset) muuntogeeniset tuotteet olivat käytettävissä jo vuonna 1982. Niitä seurasivat 1990-luvun alussa "siirtogeeniset" kasvit ja eläimet. Vuosien kuluessa on ylitetty myös lajien välisiä rajoja. Esimerkiksi sian geeni on siirretty tomaattilajikkeeseen, tulikärpäsen geeni tupakkakasviin ja ihmisen geeni härkään. Lajien välisten rajojen ylittäminen, pitkäaikaisvaikutusten ennustamattomuus sekä mahdollisten (ympäristö)vaikutusten peruuttamattomuus tekevät geeniteknikasta perustavanlaatuisesti uuden, mahdollisesti riskialttiin teknologian. Tämä on myös pohjana muuntogeenisiä organismeja koskevalle lainsäädännölle EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa, monissa EU:n ulkopuolisissa maissa ja kansainvälisissä sopimuksissa.

### 3. Asianomaiset alat ja muuntogeenisten organismien saama yhteiskunnallinen vastaanotto

3.1 Geeniteknikan pääasiallisia sovellusaloja ovat maatalous ja elintarviketeollisuus (pääasiassa torjunta-aineresistenssi), lääketiede ja lääketeollisuus (lääkkeet, geneettinen diagnostiikka, geeniterapia) sekä (petro)kemia ja aseoteollisuus. Näitä aloja kutsutaan usein myös "vihreäksi", "punaiseksi" ja "valkoiseksi" bioteknologiaksi.

3.2 Geenimuuntelu ei kaikilla näillä sektoreilla herätä yhtä paljon ristiriitoja. Poliittisten päättäjien ja suuren yleisön huolehtuneisuutta ja varautuneisuutta näyttävät synnyttävän enemmän tietyt sovellukset kuin geeniteknikka sinänsä. Lääketieteen sovelluksiin suhtaudutaan yleensä positiivisesti, kritiikin keskittyessä pääasiassa maatalous- ja elintarvikealan sovelluksiin. Tärkeä näkökohta käydyssä keskustelussa on yhtäältä hyödyn ja tarpeellisuuden sekä toisaalta mahdollisten riskien ja haittojen välinen tasapaino. Monet pitävät geeniteknikkaa tärkeänä ja lupaavana keinona monien vakavien ihmisen kohtaamien sairauksien parantamisessa, kun taas maatalous- ja elintarvikesektorilla käytettävien muuntogeenisten organismien edut ovat kuluttajien kannalta huomattavasti vähemmän ilmeiset (tähän mennessä ainostaan agronomiset, tuottajia hyödyttävät ominaisuudet). Lääketieteellisten sovellusten hyväksymistä edeltävät turvallisuusvaatimukset ja kliiniset tutkimukset ovat aina olleet tiukempia ja kattavampia kuin menettelyt, joita sovelletaan ennen kuin muuntogeeniset organismit tuodaan ympäristöön tai niitä aletaan käyttää elintarvikkeissa.

3.3 Sekä yhteiskunnalliselta että lainsäädännölliseltä kannalta on myös tärkeää erottaa toisistaan geeniteknikka, jota harjoitetaan suljetuissa, eristetyissä tiloissa, kuten laboratorioissa, tuotantolaitoksissa tai kasvihuoneissa, missä esto- ja turvatoimin voidaan estää muuntogeenisten organismien vahingossa tapahtuva leviäminen ympäristöön, sekä toisaalta sovellukset, joissa geneettisesti muunnettuja kasveja tai eläimiä vapautetaan ympäristöön ilman mahdollisuuksia leviämisen estämiseen; elävinä organismeina, jotka voivat uusiutua, levitä ja lisääntyä kontrolloimattomasti ja peruuttamattomasti biosfäärissä tavoin, jonka vaikutuksia biodiversiteettiin ja siihen kuuluviin vuorovaikutus- suhteisiin on mahdoton ennustaa.

3.4 Avoimessa ympäristössä viljeltävistä kasveista puhuttaessa on kuitenkin tehtävä ero seuraavien kahden tilanteen välillä:

sellaisten kasvien viljely, jotka voivat risteytyä lähistöllä kasvavien luonnonvaraisten kasvien kanssa, ja tilanne, jossa risteytymistä ei voi tapahtua, koska ympäristössä ei ole muuntogeeniselle kasville läheistä sukua olevia luonnonvaraisia kasveja. Tämä ero on tärkeää ottaa huomioon, kun laaditaan sääntelykehystä, joka koskee muuntogeenisten kasvien viljelyä avoimella maatalousmaalla.

3.5 Tämä ei välttämättä ole "punaista" ja "vihreää" bioteknologiaa toisistaan erottava tekijä: tieteellistä perustutkimusta voidaan myös maatalous- ja elintarvikesektorilla harjoittaa eristetyissä laboratorioissa turvallisesti ja innovatiivisesti, samalla tavoin kuin jo pitkään on hyväksytty käytännöksi lääketieteellisen biotekniikan alalla. Geneettisesti muunnettuja entsyymejä käytetään paljon myös elintarviketuotannossa, eristetyissä ympäristöissä niin, etteivät ne säily elävinä organismeina lopputuotteen asti tai ilman, että niitä vapautuu ympäristöön. Suljetussa tilassa tapahtuvan käytön ja ympäristöön vapauttamisen välinen ero sekä tieteellisen perustutkimuksen ja kaupallisten sovellusten välinen ero ovat avaintekijät poliittisessa keskustelussa ja siinä, kuinka kansalaiset suhtautuvat ja kuluttajat reagoivat muuntogeenisiin organismeihin.

3.6 Monet mielipidemittaukset, kuten Eurobarometri<sup>(1)</sup>, sekä tieteelliset tutkimukset osoittavat jatkuvasti yhä suuremman enemmistön EU:n kansalaisista suhtautuvan epäillen GMO:ihin tai vastustavan niiden käyttöä – erityisesti elintarvikkeissa, eläinrehussa ja maatalousalalla. Myös jäsenvaltioiden hallitusvallan näkemykset ja politiikat poikkeavat toisistaan. Toisella puolen ovat tiukat vastustajat kuten Itävalta, Unkari, Italia, Kreikka, Puola ja Latvia; toisaalta puoltavan kantansa ovat ilmaisseet Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta, Ruotsi, Espanja, Portugal ja Tšekin tasavalta. On myös monia jäsenvaltioita, jotka kieltäytyvät ottamasta asiassa kantaa.

3.7 Erimielisyys on johtanut siihen, että muuntogeenisiä organismeja koskeva päätöksenteko on riitaisa ja pitkälinen prosessi. Komissio myöntää yleensä hyväksynnät yksipuolisesti siitä syystä, että jäsenvaltiot eivät komiteamenettelyn kautta pysty määräenemmistöllä tekemään päätöksiä muuntogeenisten organismien hyväksynnästä. Vaikka vuosien 1999 ja 2004 välillä muuntogeenisten organismien hyväksynnässä tosiasiaa otettiin aikalisä eikä uusia lupia myönnetty, tuota aikaa ei pystytty hyödyntämään perusteellisen keskustelun käymiseen, jotta EU olisi päässyt lähemmäs konsensukseen perustuvaa lähestymistapaa muuntogeenisiä organismeja koskevassa kysymyksessä. Muuntogeenisten organismien viljelyn alueellaan kieltäneiden jäsenvaltioiden määrä on viime vuosina kasvanut. Komission tuorein ehdotus laajemman toimintavapauden antamisesta valtiolliselle (tai sitä alemmalle) päätöksentekotasolle muuntogeenisten viljelykasvien kieltämisessä on saanut osakseen paljon arvostelua sekä jäsenvaltioilta ja Euroopan parlamentilta että kansalaisyhteiskunnan ja elinkeinoelämän eri organisaatioilta. Myös ETSK kritisoi sitä hiljattain antamassaan lausunnossa<sup>(2)</sup>. Kaiken kaikkiaan on valitettavaa, että niin tärkeässä kysymyksessä kuin muuntogeeniset organismit uhataan ajautua poliittiseen umpikujaan.

(1) Viimeisin tutkimus on *Europeans and Biotechnology in 2010*: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_341\\_winds\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_341_winds_en.pdf).

(2) CESE, EUVL C 54, 19.2.2011, s. 51.

3.8 Moninaiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja sidosryhmät ovat ilmaisseet huolensa muuntogeenisten organismien vaikutuksista ympäristöön, eläinten hyvinvointiin, kuluttajien etuihin, maatalouteen, mehiläistenhoitoon, maaseudun ja globaaliin kehitykseen, etiikkaan, uskontoon ja niin edelleen. Euroopan parlamentti on usein esittänyt kriittisiä näkemyksiä muuntogeenisistä organismeista ja niiden sääntelystä. Samoin ovat tehneet ETSK sekä jäsenvaltioiden valtiolliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset ja riippumattomat tutkijat. Tärkeimpiä puolestapuhujia ovat suuryritykset, joilla on muuntogeenisiä organismeja koskevia patenteja, sekä muut sidosryhmät, kuten tietyt muuntogeenisiä organismeja käyttävät viljelijät ja tutkijat sekä kansainväliset kauppakumppanit, joilla on vahvat taloudelliset intressit joustavoittaa muuntogeenisiä organismeja koskevaa lainsäädäntöä EU:ssa. Eräitä muuntogeenisten organismien tärkeimpiä väitettyjä etuja käsitellään tekstijaksossa 5.

3.9 Myös EU:n ulkopuolella muuntogeenisiä organismeja elintarvikkeissa ja ympäristössä vastustetaan laajasti (poliittisista ja yhteiskunnallisista lähtökohdista); erityisesti Japanissa, Sveitsissä, Koreassa, Uudessa Seelannissa, Meksikossa, Filippiineillä ja Afrikan eri maissa. Eräissä maissa muuntogeenisiä kasveja viljellään kuitenkin laajalti: vuonna 2010 muuntogeenisten kasvien (pääasiassa soija, maissi ja puuvilla) viljelijöitä oli yli 15 miljoonaa, ja viljelyala oli noin 150 miljoonaa hehtaaria. Huomattakoon kuitenkin, että vain viisi valtiota kattoi 90 prosenttia kokonaishehtaarialasta: Yhdysvallat, Kanada, Argentiina, Brasilia ja Intia. Mittavasta käytöstä huolimatta muuntogeeniset organismit eivät ole ristiriidattomia näissäkään maissa. Itse asiassa väestön kriittisyys näyttää viime aikoina lisääntyneen, johtuen suurelta osin tapauksista, joissa muuntogeeniset viljelykasvit kuten maissi ja riisi ovat tahattomasti levinneet ympäristöön, samoin kuin rinnakkaiseloja koskevista oikeusistuimien tekemistä päätöksistä. On tärkeää panna merkille, että näissä maissa merkinnot eivät ole pakollisia, mikä merkitsee sitä, että kuluttajat eivät ole tietoisia muuntogeenisistä organismeista eivätkä siten pysty tekemään tietoon perustuvia valintoja.

#### 4. Taloudelliset intressit, teollis- ja tekijänoikeudet ja markkinoiden keskittyminen

4.1 Kasvinjalostusalalla muuntogeenisiä organismeja koskevat mahdolliset taloudelliset intressit ovat huomattavat. Siementen vuotuinen kokonaisynti on nyt noussut yli 35 miljardiin euroon muodostaen pohjan yhä suuremmille tuotemarkkinoille, joiden liikevaihto nousee satoihin miljardeihin euroihin.

4.2 Geenitekniikka ja sen kaupallistaminen ovat kehittyneet huimaa vauhtia vaikuttaen merkittävästi alan ryhmittymiin. Yli puolen vuosisadan ajan kasvinjalostuksen teollis- ja tekijänoikeuksia on säädelty kansainvälisissä sopimuksissa määriteltyjen "kasvinjalostajanoikeuksien" pohjalta. Poikkeus tähän uusien lajikkeiden kehittäjien määräaikaiseen yksinoikeuteen on "uusien lajikkeiden jalostajalle kuuluva vapaus". Se antaa muille toimijoille mahdollisuuden käyttää suojattuja lajikkeita kehittääkseen uusia, edelleen paranneltuja lajikkeita tarvitsematta alkuperäisen lajikkeen omistajan suostumusta. Tällaista poikkeusta ei ole millään muulla alalla, ja se perustuu ymmärrykseen siitä, että uusia lajikkeita ei voi luoda tyhjästä.

4.3 Molekyylibiologian alalla tapahtunut kehitys – joka alun alkaen tuli maataloussektorin ulkopuolelta – johti siihen, että

kasvinjalostusalalla otettiin käyttöön patenttioikeudet. Patenttioikeudet ja kasvinjalostajanoikeudet ovat toistensa kanssa ristiriidassa monista syistä. Ensimmäinen syy on se, että patenttilainsäädäntö ei tunnusta "jalostajan vapautta". Tämä tarkoittaa sitä, että patentin haltija voi hakea yksinoikeutta geneettiseen materiaaliin ja estää näin muita käyttämästä tuota materiaalia tai vaatia heitä maksamaan kalliita lisenssimaksuja. Toisin kuin kasvinjalostajanoikeudet, patenttioikeudet eivät tuota avointa innovointia tai yhdistä innovoinnin taloudellisia kannustimia muiden yleisten etujen suojeluun.

4.4 Alan oikeuksista käytävä taistelu ulottuu kuitenkin tätäkin pidemmälle. Vuonna 1998 bioteknologian patenteja koskevassa EU:n direktiivissä<sup>(3)</sup> sallittiin patenttisuojaa kasveihin liittyville innovaatioille. Kasvien geenejä tai geenisekvenssejä voidaan patentoida, mutta ei kasvilajikkeita. Tämä tulkinta ei ole kiistaton. Maailman johtavat kasvinjalostusyritykset katsovat, että mikäli geneettiset ominaisuudet ovat patentoitavia, kyseiset lajikkeet itse ovat tuolloin epäsuorasti patenttilainsäädännön alaisia<sup>(4)</sup>. Mikäli näin on, muut eivät enää voi käyttää patentin alaisia lajikkeita uusiin innovaatioihinsa. Tämä olisi vahingollista maatalousalan biodiversiteetin kannalta ja merkitsisi sitä, että kasvit, joilla on kiinnostavia ominaisuuksia, eivät enää olisi käytettävissä muiden tekemiä myöhempiä innovaatioita varten. Lääketieteellisen bioteknologian alalla tapahtunut kehitys on osoitus mahdollisista kielteisistä vaikutuksista: patenttien tiukka puolustaminen ja korkeat hinnat johtavat siihen, että uusia tuotteita myydään vain ihmisille, joilla on varaa niitä hankkia; ne eivät ole niitä eniten tarvitsevien, epäsuotuisassa asemassa olevien ihmisten ulottuvilla. Samoja epätoivottuja vaikutuksia saattaa ilmaantua myös kasvinjalostusalalle.

4.5 Viimeisten muutaman vuosikymmenen aikana kasvinjalostusalan markkinoilla on pääasiassa patenttisuojan ja lainsäädännöllisten vaatimusten seurauksena tapahtunut valtava keskittymiskehitys. Kun alalla ennen toimi satoja yrityksiä, maailmanlaajuisia markkinoita dominoi nyt vain kourallinen tärkeitä toimijoita. Vuonna 2009 lähes 80 prosenttia maailman siemenmarkkinoista oli vain kymmenen yrityksen hallussa, ja kolme suurinta niistä hallitsi peräti 50:tä prosenttia markkinoista. Samojen monikansallisten yritysten hallussa oli myös noin 75 prosenttia maatalouskemikaalien maailmanmarkkinoista. Nämä eivät enää ole pelkästään kasvinjalostusalan yrityksiä, vaan maailmanlaajuisia suuryrityksiä, jotka toimivat myös elintarvike-, torjunta-aine-, kemikaali-, energia- ja lääketieteellisuuden aloilla. Ne tuottavat useissa tapauksissa myös sidottuja tuotteita, kuten muuntogeenisiä kasveja, jotka on tehty resistensseiksi tietylle saman yrityksen myymälle torjunta-aineelle. Keskittyminen merkitsee sitä, että valikoitunut joukko monikansallisia yrityksiä hallitsee pitkälti koko elintarvikkeiden ja niihin liittyvien tuotteiden tuotantoketjua, mikä voi vaarantaa kuluttajien valinnanvapauden, kohtuuhintaisuuden, avoimen innovoinnin ja geneettisen monimuotoisuuden. Näin pitkälle menevä markkinoiden keskittyminen ja monopolisoituminen on joka tapauksessa epätoivottavaa, aivan erityisesti maatalous- ja elintarviketuotannon kaltaisilla avainaloilla, ja sekä ETSK:n että EU:n on syytä kiinnittää siihen erityistä huomiota.

<sup>(3)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/44/EY, annettu 6 päivänä heinäkuuta 1998, bioteknologian keksintöjen oikeudellisesta suojasta (EYVL L 213, s. 13).

<sup>(4)</sup> Ks. asia C-428/08, Monsanto Technology.

## 5. Muita muuntogeenisiin organismeihin liittyviä kysymyksiä

5.1 GMO:ihin liittyy monenlaisia kysymyksiä. Etuja ja haittoja koskevat mielipiteet ovat hyvin erilaisia, ja keskustelu usein kärjistettyä ja emotionaalisesti latautunutta. Nyt annettavassa lausunnossa ei voida käsitellä käynnissä olevaa keskustelua yksityiskohtaisesti, mutta tietyt keskeiset seikat on syytä panna merkille. Argumentteja, joilla usein puolustetaan geeniteknikan käyttöä, ovat mm. nälänhädän torjunta ja ruoan tuottaminen maailman nopeasti kasvavalle väestölle, sekä ilmastonmuutoksen torjunta. Kaikissa näissä kysymyksissä tarvitaan riippumattonta tieteellistä tutkimusta, ja ETSK painottaa tähän tutkimukseen suunnatun (jatkuvan) järjestelmällisen EU-rahoituksen merkitystä, ei pelkästään tieteellisen tutkimuksen ja kaupallisten innovaatioiden edistämiseksi, vaan myös teknologisen edistyksen sosio-ekonomisten, ympäristöön liittyvien ja muiden vaikutusten selvittämiseksi.

5.2 Muuntogeenisillä kasveilla ei pystytä koskaan ratkaisemaan nälkä- ja köyhyysongelmia. Tuottavuuden lisääminen ei tarkoita elintarvikkeiden jakelun paranemista. Elintarviketurvan vakavan ongelman ratkaisemiseksi tehokkaalla tavalla on ensiarvoisen tärkeää helpottaa maan saatavuutta, edistää vaurauden nykyistä oikeudenmukaisempaa jakautumista, vahvistaa kauppasopimusten kestäväpohjaisuutta sekä vähentää raaka-aineiden hintavaihtelua. Vaikkei bioteknologia tietenkään ole ihmelääke, FAO on todennut tuoreimmissa raporteissaan, että bioteknologia tarjoaa merkittäviä maatalouteen liittyviä ja taloudellisia etuja kolmansien maiden maataloustuottajille, ennen kaikkea pienviljelijöille. Geeniteknikan alkuhetkistä lähtien sen kannattajat ovat kuitenkin väittäneet muuntogeenisten kasvien olevan ratkaisevan tärkeitä maailman nälkä- ja köyhyysongelmien ratkaisemiseksi. Vitamiineilla tai ravintoaineilla vahvistettujen kasvien on ennustettu auttavan nälänhädän ja sairauksien torjunnassa köyhissä maissa. Kuivuuden, suolaisuuden, pakkasen tai muiden stressitekijöiden sietokyvyn kaltaisten ominaisuuksien on määrä mahdollistaa viljely alueilla, joilla se ei ennen ole ollut mahdollista. Myös satojen on ennustettu kasvavan. Vuosikymmenten lupauksista huolimatta yhtäkään näistä viljelykasvien tulosominaisuuksista ei kuitenkaan ole kaupallisesti kehitetty. Myös taloudelliset kannustimet tällaisten kasvien kehittämiseen ovat rajalliset, sillä niiden tuottamat edut on kaavailtu kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ja haavoittuvimpien väestöryhmien hyväksi. Vaikka muuntogeenisten kasvien tulevat sukupolvet täyttäisivätkin suuremmista sadoista ja paremmasta stressinkestävydestä annetut lupaukset, tämä ei ratkaisisi maailman nälkäongelmaa, sillä suurin osa kehitysmaiden viljelysmaasta on sidottu rikkaisiin maihin tarkoitettujen luksusvientituotteiden kasvatukseen. Lisäksi selvästi suurin osa tällä hetkellä markkinoilla olevista muuntogeenisistä viljelykasveista käytetään eläinrehuksi tukemaan länsimaiden liha- ja maitotuotteiden kulutusta (90 % EU:n soijantuonnista), tai biopoltoaineisiin ja muovintuotantoon. Ravintokasvien lisääntyneet käyttö muihin kuin elintarviketarkoituksiin on nostanut hyödykkeiden ja elintarvikkeiden maailmanmarkkinahintoja pahentaen näin entisestään elintarvikkeita koskevaa maailmanlaajuista epävarmuutta ja köyhyyttä (?).

5.3 Maailman elintarvikekriisi ei siten ole niinkään tuotannon, vaan jakautumisen ongelma (maailman ruoantuotanto on

yli 150 prosenttia globaalista kulutuksesta). Näin ollen se edellyttää pikemminkin poliittista ja taloudellista ratkaisua kuin maatalousalan innovointia. ETSK toteaa nopean väestönkasvun aiheuttavan entistä suurempia paineita globaalille elintarviketurvalle. Kansainväliset organisaatiot, kuten YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO), suuret kansalaisjärjestöt kuten Oxfam sekä vaikutusvaltaisen YK:n maataloustieteen ja -tekniikan kehityksen kansainvälisen arviointifoorumin IAASTD:n (*The International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*) tuore raportti kaikki painottavat kestävyysperiaatteen mukaisen maatalouden merkitystä elintarviketurvaa ja itsemääräämisoikeutta koskevana ratkaisuna. Näissä vaikutusvaltaisissa arvioissa painotetaan kestäväpohjaisten ja ekologisten maatalouskäytäntöjen ja -tekniikoiden tarvetta, eikä niissä välttämättä pidetä merkittävänä muuntogeenisten organismien, vaan pikemminkin vaihtoehtoisten menetelmien roolia. Tärkein IAASTD:n ja muiden tahojen mainitsema esimerkki tällaisista vaihtoehtoisista tekniikoista on markkeriavusteinen valinta, jossa geneettisiä markkereita (geenitunnistimia) käytetään ominaisuuksien tarkkaan ja tehokkaaseen valintaan, mutta johon ei liity mitään riskialtista tai ennustamatonta geneettistä manipulointia tai geenien siirtämistä. Koska tämä tekniikka on todistetusti tehokas ja geeniteknikkaa halvempi vaihtoehto, se voisi tarjota ristiriidattoman vaihtoehdon muuntogeenisille organismeille. Samalla alhaisemmat kustannukset aiheuttaisivat vähemmän patentteihin ja markkinoiden keskittymiseen liittyviä ongelmia. Vaikka muuntogeenisten organismien tulevaa potentiaalia ei pidä sulkea pois, tietoinen päätös kehittää muuta kuin geeniteknikkaa ja kestäviä maatalouskäytäntöjä voisi antaa EU:lle huomattavaa kilpailuetua, jota sillä ei nykyisellään muuntogeenisiin organismeihin liittyen ole. Mittava investoiminen kestävyysperiaatteita noudattavaan maatalouteen voisi antaa EU:lle ainutlaatuisen ja innovoinnin ohjaaman johtoaseman maailmassa, mikä vaikuttaisi myönteisesti talouteen ja työllisyyteen sekä innovointiin ja EU:n kilpailuasemaan. Lisäksi tämä olisi enemmän tulevassa YMP:ssä kaavailun EU:n maatalousmallin mukaista ja hyödyllistä biologisen monimuotoisuuden kannalta.

5.4 Geenimuuntelun kannattajat pitävät sitä myös mahdollisena keinona sopeutua ilmastonmuutokseen sekä lievittää ilmastonmuutoksen vaikutuksia. Myöskään tässä kysymyksessä kaupallisesti hyödynnettyjen muuntogeenisten viljelykasvien nyky-sukupolvi ei kuitenkaan tarjoa mitään hyödyllisiä ominaisuuksia. Itse asiassa yksi tunnetuimmista sovelluksista, biopoltoaineiden tuotanto muuntogeenisistä viljelykasveista, vaikuttaa jo nyt negatiivisesti raaka-aineiden ja elintarvikkeiden maailmanmarkkinahintoihin ja -varantoihin, samalla kun siihen yhä liittyy voimakas riippuvaisuus fossiilista polttoaineista.

5.5 Mahdollisuutta, että muuntogeeniset organismit voisivat auttaa maailmanlaajuisen uhkien, kuten nälän, köyhyyden, ilmastonmuutoksen ja ympäristöongelmien, ratkaisussa, ei tietenkään tule sulkea pois, mutta totuus on, että muuntogeenisten organismien nykysukupolvi ei sovellu tähän tarkoitukseen. Niiden ominaisuudet rajoittuvat tällä hetkellä tuottajille kertyviin tuotantopanostuihin, kuten torjunta-aineresistenssiin. On (tieteellisesti) kiistanalainen kysymys, ovatko nämä viljelykasvit vähentäneet vaiko pikemminkin lisänneet torjunta-aineiden käyttöä, mutta GMO:iden vaikutus ei näytä olleen kiistattoman myönteinen. Tutkimustuloksissa alkaa yhä enemmän paljastua niiden pitkän aikavälin vaikutuksia, joita ovat esimerkiksi intensiivisen monokulttuurin lisääntyminen, torjunta-aineresistenssin

(?) Toteamus esitettiin ETSK:ssa Brysselissä 20. lokakuuta 2011 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa aiheesta "Maatalousbiotekniikka: geenimuunneltu ruoka ja rehu EU:ssa".

kehittyminen, pohjaveden saastuminen, paikallisen biodiversiteetin vakava rajoittuminen sekä vaarat, joita aiheutuu ihmisten terveydelle pitkän aikavälin altistumisesta muuntogeenisten organismien viljelyn yhteydessä käytettäville tietyille torjunta-aineille. Eräät näistä vaikutuksista saattavat toki johtua huonoista maatalouskäytännöistä. Koska muuntogeenisten organismien nykysukupolvi kuitenkin myydään kytkykauppana yhdessä niiden torjunta-aineiden kanssa, joista ne ovat riippuvaisia, näitä tuotteita ja niiden ympäristö- ja yhteiskunnallisia vaikutuksia on siten arvioitava vastaavasti yhdessä <sup>(6)</sup>.

5.6 Toinen suuri muuntogeenisiin organismeihin liittyvä kysymys on kuluttajien ja viljelijöiden valinnanvapaus. Tämä pätee sekä EU-maihin että EU:n ulkopuolisiin maihin. Patentoitujen siementen korkea hinta yhdessä yksinostovelvoitteiden sekä perinteisen, edellisvuosien siementen säästämisen käytännön kieltämisen kanssa aiheuttaa kehitysmaissa suuria sosio-ekonomisia ja kulttuurisia ongelmia viljelijöille ja erityisesti köyhille pienviljelijöille. Maissa, joissa muuntogeenisten kasvien viljely on yleistä – esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa, Argentiinassa ja Brasiliassa –, viljeltävien kasvien valikoima on voimakkaasti kaventunut. Lähes 80 prosenttia kaikesta maailmassa viljelystä soijasta on muuntogeenistä; puuvillasta sitä on 50 prosenttia, maissista 25 prosenttia ja canolasta yli 20 prosenttia. EU:ssa kuluttajien ja viljelijöiden valinnanvapauden on määrä olla turvattu merkintävaatimusten ansiosta. Kuluttajien ja viljelijöiden valinnanvapauden säilyttäminen edellyttää kuitenkin muuntogeenisten ja ei-muuntogeenisten tuotteiden tuotantoketjujen täydellistä ja luotettavaa erottamista toisistaan. Yksi tärkeä näkökohta näiden erottamisessa on sellaisen tiukan rinnakkaiselo koskevan lainsäädännön käyttöönotto, johon sisältyvät tehokkaat vastuu- ja korvaussäännöt tahattomasta kontaminaatiosta johtuvien ympäristöä koskevien ja taloudellisten tappioiden varalta, tuotantoketjun sertifiointi- ja erottelujärjestelmät sekä puhautta ja merkintöjä koskevat vaatimukset, jotka koskevat muuntogeenisen materiaalin esiintymistä ei-muuntogeenisissä siemenissä ja jalostustuotteissa.

## 6. Lainsäädäntöä ja poliittisia toimintalinjoja koskeva katsaus

6.1 Vuodesta 1990 lähtien EU on kehittänyt yksityiskohtaisia lainsäädännöllisiä puitteita muuntogeenisille organismeille. Kuten geeniteknikka itsekin, lainsäädäntö muuttuu jatkuvasti ja sitä on tarkistettu useaan otteeseen. Tämä on johtanut monimutkaiseen direktiivien ja säännösten tilkkutäkkiin, jonka tärkeimmät elementit ovat seuraavat:

- direktiivi 2001/18/EY geneettisesti muunnettujen organismien tarkoituksellisesta levittämisestä ympäristöön <sup>(7)</sup>
- asetus (EY) N:o 1829/2003 muuntogeenisistä elintarvikkeista ja rehuista <sup>(8)</sup>
- asetus (EY) N:o 1830/2003 muuntogeenisten organismien jäljitettävyydestä ja merkitsemisestä ja muuntogeenisistä organismeista valmistettujen elintarvikkeiden ja rehujen jäljitettävyydestä <sup>(9)</sup>

<sup>(6)</sup> Ks. alaviite 5.

<sup>(7)</sup> EYVL L 106, 17.4.2001, s. 1.

<sup>(8)</sup> EUVL L 268, 18.10.2003, s. 1.

<sup>(9)</sup> EUVL L 268, 18.10.2003, s. 24.

- asetus (EY) N:o 1946/2003 muuntogeenisten organismien valtioiden rajat ylittävistä siirroista (biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Cartagenaan bioturvallisuuspöytäkirjan täytäntöönpano) <sup>(10)</sup>
- direktiivi 2009/41/EY geneettisesti muunnettujen mikro-organismien suljetusta käytöstä <sup>(11)</sup>.

6.2 GMO:iden hyväksyntää ja käyttöä koskevat nykyiset säännöt perustuvat joukkoon (oikeudellisia) periaatteita, joita ovat

- riippumaton, tieteellisesti perusteltu hyväksyntä ennen käyttöönottoa
- ihmisten, eläinten ja ympäristön terveyden ja hyvinvoinnin korkeatasoinen suojele varovaisuusperiaatteen ja saastuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti
- valinnanvapauden ja avoimuuden varmistaminen kaikkialla elintarvikeketjussa sekä kuluttajan muiden etujen suojele esimerkiksi yleisölle tiedottamisen ja kansalaisten osallistumisen avulla
- sisämarkkinoiden sekä kansainvälisten velvoitteiden huomiointi
- oikeusvarmuus
- toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet.

6.3 Aukkoja on kuitenkin yhä olemassa, sillä muuntogeenisten organismien käyttöönottoon liittyviä eräitä tärkeitä näkökohtia koskevaa erityistä EU-lainsäädäntöä tai EU:n toimintalinjoja ei vielä ole olemassa. Erityisesti näistä mainittakoon seuraavat:

- GMO:iden rinnakkaiselo biologisen ja perinteisen maatalouden kanssa
- vastuu- ja korvaussäännöt ympäristöä koskevissa ja/tai taloudellisissa vahingoissa, jotka aiheutuvat muuntogeenisten organismien päästämisestä ympäristöön tai biologisten tai perinteisten maataloustuotteiden tahattomasta kontaminaatiosta; kompensatiojärjestelmät, joilla korvataan rinnakkaiselosta aiheutuvat kustannukset sekä tuotantoketjujen sertifiointi sekoittumisen estämiseksi

<sup>(10)</sup> EUVL L 287, 5.11.2003, s. 1.

<sup>(11)</sup> EUVL L 125, 21.5.2009, s. 75.

- puhtautta ja merkintöjä koskevat vaatimukset, jotka koskevat muuntogeenisen materiaalin esiintymistä ei-muuntogeenisissä siemenissä ja lisäysaineistossa
- merkintävaatimukset, erityisesti muuntogeenisiä organismeja sisältävällä eläinrehulla ruokituista eläimistä saatavan lihan ja maitotuotteiden osalta, sekä harmonisoidut normit GMO:ita sisältämättömien tuotteiden merkinnöille
- muuntogeenisiä organismeja koskevien merkintävaatimusten yleinen tiukentaminen kuluttajien valinnanvapauden turvaamiseksi; esimerkiksi "tahattoman esiintymisen" oikeudellinen selvittäminen sekä raja-arvojen mahdollinen tiukentaminen
- siirtogeenisiä tai kloonattuja eläimiä ja niistä valmistettuja (elintarvike)tuotteita koskevat säännöt erityisesti hyväksymisen ja merkintöjen osalta
- jäsenvaltioiden ja/tai autonomisten alueiden vankka laillinen oikeus kieltää esimerkiksi ympäristöön liittyvistä, yhteiskunnallis-taloudellisista, eettisistä tai muihin huolestuttaviin seikkoihin liittyvistä syistä muuntogeenisten organismien viljely alueellaan kokonaan tai osittain.

6.4 Vaikka komissio esitti heinäkuussa 2010 lainsäädäntöehdotuksen valtiollisten (tai valtiotasoa alempien hallintotasojen) asettamien, muuntogeenisten organismien viljelyä koskevien rajoitusten tai kieltojen mahdollistamiseksi, ehdotus näyttää herättäneen enemmän kysymyksiä kuin siinä annetaan vastauksia. Tämä johtuu pääasiassa tekstissä esiintyneistä monista oikeudellisista epäselvyyksistä ja ristiriitaisuuksista, sekä siitä, että mm. ympäristöongelmat on jätetty pois rajoitusten perusteista. Vaikka valtiotason (ja sitä alempien hallintotasojen) suverenisuuden kasvattamisen perusajatusta GMO:iden viljelyssä tuetaan laajasti, ehdotuksen nykyisellään heikko tekstiasu sai Euroopan parlamentissa kriittisen vastaanoton ensimmäisessä käsitelyssä, ja siihen tehtiin merkittäviä muutosehdotuksia. Myös ETSK antoi ehdotuksesta kriittisen lausunnon<sup>(12)</sup>. Neuvosto käsittelee ehdotusta parhaillaan, mutta ei ole toistaiseksi pystynyt pääsemään asiassa yhteiseen kantaan. ETSK pitää kysymystä ensisijaisen tärkeänä katsoo, että se on ehdottomasti otettava huomioon muuntogeenisiä organismeja koskevien lainsäädännöllisten puitteiden tulevassa uudelleentarkastelussa. ETSK kehottaa komissiota toimimaan aktiivisesti ja käymään rakentavaa vuoropuhelua Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa, jotta muuntogeenisten organismien viljelyä koskevalle jäsenvaltioiden (ja niiden alempien hallintotasojen) päätöksenteolle saataisiin päteviin perusteisiin tukeutuva oikeusperusta, johon sisältyy laajamittainen ympäristönäkökohtien sekä sosioekonomisten, eettisten ja kulttuuristen kysymysten huomioiminen. Tähän tulisi liittää jäsenvaltioille ja/tai alueille asetettu oikeudellinen velvoite antaa sitovia rinnakkaiseloja koskevia säädöksiä, jotta vältetään tahaton kontaminaatio muuntogeenisten ja ei-muuntogeenisten viljelykasvien välillä.

6.5 ETSK on viime vuosina toistuvasti kehottanut laatimaan rinnakkaiseloja, vastuukysymyksiä ja muuntogeenisten tuotteiden entistä kattavampaa merkitsemistä koskevaa EU-lainsäädäntöä<sup>(13)</sup>. Lisäksi EU:n tuomioistuin toisti rinnakkaiselon

kysymystä koskevassa, hiljattain (6. syyskuuta 2011) antamassaan tuomiossa, että jäljellä olevat lainsäädännössä olevat aukot on tärkeää korjata harmonisoidulla EU:n politiikalla. Kyseisessä tapauksessa, jossa hunaja oli tahattomasti kontaminoitunut muuntogeenisen maissin siitepölystä, tuomioistuin vahvisti, että EU:n lainsäädännössä sovelletaan ehdotonta nollatoleranssia kyseisen kaltaiseen luvattomaan muuntogeenisten ainesosien esiintymiseen.<sup>(14)</sup> Tuomio korostaa tehokkaan, johdonmukaisen ja tiukan rinnakkaiseloja ja tuotantoketjujen erottamista koskevan toimintatavan merkitystä, jotta muuntogeenisten organismien sekoittuminen ei-muuntogeenisiin tuotteisiin voidaan estää. Samalla tavoin tärkeitä ovat asianmukaiset vastuu- ja korvaussäännöt vahinkojen varalta sekä rinnakkaiseloja koskevista toimista ja toimitusketjun sertifiointista johtuvien kustannusten kompensointi ja mahdollisuus kieltää GMO:iden viljely avoimilla pelloilla, tietyillä alueilla tehtävän vyöhykejaon avulla (esim. hunajantuotanto).

6.6 Vaikka komission heinäkuussa 2010 antama, rinnakkaiseloja koskeva suositus on joustavampi kuin sitä edeltävä, vuonna 2003 annettu suositus, ETSK painottaa, että kumpikaan suositus ei ole oikeudellisesti sitova, eikä niiden perusteella näin ollen voida asettaa velvoittavia rajoituksia myöskään jäsenvaltioiden laajalle kansalliselle toimivallalle rinnakkaiseloja koskevan politiikan alalla. Niiden perusteella ei näin ollen myöskään voida velvoittaa laatimaan rinnakkaiseloja koskevaa lainsäädäntöä. Muihin tarkoituksiin kuin elintarvikkeiksi tarkoitettujen muuntogeenisten viljelykasvien käyttöönotto muuntogeenisten elintarvikkeiden rinnalle – esimerkiksi lääketieteellisten, biopolttoaineiden tai teollisten sovellusten myötä – kasvattaa entisestään tarvetta tehokkaaseen rinnakkaiseloja ja vastuukysymyksiä koskevaan lainsäädäntöön. ETSK katsoo, että näitä kysymyksiä on tärkeää ennakoita ja puuttua niihin jo nyt, varhaisvaiheessa.

6.7 Joulukuussa 2008 ympäristöasioiden neuvosto kehotti vahvistamaan muuntogeenisiä organismeja koskevia nykyisiä lainsäädännöllisiä puitteita ja soveltamaan säännöksiä entistä paremmin. Neuvoston mukaan parannuksia kaivataan erityisesti ympäristöriskejä koskeviin EFSA:n arviointeihin sekä käyttöönoton jälkeistä valvontaa ja seuranta koskeviin säännöksiin, joissa jäsenvaltioiden asiantuntijoille ja riippumattomille tutkijoille olisi varattava entistä merkittävämpi rooli. Parannettava olisi myös muuntogeenisten organismien käyttöönoton ja viljelyn sosio-ekonomisten vaikutusten arviointia sekä merkintäkynnyksiä, jotka koskevat muuntogeenisen aineksen jäämiä siemenissä. Herkkien ja/tai suojeltujen alueiden suojelua olisi parannettava, mukaan luettuna mahdollisuus luoda GM-vapaita vyöhykkeitä paikallis-, alue- tai valtiotasolle.

6.8 Vaikka komissio onkin ryhtynyt toimiin eräissä näistä kysymyksistä, neuvoston kehotuksiin ei vielä ole vastattu riittävästi kouraantuntuvien tuloksien. ETSK korostaa, että on tärkeää ryhtyä konkreettisiin, asiallisesti painokkaiisiin toimiin asianmukaisen lainsäädännön ja toimintapolitiikan käyttöönottamiseksi kaikissa edellä mainituissa kysymyksissä, sekä korjaamaan edellä mainitut lainsäädännössä olevat puutteet mahdollisimman pian. Muuntogeenisiä organismeja koskevien riskinarviointi- ja riskinhallinta- sekä hyväksymismenettelyiden tarkistukseen liittyen ETSK suosittaa neuvoston ja parlamentin tavoin, että prosessiin

<sup>(12)</sup> Ks. alaviite 2.

<sup>(13)</sup> Ks. esim. CESE, EUVL C 54, 19.2.2011, s. 51; CESE, EUVL C 157, 28.6.2005, s. 155; CES, EYVL C 125, 27.5.2002, s. 69 sekä CES, EYVL C 221, 17.9.2002, s. 114.

<sup>(14)</sup> Asia C-442/09, Bablok et al. v. Freistaat Bayern ja Monsanto.

osallistuisivat luonnontieteilijöiden lisäksi myös yhteiskuntatieteilijät, juristit, etiikan tuntijat ja kansalaisyhteiskunnan eturyhmien edustajat, jotta päätöksenteossa otettaisiin huomioon myös "muut perustellut tekijät", kuten sosio-ekonomiset, kulttuuriset ja eettiset kysymykset sekä yhteiskunnalliset arvot. Tämä voisi myös lieventää muuntogeenisiin organismeihin liittyviä yhteiskunnallisia vastakkainasetteluja ja auttaa laukaisemaan umpikujan, johon poliittisessa päätöksenteossa on ajaututtu.

6.9 Tärkeä asiaan liittyvä projekti, jonka toteutus on viivästynyt, on muuntogeenisiä organismeja sekä niitä sisältäviä elintarvikkeita ja eläinrehuja koskevien lainsäädännöllisten puitteiden arviointi, jonka komissio aloitti neuvoston pyynnöstä vuonna 2008 ja jonka tulokset oli määrä esittää kuluvan vuoden alussa. Komissio on luvannut neuvostolle, että lainsäädännön uudelleentarkastelusta tehdään aloitteita vuoteen 2012 mennessä, ja ETSK pitää tavoitteen toteutumista tärkeänä. Edellä mainitut lainsäädännölliset puutteet on joka tapauksessa korjattava tarkastelun yhteydessä. Ensiaskeleena komission on pikimmiten järjestettävä laaja julkinen kuulemismenettely juuri julkaisun arviointiraportin<sup>(15)</sup> pohjalta, jotta varmistetaan yhteiskunnan panos lainsäädännöllisten puitteiden uudelleentarkastelussa. Tämä auttaisi varmasti lievittämään kansalaisten huolestuneisuutta ja voisi myös parantaa kansalaisten luottamusta lainsäätäjiä kohtaan.

6.10 Eräs aspekti, joka väistämättä tulee olemaan esillä tulevan tarkistuksen yhteydessä, on muuntogeenisten organismien määritelmä. Vaikka geeniteknikka ja sen sovellukset ovat kehittyneet hyvin nopeasti viime vuosikymmeninä, muuntogeenisten organismien määritelmä on pysynyt muuttumattomana siitä lähtien, kun EU:n ensimmäinen säädös annettiin vuonna 1990. EU-lainsäädännön mukaan "geneettisesti muunnetulla organismilla (GMO)" tarkoitetaan "ihmistä lukuun ottamatta organismeja, jonka perintöainesta on muutettu tavalla, joka ei toteudu luonnossa paritumisen tuloksena ja/tai luonnollisena rekombinaationa"<sup>(16)</sup>. Tietyt geeniteknikan alat jätettiin kuitenkin nimenomaisesti soveltamisalan ulkopuolelle, eikä muuntogeenisiä organismeja koskevien lainsäädännöllisten puitteiden määräyksiä siten sovelleta niihin.

6.11 Vuosien kuluessa on kuitenkin kehitetty monia uusia kasvinjalostuksen menetelmiä, joita ei pystytty ennakoimaan nykyisiä lainsäädännöllisiä puitteita laadittaessa. Yksi esimerkki on lajinsisäinen genetiikka (*cisgenesis*), jossa geenejä siirretään samaan lajiin kuuluvien organismien välillä käyttäen yhdistelmä-DNA:ta. Herää kysymys, missä määrin kyseisen kaltaiset uudet tekniikat kuuluvat nykyisen muuntogeenisiä organismeja koskevan määritelmän piiriin, ja kuuluvatko tällä tavoin aikaansaadut organismit siten nykyisen GMO-lainsäädännön piiriin. Hallinnollisia rasitteita silmällä pitäen ja muuntogeenisten organismien poliittinen ja julkinen stigma huomioon ottaen kyseisen lainsäädännön ulkopuolelle jääminen on kasvinjalostussektorille erittäin tärkeä taloudellinen kysymys. Se mahdollistaa tällaisten innovaatioiden nopeamman markkinoille tuonnin ilman sitä mahdollisuutta, että merkintävaatimukset herättäisivät kielteisiä reaktioita kuluttajissa. Myös näitä tekniikoita koskevat kuitenkin samat eettiset, ekologiset, sosio-ekonomiset ja poliittiset askarruttavat seikat kuin muuntogeenisten organismien nykysukupolveakin, sillä käytetty geeniteknikkaa on niissä olennaisilta osin samaa, ja sama kokemuksen puute ja monet epävarmuustekijät ovat niissä yhdistävänä tekijänä.

6.12 Jotta varmistettaisiin uusia kasvinjalostustekniikoita ja niiden tuloksena saatavia tuotteita koskeva yhdenmukainen lainsäädännöllinen lähestymistapa kaikissa jäsenvaltioissa, komissio perusti vuonna 2008 tieteellisen työryhmän, minkä jälkeen on määrä perustaa poliittinen työryhmä laatimaan oikeudellista lähestymistapaa koskevia suosituksia. Molempien työryhmien raporttien oli määrä valmistua kesän 2011 loppuun mennessä, ja ne on otettava huomioon tarkasteltaessa lainsäädännöllisiä puitteita uudelleen vuonna 2012. ETSK pitää välttämättömänä EU:n nykyisen, prosessiin perustuvan lainsäädännöllisen lähestymistavan säilyttämistä ja katsoo siten, että tällaisten uusien kasvinjalostustekniikoiden tulisi periaatteessa kuulua muuntogeenisiä organismeja koskevan EU:n lainsäädännön piiriin geeniteknikan (yhdistelmä-DNA:n) käytön perusteella, vaikka tuloksena olevat kasvit tai johdannaistuotteet eivät havaittavasti eroa vastaavista perinteisistä vastaineistaan.

Bryssel 18. tammikuuta 2012

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja  
Staffan NILSSON

<sup>(15)</sup> [http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/evaluation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/evaluation/index_en.htm)

<sup>(16)</sup> Direktiivin 2001/18/EY 2 artiklan 2 kohta ja direktiivin 2009/41/EY 2 artiklan b kohta. "Organismilla" tarkoitetaan direktiivien mukaan 'biologista rakennetta, joka pystyy lisääntymään tai siirtämään perintöainesta'.



## LIITE I

## komitean lausuntoon

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

**Kohta 3.8**

Korvataan kohta uudella tekstillä.

"Moninaiset kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja sidosryhmät ovat ilmaisseet huolensa muuntogeenisten organismien vaikutuksista ympäristöön, eläinten hyvinvointiin, kuluttajien etuihin, maatalouteen, mehiläistenhoitoon, maaseudun ja globaaliin kehitykseen, etiikkaan, uskontoon ja niin edelleen. Euroopan parlamentti on usein esittänyt kriittisiä näkemyksiä muuntogeenisistä organismeista ja niiden sääntelystä. Samoin ovat tehneet ETSK sekä jäsenvaltioiden valtiolliset, alueelliset ja paikalliset viranomaiset ja riippumattomat tutkijat. Tärkeimpiä puolestapuhujia ovat suuryritykset, joilla on muuntogeenisiä organismeja koskevia patenteja, sekä muut sidosryhmät, kuten tietyt muuntogeenisiä organismeja käyttävät viljelijät ja tutkijat sekä kansainväliset kauppakumppanit, joilla on vahvat taloudelliset intressit joustavoittaa muuntogeenisiä organismeja koskevaa lainsäädäntöä EU:ssa. Eräitä muuntogeenisten organismien tärkeimpiä väitetyjä etuja käsitellään tekstijaksossa 5. Maataloudessa sovellettavan bioteknologian kannattajat ja vastustajat ovat hyvin etäällä toisistaan tässä tunnepitoisessa ja kiihkeässä keskustelussa, josta tieteellisestä näkökulmasta tarkasteltuna puuttuvat usein tekniset argumentit. Laaja enemmistö tiedeyhteisöstä on tiukasti sitä mieltä, ettei muuntogeenisten organismien käytöstä elintarvikkeiden tuotannossa aiheudu vaaraa ihmisten terveydelle. Itse asiassa muuntogeeniset organismit ovat läsnä arkielämässämme ja ne on hyväksytty täysin maatalouden ulkopuolisilla aloilla. Euroopan komission yhteinen tutkimuskeskus ( Joint Research Center, JRC) on todennut eri yhteyksissä, että siirtoogeenisiin elintarvikkeisiin liittyvät riskit eivät missään tapauksissa ole luonnonmukaisten tai perinteisten elintarvikkeiden riskejä suuremmat. On kuitenkin totta, että kansalaisyhteiskunnan eri sektorit, lähinnä ympäristöryhmät ja kuluttajien edustajat, tähdentävät oikeutetusti ympäristö- ja eettisiä ongelmia sekä lajien rinnakkaiseloja ja suurten monikansallisten yritysten monopoliiin liittyviä ongelmia, jotka pakottavat tarkastelemaan tätä kysymystä objektiivisesti. ETSK on todennut, että bioteknologia on keskeinen väline vastattaessa ruokaturvan haasteeseen <sup>(1)</sup>, mutta se on päättänyt syventää keskustelua bioteknologian vahvuuksista ja heikkouksista EU:ssa."

**Äänestystulos**

Puolesta	91
Vastaan	122
Pidättyi	19

**Kohta 5.3**

Korvataan kohta uudella tekstillä.

"Maailman elintarvikekriisi ei siten ole niinkään tuotannon, vaan jakautumisen ongelma (maailman ruoantuotanto on yli 150 prosenttia globaalista kulutuksesta). Näin ollen se edellyttää pikemminkin poliittista ja taloudellista ratkaisua kuin maatalousalan innovointia. ETSK toteaa nopean väestönkasvun aiheuttavan entistä suurempia paineita globaalille elintarviketurvalle. Kansainväliset organisaatiot, kuten YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö (FAO), suuret kansalaisjärjestöt kuten Oxfam sekä vaikutusvaltaisen YK:n maataloustieteen ja tekniikan kehityksen kansainvälisen arviointifoorumin IAASTD:n ( The International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development) tuore raportti kaikki painottavat kestävyysperiaatteen mukaisen maatalouden merkitystä elintarviketurvaa ja itsensä sääntelyä koskevana ratkaisuna. Näissä vaikutusvaltaisissa arvioissa painotetaan kestäväpohjaisten ja ekologisten maatalouskäytäntöjen ja tekniikoiden tarvetta, eikä niissä välttämättä pidetä merkittävänä muuntogeenisten organismien, vaan pikemminkin vaihtoehtoisten menetelmien roolia. Tärkein IAASTD:n ja muiden tahojen mainitsema esimerkki tällaisista vaihtoehtoisista tekniikoista on markkerivasteinen valinta, jossa geneettisiä markkereita (geenitunnistimia) käytetään ominaisuuksien tarkkaan ja tehokkaaseen valintaan, mutta johon ei liity mitään riskialtista tai ennustamatonta geneettistä manipulointia tai geenien siirtämistä. Koska tämä tekniikka on todistetusti tehokas ja geenitekniikkaa halvempi vaihtoehto, se voisi tarjota ristiriidattoman vaihtoehdon muuntogeenisille organismeille. Samalla alhaisemmat kustannukset aiheuttaisivat vähemmän patenteihin ja markkinoiden keskittymiseen liittyviä ongelmia. Vaikka muuntogeenisten organismien tulevaa potentiaalia ei pidä sulkea pois, tietoinen päätös kehittää muuta kuin geenitekniikkaa ja kestäviä maatalouskäytäntöjä voisi antaa EU:lle huomattavaa kilpailuetua, jota sillä ei nykyisellään muuntogeenisiin organismeihin liitynen ole. Mittava investointi kestävyysperiaatteita noudattavaan maatalouteen voisi antaa EU:lle ainutlaatuisen ja innovoinnin ohjaaman johtoaseman maailmassa, mikä vaikuttaisi myönteisesti talouteen ja työllisyyteen sekä innovointiin ja EU:n kilpailuasemaan. Lisäksi tämä olisi enemmän tulevassa YMP:ssä kaavailun EU:n maatalousmallin mukaista ja hyödyllistä biologisen monimuotoisuuden kannalta. Maataloutta ja tutkimusta käsittelevien ETSK:n lausuntojen mukaan maatalousalan innovoinnilla, nykyaikaisella ja uusilla teknologioilla tulee olla ensisijainen rooli kehittäessä sellaista kestäväpohjaista maataloutta, joka on entistä tuottavampaa ja jossa veden ja maaperän kaltaisia luonnonvaroja hallinnoidaan nykyistä kestävämmällä tavalla. Bioteknologia voi eräissä tapauksissa osaltaan auttaa nälän torjumisessa. On

<sup>(1)</sup> Ks. puheenjohtaja Staffan Nilssonin päätelmät aiheesta "Ruokaa kaikille" käsittelevässä konferenssissa, joka järjestettiin yhteistyössä Euroopan komission kanssa panoksen antamiseksi elintarviketurvaongelmaa käsittelevää G20-ryhmän kokousta varten.

kuitenkin välttämätöntä, että eurooppalaisessa maatalousmallissa varmistetaan luonnonmukaisen maatalouden, perinteisen maatalouden ja GMO-maatalouden rinnakkaiselo. FAO, G20-ryhmä, Maailmanpankki ja ETSK ovat todenneet, että puutteellisen elintarviketurvan torjumiseksi on kohdistettava tutkimusta sellaisten kuivuutta entistä paremmin kestävien lajikkeiden kehittämiseen, jotka ovat nykyistä tuottoisampia ja jotka hyödyntävät maaperää entistä paremmin aiempaa alhaisemmin energiakustannuksin. Vaikuttaa kiistämättömältä, että geneettinen muuntaminen voi tässä mielessä tuoda arvokkaan panoksen.”

**Äänestystulos**

Puolesta	83
Vastaa	139
Pidättyi	13

---

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös energian alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan tietojenvaihtomekanismin perustamisesta”**

KOM(2011) 540 lopullinen – 2011/0238 COD

(2012/C 68/12)

Esittelijä: **Jonathan PEEL**

Euroopan unionin neuvosto päätti 27. syyskuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös energian alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan tietojenvaihtomekanismin perustamisesta*

KOM(2011) 540 lopullinen – 2011/0238 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. joulukuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 177 ääntä puolesta ja 1 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Suositukset ja päätelmät

1.1 Energia on oleellisen tärkeää elintasomme ja elämänlaatumme kannalta. <sup>(1)</sup> ETSK suhtautuu myönteisesti komission julkaisemaan ehdotukseen päätökseksi energian alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan tietojenvaihtomekanismin perustamisesta. Komitea pitää tätä asianmukaisena askeleena kohti EU:n yhteisen ulkoisen energiapolitiikan tehokasta toteuttamista Lissabonin sopimuksen (SEUT:n <sup>(2)</sup>) 194 artiklan ja EU:n Energia 2020 -strategian <sup>(3)</sup> sekä Eurooppa-neuvoston 4. helmikuuta 2011 energia-asioista antamien päätelmien mukaisesti. Ehdotettua tehokasta ja pakollista tietojenvaihtojärjestelmää, jossa komissiolla on aktiivinen rooli, kun jäsenvaltiot neuvottelevat hallitustenvälisiä energiasopimuksia kumppanimaiden kanssa, on odotettu kauan.

1.2 Komitea pitää tähän liittyen tervetulleena myös sitä, että ehdotetun päätöksen mukaan jäsenvaltioiden tulee ilmoittaa komissiolle kaikista voimassa olevista kahdenvälisistä sopimuksistaan. Komissio arvioi, että jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä on tehty noin 30 öljysopimusta ja noin 60 kaasusopimusta mutta vähemmän sähköopimuksia.

1.2.1 Komitea pitää yllättävänä, ettei tällaista tietojenvaihtomekanismia vielä ole komission ja jäsenvaltioiden välillä tai jäsenvaltioiden kesken, mutta ottaa täysin huomioon luottamuksellisuuskysymykset. Komitea huomauttaa, että vaikka komissiolla ja yksittäisillä jäsenvaltioilla ei voi olla kokonaiskuva

minkään tietyn kauppakumppanin tilanteesta, avainkumppaneilla varmasti on! On ensiarvoisen tärkeää, että Eurooppa toimii yhtenäisesti pyrkiessään varmistamaan riittävän, vakaan ja varman energiansaannin lähitulevaisuudessa ja jatkaa tehokkaiden energiasämarkkinoiden rakentamista. Arvioiden mukaan maailman energiankysyntä – joka kohdistuu rajallisiin varantoihin – saattaa kasvaa 20 lähivuoden aikana noin 40 prosenttia lähinnä nousevan talouden maista johtuvan kasvavan kilpailupaineen takia. Vielä määrittelemättömät ilmastonmuutoksen seurausten torjumiseksi toteutettavat toimenpiteet saattavat kuitenkin tehdä asioista vielä monimutkaisempia.

1.3 Komitea suhtautuu myönteisesti myös siihen, että ehdotettuun päätökseen on sisällytetty 5 artikla, jonka mukaan komissio voisi antaa neuvoteltavana olevasta sopimuksesta virallisen lausunnon, jossa vahvistetaan, ettei hanke ole sisämarkkinasääntöjen vastainen. Edellytyksenä on, että lausunto annetaan kohtuullisessa ajassa ja kaavaillussa aikataulussa. Kuten komitea korostaa kattavasta kansainvälisiä sijoituksia koskevasta eurooppalaisesta politiikasta antamassaan lausunnossa <sup>(4)</sup>, jossa käsitellään jo monia tässä asiakirjassa esille otettuja seikkoja, oikeusvarmuus investoijien kannalta on oleellinen seikka.

1.3.1 Komitea pitää kuitenkin huolestuttavana ehdotusta siitä, että komission katsottaisiin hyväksyvän hankkeen, jos se ei ole neljän kuukauden kuluessa esittänyt kantaansa. Komitea ymmärtää, että menettelysystä komission ei ole järkevää tai helppoa antaa virallista hyväksyntää jokaisessa tapauksessa, mutta selvyuden vuoksi, ja koska yhteensopivuuden tarkastamista edellytetään nimenomaisesti, komitea suosittaa, että aina kun

<sup>(1)</sup> Euroopan parlamentin jäsen Giles Chichester, entinen EP:n valiokunnan puheenjohtaja, lokakuu 2011.

<sup>(2)</sup> Sopimus Euroopan unionin toiminnasta.

<sup>(3)</sup> KOM(2010) 639 lopullinen.

<sup>(4)</sup> EUVL C 318, 29.10.2011, s. 150–154.

mahdollista esitetään myönteinen kanta – vaikka vain epävirallisesti – tai varoitetaan riittävän ajoissa mahdollisesta ongelmas- ta, jonka takia on tehtävä lisäselvityksiä.

1.4 Sekä strategisten että kaupallisten seikkojen tulee ohjata energiasopimuksia. Komitea ottaa huomioon suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteiden säilyttämisen tarpeen mutta pitää kuitenkin valitettavana, etteivät kaupallisten toimijoiden kanssa solmitut sopimukset kuulu ehdotuksen piiriin. Tämä näkemys poh- jautuu erityisesti ehdotuksen perusteluissa (1. luku) esitettyyn vahaan viestiin tiettyjen tavarantoimittajien monopoli- tai lähes monopoli- asemasta, jollaisen muodostuminen olisi EU:n lainsäädännön vastaista. Komitea kehottaa komissiota vähintäänkin ryhtymään aktiivisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että se saa nopeasti kaikki tiedot kauppasopimusten niistä osista, joihin EU:n sääntelyn uskotaan mahdollisesti vaikuttavan – erityisesti silloin kun nämä voivat olla hallitustenvälisen sopimus- ten liitteinä. Komitea on erityisen huolissaan mahdollisista vaa- roista, joita voi aiheutua, jos strategiset kumppanuudet voivat johtaa EU:n ulkopuolisten intressien sanelemien toimintatapojen pakolliseen käyttöönottoon yhteyksissä, joissa ne voivat osoit- tautua vahingollisiksi.

1.4.1 Lisäksi komitea korostaa, että eurooppalaisten kulutta- jien on hankala käsittää hallitustenvälisen ja yksityisten ulkois- ten energiasopimusten eroa, sillä vaikutukset hintoihin, energi- antoimittajan valintaan, käytettäviin energialähteisiin ja muihin asiaankuuluviin seikkoihin ovat samanlaiset.

1.4.2 Komitea kehottaa toteuttamaan oikeudenmukaisia mutta lujia toimia siltä osin kuin eräillä unionin ulkopuolisilla energi- antoimittajilla on väistämättä erilaiset strategiset ja kauppal- liset intressit kuin EU:lla. Komitea epäilee, miten hyvin komis- sion ajatus siitä, että näiden toimittajatahojen olisi edistettävä yhteensopivuuttaan EU:n sisämarkkinasääntöjen kanssa, voi to- teutua. Komitea katsoo kuitenkin, että neuvottelujen johtotäh- tenä pitäisi aina kun mahdollista olla kumppanuushenki, avoi- muus ja keskinäinen luottamus.

1.5 Komitea pahoittelee kuitenkin erityisesti täyden vaikutu- sarvioinnin puutetta, koska sellaisen avulla olisi voitu parantaa ennakointia ja tehdä siitä avointa sekä saada tarkempi käsitys siitä, miten jäsenvaltiot todennäköisesti suhtautuvat asiaan. Energia on tietenkin komission ja jäsenvaltioiden jaettuun toi- mivaltaan kuuluva ala, ja monien mielessä se liittyy tiiviisti kä- sitykseen suvereniteetista. Tämä vaikuttaa kahdensuuntaisesti: toiset haluavat lisää tukea, kun taas toiset saattavat nähdä toi- missa tarpeetonta asioihin puuttumista, etenkin liittyen hallin- nan menettämiseen omasta neuvottelumandaatista ja autonomi- asta, ja uusi mekanismi nähdään peiteltyinä yrityksenä siirtää toimivaltaa energiapolitiikan alalla EU:lle. Komissiolla ei ole tässä yhteydessä samanlaisia valtuuksia kuin investointeihin liit- tyvissä kysymyksissä, joissa ehdotetaan samanlaisia toimia kah- densuuntaisten sijoitussopimusten osalta (tällaisia on paljon enem- män) mutta varovaisuus olisi niin ikään kaikkien osapuolten etujen mukaista.

1.5.1 Komission tulee osoittaa, että se kiinnittää huomiota tällaisiin, olonsa mahdollisesti hyvin uhatuksi tuntevien jäsenval- tioiden varauksiin. Sen on hoidettava kaikki siirtymävaiheet huolellisesti, jotta saadaan yhä vahvempi hyväksyntä sille, että ehdotetun tiedonvaihdon päätarkoituksena on vahvistaa jäsen- valtioiden neuvotteluasemaa unionin ulkopuolisiin maihin näh- den. Tässä yhteydessä on erittäin tärkeää toimia täydessä yhteis- työssä jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten kanssa. Komitea suhtautuu myönteisesti sen painottamiseen, että jäsenvaltioita tuetaan neuvotteluissa. On erittäin tärkeää, että ensimmäisissä tapauksissa, joissa komissio osallistuu aktiivisesti neuvotteluihin, toimet osoitetaan tehokkaiksi ja tulokset ovat riittävät, jotta väistämättä esiintyvät huolet hälvenisivät.

1.5.2 Komitea haluaa lisäselvityksiä siitä, miten luottamuksel- lisuutta koskevaa 7 artiklaa aiotaan soveltaa käytännössä, sillä kauppasopimusten oleelliset osatekijät (mm. hinnat ja ehdot) ovat liikesalaisuuksina aina luottamuksellisia. Tämä on ratkai- seva seikka, jotta päätökselle saadaan hyväksyntä. Koska EU:lla ei vielä ole vakiintunutta yhteistä energiapolitiikkaa, jäsenvalti- oiden ja komission on jatkettava toimia, jotka tähtäävät kaikkien osapuolten keskinäisen luottamuksen tarvittavaan lujittamiseen. Tarkasteltava ehdotus voi antaa prosessille vain lähtölaukauksen.

1.6 Komitea epäilee väittämää siitä, ettei ehdotuksella olisi vaikutusta unionin talousarvioon. Kun otetaan huomioon eu- rooppalaisesta energiapolitiikasta johtuvat lisääntyvät vaatimuk- set, komitea ei usko, että ehdotukseen sisältyvät tiheään tois- tuvat valvonta- ja neuvontatehtävät voitaisiin hoitaa ilman lisä- resursseja.

1.7 Komitea kehottaa tekemään ensimmäisen väliarvioinnin kahden eikä neljän vuoden jälkeen, koska tässä ajassa ehti ker- tyä runsaasti kokemusta ja tietoja sen arvioimiseksi, toimiiko mekanismi tehokkaasti.

1.8 Mitä tulee ehdotuksen laajempiin vaikutuksiin, joista ker- rotaan lähinnä päätösehdotukseen liittyvässä paljon laajemmassa tiedonannossa, komitea suhtautuu myönteisesti komission yleis- tavoitteeseen vahvistaa EU:n yleisen energiapolitiikan ulkoista ulottuvuutta. Energiatehokkuus, turvallisuus ja vakaus liittyvät selvästi toisiinsa, mutta komitea pitää valitettavana, että sitä vas- toin sellaisten kolmen jo vakiintuneemman tavoitteen kuin kil- pailukykyisen, kestäväpohjaisen ja varman energian välistä yhtey- ttiä ei esitetä kristallinkirkkaasti – etenkin kun kilpailukykyinen energia ja kestäväpohjainen energia eivät aina ole yhteensovit- tavissa.

1.8.1 Komitea pahoittelee myös sitä, että lähinnä teknisiä ja menettelykysymyksiä käsittelevässä ehdotuksessa ei käsitellä eri- tyisesti (ja tiedonannossakin käsitellään varsin suppeasti) asiaan tiiviisti liittyviä näkökohtia, kuten diplomaattisia ja sosioeko- nomisia suhteita toimittaja- ja kauttakulkumaihin.

1.8.2 Selväksi ei käy myöskään se, että tarkasteltava ehdotus liittyy kiinteästi laajempiin energiaa koskeviin kaupanäkökohtiin ja perustuu niiden kanssa samoihin tietoihin. Kauppaneuvottelut ovat tietenkin kuuluneet EU:n toimivaltaan jo vuosikymmeniä. Energialla on tiettävästi merkittävä osuus EU:n ensimmäisestä ja urauurtavasta pitkälle menevästä ja laaja-alaisesta vapaakauppasopimuksesta Ukrainan – energia-alalla EU:n kannalta keskeisen kauttakulkumaan – kanssa käytävissä neuvotteluissa, jotka saadaan lähiaikoina päätökseen. Vastaavia neuvotteluja harkitaan aktiivisesti myös EU:n muiden naapurivaltioiden – sekä itäisen kumppanuuden maiden että Euromed-maiden – kanssa; myös niissä energian odotetaan olevan keskeisessä asemassa.

1.8.3 Komitea kehottaa komissiota nimenomaisesti kiinnittämään EU:n ja Venäjän ehdotetun uuden sopimuksen keskeisistä ja kattavista energianäkökohdista käytävissä neuvotteluissa erityishuomiota kolmeen Baltian maahan ja niiden ainutlaatuisen asemaan, sillä niiden sähköverkot on synkronoitu Venäjän eikä unionin järjestelmien kanssa.

1.9 Lisäksi komitea pitää erittäin valitettavana, ettei ehdotuksessa tai tiedonannossa viitata minkäänlaisiin järjestelyihin kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksien varmistamiseksi. Puute on korjattava. EU:n hiljattain esimerkiksi Etelä-Korean kanssa solmimien vapaakauppasopimusten täytäntöönpanon seuranta varten luodaan jo nyt tai piakkoin virallisia mekanismeja, ja lisäksi itäisen kumppanuuden piirissä toimii aktiivisesti kansalaisyhteiskuntafoorumi.

1.9.1 Komitea on kuitenkin hyvillään siitä, että se on vihdoin kutsuttu mukaan itäisen kumppanuuden piirissä toimivan energiakysymyksiä käsittelevän aihekohtaisen foorumin työskentelyyn. Tämä on erityisen tervetullutta, koska kolmessa muussa foorumissa kansalaisyhteiskunnan osallistuminen kokouksiin on jo vakiintunutta.

## 2. Taustaa

2.1 Helmikuun 4. päivänä 2011 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa todettiin, että unionin ja jäsenvaltioiden tulee parantaa ulkoisten energia-alan toimiensa koordinoitua, ja pyydettiin jäsenvaltioita ilmoittamaan 1. tammikuuta 2012 alkaen komissiolle kaikki uudet ja jo voimassa olevat kahdenvälistä energiasopimuksensa kolmansien maiden kanssa.

2.2 Euroopan komissio julkaisikin syyskuussa kaksi asiakirjaa, jotka käsittelevät ulkoisen energiapolitiikan muodostamista EU:lle: ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi energian alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan tietojenvaihtomekanismin perustamisesta<sup>(5)</sup> ja tiedonannon energian toimitusvarmuudesta ja kansainvälisestä yhteistyöstä – ”EU:n energiapolitiikka: yhteistyö rajanaapureiden kanssa”<sup>(6)</sup>.

2.3 Komitealta on pyydetty lausunto vain säädösehdotuksesta, jolla luodaan mekanismi Eurooppa-neuvoston helmikuussa 2011 esittämien päätelmien toimeenpanemiseksi. Tiedonanto on sisällöltään paljon laajempi, ja siinä käsitellään ehdotusta vain lyhyesti. Komitea pahoittelee lausuntopyynnön suppeutta, koska tiedonannossa käsitellään monia tärkeitä näkökohtia, joita komitea haluaisi kommentoida, kuten uusiutuvaa energiaa, energiatehokkuutta ja muita kestävän kehityksen kysymyksiä sekä EU:n suhteita Venäjään, Kiinaan, muihin nopeasti kasvaviin talouksiin ja yleensä kehitysmaihin.

2.3.1 Komissio on ilmaissut selvästi, että tiedonannon johdosta tehdään useita ehdotuksia, joista nyt ehdotettu päätös on ensimmäinen ja tärkeimmistä päästä.

2.4 Maailmanlaajuinen energiankysyntä ja EU:n riippuvuus fossiilisista tuontipolitoaineista ovat molemmat kasvussa. Kuten tiedonannossa todetaan, EU tuo yli 60 prosenttia kaasustaan ja yli 80 prosenttia öljystä, ja samalla kilpailu muilta tahoilta – etenkin nousevan talouden maista – tulevan kysynnän kanssa kiihtyy kiihtymistään. Maailman energiankysyntä saattaa kasvaa 20 lähivuoden aikana 40 prosenttia, ja vielä määrittelemättömät ilmastonmuutokseen liittyvät toimenpiteet saattavat tehdä asioista vielä monimutkaisempia. Monet jäsenvaltiot voivat tukeutua vain muutamien energiantoimittajiin ja ovat siksi alttiita pullonkaulailmiöille ja hintaheilahteluille erityisesti kaasu- ja öljytoimituksissa. Näin ollen olisi todella kiireellisesti lujitettava selvästi EU:n ulkoisen energiapolitiikan perustaa. On ensiarvoisen tärkeää, että Eurooppa toimii yhtenäisesti pyrkiessään varmistamaan riittävän, vakaan ja varman energiansaannin lähitulevaisuudessa ja jatkaa tehokkaiden energiasämarkkinoiden rakentamista.

2.5 Tätä varten ei ole toistaiseksi käytettävissä monia tehokkaita välineitä. Energialla ennakoitaan olevan merkittävä osuus EU:n ja Ukrainan pitkälle menevässä ja laaja-alaisessa vapaakauppasopimuksessa, jonka uskotaan valmistuvan lähiaikoina. EU:n energiasuhteita yhdeksään itä- ja kaakkoiseurooppalaiseen kumppanimaahan<sup>(7)</sup> sääntelee puolestaan energiayhteisö. Pitkäjänteinen strateginen kansainvälinen toimintatapa edellyttää paljon jäsennellympiä ja johdonmukaisempia institutionaalisia järjestelyjä. EU:n Energia 2020 -strategiassa nimettiin perustellusti EU:n energiapolitiikan ulkoinen ulottuvuus yhdeksi tulevien vuosien keskeisistä painopisteistä. Tämä kysymys pyritään ratkaisemaan nyt ehdotetulla päätöksellä.

2.6 Ehdotetun päätöksen mukaan jäsenvaltioiden on vaihdettava Euroopan komission kanssa tietoja aikeistaan solmia hallitustenvälisiä energiasopimuksia kolmansien maiden kanssa. Komissio haluaa varmistaa yhteensopivuuden tarkastusmekanismin (5 artikla) avulla, että tällaiset sopimukset ovat sisämarkkinasääntöjen mukaisia. Yhtenä suurena hyötynä olisi oikeusvarmuus investointien kannalta.<sup>(8)</sup> Komissio korostaa, että uusi

<sup>(5)</sup> KOM(2011) 540 lopullinen.

<sup>(6)</sup> KOM(2011) 539 lopullinen.

<sup>(7)</sup> Albania, Bosnia ja Hertsegovina, entinen Jugoslavian tasavalta Makedonia, Kroatia, Kosovo, Moldova, Montenegro, Serbia ja Ukraina.

<sup>(8)</sup> Toimet on tietysti sovitettava yhteen EU:n uusien, Lissabonin sopimukseen perustuvien kattavien investointivaltuuksien ja -politiikan kanssa – ks. komitean lausunto, EUVL C 318, 29.10.2011, s. 150–154.

mekanismi on koordinoititoimenpide, jonka avulla on tarkoitus tukea jäsenvaltioita ja kasvattaa niiden neuvotteluvoimaa eikä tulla niiden sijaan tai rajoittaa niiden mahdollisuuksia solmia kyseisiä sopimuksia. Ehdotetun päätöksen 7 artiklassa korostetaan, että tietojen luottamuksellisuuden – joka on äärimmäisen arkaluonteinen asia – varmistamiseksi on säännöksiä.

2.7 Komitea pitää kuitenkin valitettavana, etteivät kaupallisten toimijoiden kanssa solmitut sopimukset kuulu ehdotuksen piiriin. Tämä näkemys pohjautuu erityisesti komission esittämään selvään varoitukseen tiettyjen tavarantoimittajien monopoli- tai lähes monopoli asemasta, jollaisen muodostuminen olisi EU:n lainsäädännön vastaista.<sup>(9)</sup> Komitea kehottaa komissiota vähintäänkin ryhtymään aktiivisiin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että se saa nopeasti kaikki tiedot kauppasopimusten niistä osista, joihin EU:n sääntelyn uskotaan mahdollisesti vaikuttavan – erityisesti silloin kun nämä voivat olla hallitustenvälisten sopimusten liitteinä.

### 3. ETSK:lta vankkumaton tuki vahvalle, toimitusvarmuuteen perustuvalla Euroopan ulkoiselle energiapolitiikalle

3.1 Komitea vetosi<sup>(10)</sup> maaliskuussa 2011 selvästi sen puolesta, että EU:n tulee ryhtyä viipymättä vahvistamaan vaihteittain yhteistä ulkopoliittikkaansa energiaan liittyvissä asioissa. Komitea vastasi lausunnollaan silloisen puheenjohtajavaltion Unkarin pyyntöön ja patisteli ryhtymään konkreettisiin toimiin, joiden avulla sisä- ja ulkopoliittikat sovitetaan entistä paremmin yhteen, sekä soveltamaan yhdenmukaista ja johdonmukaista lähestymistapaa. Lisäksi se suositti energia-asioiden ankkuroimista uudella tavalla institutionaaliseen kehykseen, strategista monenvälistä politiikan suuntaamista ja etusijaisten energiakumppanuuksien tehokasta toteuttamista EU:n naapurivaltioiden kanssa.

3.2 Vuonna 2009 komitea oli kehottanut<sup>(11)</sup> laatimaan EU:lle kattavan ulkoisen energiastrategian ja keinot sen tehokkaaksi täytäntöönpanemiseksi. Komitea määritteli EU:n kansainvälisten energiasuhteiden kahdeksi pitkän aikavälin pilariksi energiavarmuuden ja ilmastopolitiikan. Se korosti kolmannen energiapaketin merkitystä pyrittäessä vähentämään EU:n riippuvuutta ulkopuolisista energiantoimittajista, mutta myös tarvetta kannustaa kestäväpohjaiseen energian tuottamiseen ja käyttöön kolmansissa maissa. Lausunnossa korostettiin energiapolitiikan ja asiaan liittyvien kauppapolitiikan osa-alueiden vahvaa keskinäistä sidosta sekä kumppanimaiden velvoitetta noudattaa tiettyjä markkinasääntöjä, jotka voivat koskea esimerkiksi vastavuoroisuutta, tasapuolista kohtelua, avoimuutta, investointien suojelua ja oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamista. Koska energia todennäköisesti nousee kansainvälisissä kiistoissa yhä keskeisemmälle sijalle, komitea korostaa jälleen, että jäsenvaltioiden kansallisten intressien vastapainoksi tarvitaan ehdottomasti yhtenäistä eurooppalaista näkemystä.

3.3 Komitea on lisäksi korostanut<sup>(12)</sup>, että uusiutuvien energiamuotojen edistämistä ja energialähteiden monipuolistamista

ei voida erottaa EU:n ulkoisista toimista etenkin Euromed-alueella. EU:n ilmastopolitiikan noudattamisen varmistamiseksi tulee kumppanimaisissa asteittain poistaa fossiilille energialähteille suunnatut haitalliset tuet, lisätä uusiutuvan energian hankkeisiin liittyvää t&k-rahoitusta ja edistää energianäkökulmasta suotuisien tavaroiden ja palvelujen kauppaa.

### 4. Kansalaisyhteiskunnan rooli

4.1 Laiminlyönnit, jotka johtivat vuonna 2011 laajoihin kansannousuihin arabimaailmassa, ovat jälleen osoittaneet, että kansalaisyhteiskunnalla on olennaisen tärkeä rooli siirryttäessä demokratiaan, tehtäessä perustuslaillisia uudistuksia ja kehitettäessä yhteiskunnan rakenteita. Kansalaisyhteiskunnan ja etenkin työmarkkinaosapuolten panos tällä alueella ja itäisen kumppanuuden maissa<sup>(13)</sup> on otettava kaikin puolin huomioon avointen ja osallistumismahdollisuuksia tarjoavien päätöksentekoprosessien ja väestön hyväksynnän takaamiseksi. Komitea pitää erittäin valitettavana, ettei ehdotuksessa tai tiedonannossa viitata minkäänlaisiin järjestelyihin kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksien varmistamiseksi, vaikka työmarkkinaosapuolet ovat vahvasti mukana ruohonjuuritason toimissa ja niitä tarvitaan tärkeän palautteen antajina etenkin silloin, kun ongelmia syntyy, ja tiedonannossa viitataan erityisesti ”yhteisiin teollisuusjohtosiin hankkeisiin”<sup>(14)</sup>. Komitea on kuitenkin hyvillään siitä, että se on vihdoinkin kutsuttu mukaan itäisen kumppanuuden piirissä toimivan energiakysymyksiä käsittelevän aihekohtaisen foorumin työskentelyyn. Tämä on erityisen tervetullutta, koska kolmessa muussa foorumissa kansalaisyhteiskunnan osallistuminen kokouksiin on jo vakiintunutta.

4.2 EU:n hiljattain esimerkiksi Etelä-Korean kanssa solmimien vapaakauppasopimusten täytäntöönpanon seurantaan varten luodaan jo nyt tai piakkoin virallisia mekanismeja, ja lisäksi itäisen kumppanuuden piirissä toimii aktiivisesti kansalaisyhteiskuntafoorumi. Kansalaisyhteiskunnan näkemysten kuuleminen on energia-asioissa aivan yhtä tärkeää. Tässä yhteydessä on konsultoitava etenkin avoimuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi sekä yleisön valitusta ajatellen itse kuluttajia, jotka joutuvat usein kärsimään kohtuuttomasti markkinoiden toimimattomuudesta.

### 5. Laajempia strategisia huomioita

5.1 Komitea tukee komissiota varauksettomasti sen aikeissa ottaa johtava rooli EU:n kattavan ja koordinoitun ulkoisen energiastrategian laatimisessa. Komitea kehottaa jäsenvaltioita tukemaan komission ponnisteluja yhteisvastuun ja keskinäisen luottamuksen hengessä.

5.2 ETSK pitää yhteisvastuuta EU:n yhteisen energiapolitiikan kulmakivenä etenkin niiden jäsenvaltioiden auttamiseksi, joilla ei ole riittävää neuvotteluvoimaa, jotta ne voisivat turvata energian saannin kohtuulliseen ja oikeudenmukaiseen hintaan.

<sup>(9)</sup> Perustelut, KOM(2011) 540 lopullinen, 1. luku.

<sup>(10)</sup> EUVL C 132, 3.5.2011, s. 15–21.

<sup>(11)</sup> EUVL C 182, 4.8.2009, s. 8–12.

<sup>(12)</sup> EUVL C 376, 22.12.2011, s. 1.

<sup>(13)</sup> Ukraina, Moldova, Georgia, Armenia, Azerbaidžan ja Valko-Venäjä.

<sup>(14)</sup> Kohta 1.3, s. 7.

5.3 EU:n todetaan olevan paitsi merkittävä energian kuluttaja myös merkittävä teknologian tuottaja. Lisäksi sen markkinoiden avoimuutta ja sääntelyä koskevat säännöt kuuluvat maailman tiukimpiin, mukaan luettuna ydinturvallisuus ja muiden energiantuotantomuotojen turvallisuus.

5.4 Komitea panee merkille tiedonannossa <sup>(15)</sup> esitetyt luvut, joiden mukaan Venäjän, Norjan ja Algerian osuus EU:n maa-kaasun tuonnista on 85 prosenttia ja EU:n raakaöljyn tuonnista lähes 50 prosenttia. (Opec-maiden osuus EU:n raakaöljyn tuonnista on 36 prosenttia.) Venäjällä on johtava asema myös hiilen ja uraanin toimittamisessa EU:hun.

5.5 Raaka-aineiden saannin ohella myös energian saanti on EU:lle strateginen peruskysymys, kun ajatellaan, että maailman energiankysyntä kasvaa jyrkästi 20 lähivuoden aikana. Komitea kannattaa strategisten kumppanuuksien solmimista maailman keskeisten energia-alan toimijoiden (energiatoimittajien, kauttakulkumaiden ja muiden kuluttajien) kanssa. Kumppanuuksien olisi kohdistuttava yhteistyöhön vähähiilisen tekniikan kannattavuuden parantamiseksi ja käyttöönoton edistämiseksi sekä energiatehokkuuden ja -uudistusten edistämiseksi ja toimitusvarmuuden korostamiseksi <sup>(16)</sup>. Komitea odottaa erityisen kiinnostuneena Ukrainan kanssa lähiaikoina solmittavaa sopimusta, jonka on määrä koskea katkeamatonta toimitusvarmuutta, hinnoittelua ja muita avainkysymyksiä.

5.6 Tämä on erityisen tärkeää EU:n tulevan kauppapolitiikan kannalta. Komitea pitää kuitenkin tervetulleena myös tiedonannon viittausta energiapolitiikan nivoutumiseen yhä tiiviimmin EU:n kehitysyhteistyö-, laajentumis- ja investointipolitiikkaan sekä yleensä kansainvälisiin suhteisiin. Yhtenä Lissabonin sopimuksen päätavoitteena oli näiden EU:n politiikan eri alojen hallinnon lähentäminen. EU:n energiapolitiikka on nyt oleellisen tärkeää myös sovittava saumattomasti yhteen näiden politiikkojen kanssa, varsinkin kehitysmaiden kestävää talous- ja sosiaalista kehitystä ajatellen.

5.7 Komitea odottaa EU:n kaikkien energiakauppakumppanien pyrkivän noudattamaan EU:n energiasisämarkkinoilla sovellettavia sääntöjä. Sitä huolettava kuitenkin komission viime maaliskuussa energiayhteisön saavutuksista esittämä kriittinen arvio <sup>(17)</sup>. Energiayhteisön jäsenten poliittisten sitoumusten ja

energia-alan säännösten täytäntöönpanemiseksi käytännössä toteutettujen toimien välillä on edelleen suuri ero. Komissio on arvostellut näitä myös vanhentuneiden markkinarakenteiden ylläpitämisestä, investointien hankaloittamisesta ja kilpailun vääristämisestä, koska ne suosivat edelleen julkisia energiatoimittajia hintasääntelyn avulla. Komitea pohtiikin, millaisten välineiden avulla EU voisi parhaiten hoitaa suhteitaan kaukaisempiin kumppaneihinsa ja pitäisikö unionin luopua toimittaja-ostaja-suhteista ja siirtyä kohti energiamarkkinoiden entistä tehokkaampaa lähentämistä.

5.8 Koska Venäjä on nykyään EU:n tärkein energiatoimittaja, komitea kehottaa komissiota jatkamaan tarmokkaasti työtä EU:n ja Venäjän välisen uuden sopimuksen aikaansaamiseksi. Sen on sisällettävä kattava energiasopimus. Venäjä on yhtä lailla riippuvainen EU:n tarjoamista laajoista markkinoista. Tällainen sopimus olisi suuri läpimurto ja virstanpylväs matkalla kohti EU:n yhteistä toimintaa energia-alan ulkosuhteissa.

5.8.1 Sopimusneuvotteluissa tulee kiinnittää erityishuomiota Baltian maiden ainutlaatuisiin oloihin, sillä niiden sähköverkot on synkronoitu Venäjän eikä unionin järjestelmien kanssa. Tämän johdosta kolme Baltian maata ovat täysin riippuvaisia Venäjältä sähköverkkoyhteistyönsä vakauteen ja taajuuden säätelyyn liittyvissä kysymyksissä.

5.9 Myös Algeria, Libya ja koko Euromed-alue ovat erittäin tärkeitä ulkoisen energiayhteistyön kannalta.

5.10 Komitea on myös todennut, että Keski-Aasiassa <sup>(18)</sup> on huomattavia potentiaalisia energiavaroja, jotka tarjoavat Euroopalle täydentäviä (pikemmin kuin vaihtoehtoisia) lisäenergialähteitä, ja kehottanut harkitsemaan tällaisten yhteyksien toteuttamista käytännöllisten ja taloudellisten syiden perusteella. Lisäksi komitea on korostanut, että EU:n ja kyseisen alueen yhteyksien kehittämisessä on edettävä tiiviisti ja vastavuoroisesti Venäjän, Kiinan ja Turkin kanssa toteutettavien EU:n toimien mukaisesti. Kiina on erityisen tärkeä, sillä se on toinen keskeinen energiankuluttaja, minkä johdosta myös siihen liittyen tulee painottaa erityisesti tiivistä energia-, teknologia- ja ilmastomuutoskysymyksiin liittyvää yhteistyötä.

Bryssel 18. tammikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON

<sup>(15)</sup> KOM(2011) 539 lopullinen, s. 10 (alaviite 20).

<sup>(16)</sup> EUVL C 318, 29.10.2011, s. 150–154.

<sup>(17)</sup> KOM(2011) 105 lopullinen.

<sup>(18)</sup> EUVL C 248, 25.8.2011, s. 49–54.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivin 1999/32/EY muuttamisesta meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuuden osalta”**

KOM(2011) 439 lopullinen – 2011/0190 (COD)

(2012/C 68/13)

Esittelijä: **Jan SIMONS**

Neuvosto päätti 1. syyskuuta 2011 ja Euroopan parlamentti 13. syyskuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivin 1999/32/EY muuttamisesta meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuuden osalta*

KOM(2011) 439 lopullinen – 2011/0190 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 21. joulukuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 110 ääntä puolesta ja 46 vastaan 31:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Päätelmät

1.1 Perimmäistä tavoitetta eli meriliikenteen likimain riki- tontä polttoainetta ajatellen ETSK vahvistaa jälleen suhtautu- vansa myönteisesti Yhdistyneiden Kansakuntien Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) vuonna 2008 tekemään päätökseen vähentää meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikkiptoi- suutta tuntuvasti vuoteen 2020 mennessä. ETSK kehottaa kaik- kia Kansainvälisen merenkulkujärjestön jäsenvaltioita ratifioi- maan kyseisen IMO-sopimuksen mahdollisimman pian, jotta sitä voidaan ryhtyä soveltamaan maailmanlaajuisesti.

1.2 Näin ollen ETSK tukee myös komission ehdottamaa di- rektiivin 1999/32/EY mukauttamista Kansainvälisen merenkul- kujärjestön piirissä tehdyn, alusten öljypäästöjen aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemistä koskevan kansainvälisen MARPOL 73/78 -yleissopimuksen (merialusten aiheuttaman il- mansaastumisen torjuntaa koskevan) liitteen VI mukaisesti. Eräitä ehdotuksia ja seurauksia on kuitenkin vielä tarkasteltava lähemmin.

1.3 ETSK kehottaa sisällyttämään direktiiviin säännöksiä, jotka liittyvät saumattomasti IMO-sopimukseen sisältyvään, polttoaineiden laatua koskevaan 18 sääntöön ja siihen kuu- luvaan saatavuutta koskevaan lausekkeeseen (vaatimus markki- noille saattamisesta), ilmoitusvelvollisuuteen silloin, kun alus hyödyntää 18 sääntöä, sekä kyseisen säännön ”epäkäytettävyy- slausekkeeseen”.

1.4 ETSK pitää arveluttavana ehdotusta, jonka mukaan vuo- desta 2020 otetaan käyttöön rikkiptoisuutta koskevaksi raja- arvoksi 0,1 prosenttia rikin oksidipäästöjen valvonta-alueiden (*Sulphur Emission Control Areas*, SECA) ulkopuolella purjehtiville matkustaja-aluksille. Ehdotus ei ole loppuun asti ajateltu. Ottaen kuitenkin huomioon matkustaja-alusten matkustajien ja henki- lökunnan terveyden suojelun komitea asettuu kannattamaan eh- dotusta. Väestön terveydestä tulee huolehtia samalla tavalla koko EU:ssa.

1.5 ETSK näkee niiden meriliikenteen polttoaineiden markki- noille saattamisen kieltämisessä, joiden rikkiptoisuus ylittää 3,5 painoprosenttia, toimenpiteen, joka vähentää päästöjen vähen- nysmenetelmien (pesurien/skrubberien) houkuttelevuutta ja käyttöä aluksissa. Tämäkin asia edellyttää selkiytystä.

1.6 ETSK on huolissaan ongelmista, joita saattaa aiheutua, kun rikkiptoisuuden ylärajaksi tulee vuodesta 2015 alkaen rikin oksidipäästöjen valvonta-alueilla normiarvo 0,1 prosenttia. Mah- dollisista seurauksista ei ole tehty Kansainvälisessä merenkulku- järjestössä asianmukaista selvitystä. Komitea suosittelee Kansain- väliselle merenkulkujärjestölle, että tämä toteuttaa tulevaisuu- dessa vaikutustenarviointeja jo etukäteen.

1.7 ETSK:n näkemyksen mukaan vaihtoehtoisia päästöjenvä- hennysmenetelmiä ja vaihtoehtoisten polttoaineiden mahdollista käyttöä on tutkittava ja kehitettävä edelleen. Epävarmuustekijöi- den perusteella, joita ovat muun muassa vähärikkisten poltto- aineiden saatavuus vuodesta 2015 alkaen sekä vaara liikenteen siirtymisestä tarkoitukseen nähden ”päinvastaiseen” kuljetusmuo- toon, komissio kaavailee saateasiakirjassaan käyttöönoton mää- räajan muuttamista, mikäli mainitun kaltaiset epävarmuustekijät uhkaavat konkretisoitua. ETSK suosittelee, että tämä tehdään tar- vittaessa hyvissä ajoin, jotta välttämättömiä investointeja kye- tään jatkuvasti edistämään. Kun otetaan huomioon, että vuoteen 2015 on vain lyhyt aika, ensi sijassa tulisi lykätä 0,1 prosenttiin rajoittamisvelvoitteen täytäntöönpanon määräaika vuoteen 2020.

## 2. Johdanto

2.1 Meriliikenteessä käytettävät polttoaineet ovat hinnaltaan huokeimpia, vähiten jalostettuja polttoaineita. Ne ovat valtaosal- taan raakaöljyn jatkojalostusprosessien sivutuotteita. Ne ovat nykyisin merkittävä ilmansaasteiden, erityisesti hiilidioksidin (4 prosenttia ihmisen aiheuttamien päästöjen maailmanlaajui- sesta kokonaismäärästä) ja rikkioksidin (9 prosenttia) lähde.



2.2 Kyseisten polttoaineiden sallittu rikkipitoisuus oli 4,5 prosenttia, ennen kuin Yhdistyneiden Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) yleissopimukset ja pöytäkirjat ja eritoten alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehty kansainvälinen yleissopimus (MARPOL), sellaisena kuin se on muutettuna vuonna 1978 ja myöhemmin vuonna 2008 tehdyllä pöytäkirjalla, tulivat voimaan.

2.3 MARPOL-yleissopimukseen vuonna 2008 lisätyn pöytäkirjan liitteessä VI edellytetään rajua asteittaista vähennystä 0,5 prosenttiin kautta linjan vuoteen 2020 mennessä. Mahdollisten vaikeuksien ilmetessä äärimmäinen takaraja on vuosi 2025.

2.4 Rikkipartikkelien, jotka on lähes kokonaan saatu poistettua maalta peräisin olevista saasteista (energia- ja tieliikenne-päästöt), tiedetään aiheuttavan hengityselin- ja sydänongelmia, ja yleisesti ollaan yhtä mieltä siitä, että meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuutta on vähennettävä.

### 3. Euroopan komission ehdotus

3.1 Direktiivillä 1999/32/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2005/33/EY, säännellään meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuutta ja EU:n lainsäädäntöön sisällytetään tiettyjä IMO:ssa sovittuja kansainvälisiä sääntöjä.

3.2 Direktiivi sisältää nykymuodossaan erityisesti entistä tiukempia säännöksiä niiden meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuudesta, joita käytetään alueilla, joilla on erityisiä ympäristönsuojeluvaatimuksia – niin kutsutuilla rikin oksidipäästöjen valvonta-alueilla (*Sulphur Emission Control Area*, SECA).

3.3 Jo 14. toukokuuta 2003 ETSK antoi lausunnon ehdotuksesta direktiiviksi 1999/32/EY. <sup>(1)</sup>

3.4 EU:n jäsenvaltioiden tuella kansainvälisiä IMO-sääntöjä muutettiin lokakuussa 2008 ja niitä tiukennettiin MARPOL-yleissopimuksen liitteen VI mukautuksella. <sup>(2)</sup>

3.5 Kansainvälisen merenkulkujärjestön MARPOL-yleissopimuksen liitteen VI tärkeimmät muutokset, jotka koskevat SO<sub>2</sub>:n aiheuttamaa saastumista, voidaan tiivistää seuraavasti:

- rikkipitoisuuden vähentäminen kaikissa valvonta-alueilla käytettävissä meriliikenteen polttoaineissa 1,5 painoprosentista 1,0 painoprosenttiin 1. heinäkuuta 2010 mennessä ja 0,1 painoprosenttiin 1. tammikuuta 2015 mennessä
- rikkipitoisuuden vähentäminen kaikkialla maailmassa valvonta-alueiden ulkopuolella käytettävissä meriliikenteen polttoaineissa 4,5 painoprosentista 3,5 painoprosenttiin

tammikuuhun 2012 mennessä ja 0,5 painoprosenttiin tammikuuhun 2020 mennessä niin, että vuonna 2018 toteutetaan tarkistus ja lykkäys on mahdollista saada vuoteen 2025 saakka

- päästöjen moninaisten vähennysmenetelmien käytön salliminen (vastaavuus), kuten laitevarustelu, menetelmät, menettelyt tai vaihtoehtoiset polttoaineet.

3.6 Jotta voidaan taata yhdenmukaisuus kansainvälisen oikeuden kanssa ja varmistaa unionissa rikkipitoisuuden uusien kansainvälisten normiarvojen asianmukainen täytäntöönpano, komissio ehdottaa, että direktiivin 1999/32/EY säännökset mukautetaan MARPOL-yleissopimuksen tarkistetun liitteen VI mukaisesti. <sup>(3)</sup> Asia koskee erityisesti seuraavia seikkoja:

- MARPOL-yleissopimuksen liitteeseen VI vuonna 2008 tehdyn, meriliikenteen polttoaineiden rikkipitoisuutta koskevan tarkistuksen sisällyttäminen direktiiviin

- direktiivin mukauttaminen IMO-sääntöihin niin, että sallitaan entistä laajempi määrä vastaavia päästöjen vähennysmenetelmiä; kyseisten määräysten täydentäminen uusilla suoja-toimilla sen varmistamiseksi, että vastaavilla päästöjen vähennysmenetelmillä ei ole sellaisia kielteisiä ympäristövaiikutuksia, joita ei voida hyväksyä

- Kansainvälisen merenkulkujärjestön polttoainetarkastusmenetelmän vahvistaminen.

3.7 Lisäksi komissio ehdottaa myös seuraavia muutoksia:

- 0,1 prosentin asettaminen uudeksi rikin raja-arvoksi valvonta-alueiden ulkopuolella käytettävissä matkustaja-aluksissa vuodesta 2020 alkaen

- vapaaehtoisten ohjeiden laatiminen näytteiden ottoa ja raportointia varten; jos tämä lähestymistapa ei johda menestykseen, täytyy harkita sitovia määräyksiä.

### 4. Yleistä

4.1 ETSK katsoo, ja aivan samalla kannalla ovat lisäksi Euroopan komissio ja lukuisat muutkin osapuolet, että lopullisena päämääränä tulee – myös terveydellisistä syistä – olla se, että merenkulussa edellytetään käytettävän likimain rikitöntä polttoainetta. Niinpä sekä väestölle että tälle maailmanlaajuisesti ope-roivalle elinkeinolle on eniten hyötyä globaalista järjestelystä.

4.2 ETSK suhtautuukin myönteisesti Kansainvälisen merenkulkujärjestön päätökseen supistaa meriliikenteen rikkipäästöjä voimakkaasti. Näin ollen ETSK toteaa, ettei globaalin järjestelyn ja Euroopan unionin säännösten välille saa muodostua poikkeamaa.

<sup>(1)</sup> CESE 580/2003, EUVL C 208, 3.9.2003, s. 27–29.

<sup>(2)</sup> Päätöslauselma MEPC.176(58), annettu 10. lokakuuta 2008 (MARPOL-sopimuksen tarkistettu liite VI).

<sup>(3)</sup> KOM(2011) 439 lopullinen.

4.3 ETSK kehottaa kaikkia Kansainvälisen merenkulkujärjestön sopimusvaltioita ratifioimaan MARPOL 73/78 -yleissopimuksen liitteen VI mahdollisimman pian, jotta voidaan varmistaa sen soveltaminen maailmanlaajuisesti.

4.4 Sopimusvaltioiden on MARPOL-yleissopimuksen liitteessä VI olevan 18 säännön mukaisesti edistettävä kyseisen kaltaisten polttoaineiden saatavuutta satamissa ja ilmoitettava IMO:lle sen saatavuudesta satamissaan ja terminaaleissa. Tästä huolimatta IMO on, realistista kyllä, sisällyttänyt tekstiin ”epäkäytettävyyslausekkeen”.

4.5 ETSK muistuttaa, että MARPOL-sopimuksen liitteessä VI mainittua, asiaankuuluvaa polttoainetta koskevaa ”epäkäytettävyyslauseketta” ei ole otettu direktiivin muuttamista koskevaan ehdotukseen. ETSK kehottaakin sisällyttämään direktiiviin säännöksiä, jotka liittyvät saumattomasti IMO-sopimukseen sisältyvään, polttoaineiden laatua koskevaan 18 sääntöön ja siihen kuuluvaan saatavuutta koskevaan lausekkeeseen (vaatimus markkinoille saattamisesta), ilmoitusvelvollisuuteen silloin, kun alus hyödyntää 18 sääntöä, sekä kyseisen säännön ”epäkäytettävyyslausekkeeseen”.

4.6 ETSK suhtautuu epäillen komission uuteen ehdotukseen asettaa vuonna 2020 rikkipitoisuuden uudeksi ylärajaksi 0,1 prosenttia valvonta-alueiden ulkopuolella käytettävissä matkustaja-aluksissa. Ehdotus ei ole loppuun asti ajateltu. Ottaen kuitenkin huomioon matkustaja-alusten matkustajien ja henkilökunnan terveyden suojelun komitea asettuu kannattamaan ehdotusta. Väestön terveydestä tulee huolehtia samalla tavalla koko EU:ssa.

4.7 Uusien päästöjenvalvonta-alueiden määrittely pitäisi toteuttaa ottaen huomioon IMO-menetelmän mukaiset tieteelliset, ekologiset ja taloudelliset normit. Uusi 4 a artiklan 2 kohta ei ole tässä suhteessa riittävän täsmällinen. Sisällytetäänkö uudet päästöjenvalvonta-alueet, jotka on hyväksytty Kansainvälisen merenkulkujärjestön piirissä, automaattisesti direktiiviin vai keneekö komissio määrittelemään tiukan EU-menetelmän puitteissa uudet päästöjenvalvonta-alueet, joita sitten ehdotetaan suoraan IMO:lle? Tämä asia on selkiytettävä.

4.8 1 artiklan (uusi 3 a artikla) 4 kohdassa komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot varmistavat, että meriliikenteen polttoaineita, joiden rikkipitoisuus ylittää 3,5 painoprosenttia, ei käytetä tai saateta markkinoille niiden alueella. Tällä säännöksellä on tarkoitus torjua kyseisen polttoaineen käyttöön liittyvää riskiä, jonka väkevän jäteveden muodostuminen voisi osaltaan synnyttää. Olisi kuitenkin otettava huomioon päästöjen vähennysmenetelmät (pesu), jotka mahdollistavat rikkipitoisuudeltaan korkeampien polttoaineiden käytön ilman että IMO:n asettamat normit ylittyvät.

4.9 Vaikka IMO-säännöksissä ei sitä edellytetä, komissio ehdottaa, että sovellettaessa päästöjen vähennysmenetelmiä rikkidioksidipäästöjen on vähennettävä jatkuvasti niin, että ne vastaavat vähintään sitä, mikä saavutettaisiin käyttämällä 4 a ja 4 b artiklan vaatimukset täyttäviä meriliikenteen polttoaineita. Tätä on vaikea toteuttaa, koska päästöjen vähennysyksiköiden toiminnassa voi esiintyä ajoittain katkoja ja/tai kyseisten laitteiden teho voi vähentyä moottorin voimakkaan rasituksen takia, mikä voi johtaa tilapäisesti suurempiin rikkipäästöihin. Tästä syystä vaatimus on poistettava.

4.10 Kohdassa 4.8 esitetyn huomion tavoin ETSK toteaa, ettei alus voi käytännössä täyttää säädösehdotuksen liitteen II sisältämiä, 4 c artiklan 3 kohtaa koskevia vaatimuksia, joiden mukaan aluksen on ”osoitettava täydellisesti asiakirjoin, että mereen, myös suljettuihin satama-alueisiin, satamiin ja suistoihin, lasketuista jätevirroista ei aiheudu merkittäviä kielteisiä vaikutuksia tai riskejä ihmisten terveydelle ja ympäristölle”. Myös tässä tapauksessa ETSK:n mielestä olisi syytä nojautua Kansainvälisen merenkulkujärjestön päätöslauselman MEPC.184(59) vaatimuksiin, joissa kielletään jätevirtojen laskeminen merisatamiin, merisatamien altaisiin ja jokisuistoihin.

4.11 Vaikka meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuuden voimakas vähentäminen Kansainvälisen merenkulkujärjestön vuonna 2008 hyväksymän MARPOL-yleissopimuksen liitteen VI mukaisesti on yleisesti ottaen myönteistä ja se pitäisi sisällyttää myös direktiiviin 1999/32/EY, päätös soveltaa rikin oksidipäästöjen valvonta-alueilla <sup>(4)</sup> 0,1 prosentin raja-arvoa vuodesta 2015 alkaen on herättänyt huolestuneisuutta.

4.12 Kansainvälisen merenkulkujärjestön tästä asiasta tekemän päätöksen johdosta ja komission järjestämässä julkisessa kuulemismenettelyssä direktiivin 1999/32/EY muuttamisesta eri sidosryhmät ovat muistuttaneet kustannusten voimakkaasta noususta, jos meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikkipitoisuus rajoitetaan korkeintaan 0,1 prosenttiin. Vaikka eräissä tutkimuksissa arvioidaan, että kustannukset nousisivat, asianomaisista parametreista riippuen, kyseistä polttoainetta (tislepolttoaine) kulutettaessa ja kilpailukyky heikkenisi hyvin paljon, on julkaistu joukko tutkimuksia, joissa näin suuren riskin syntymistä ei pidetä mahdollisena.

4.13 Oli asia miten hyvänsä, joka tapauksessa Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä ei ole tehty ennen kyseistä päätöstä asianmukaista vaikutustenarviointia. ETSK suosittelee, että ne EU:n jäsenvaltiot, jotka ovat IMO-sopimusvaltioita, ja Euroopan komissio vaativat Kansainväliseltä merenkulkujärjestöltä edeltä käsin tehtäviä asianmukaisia vaikutustenarviointeja.

4.14 Liikenteen siirtyminen maanteille on ristiriidassa maaliskuussa 2011 julkaistussa valkoisessa kirjassa ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää” <sup>(5)</sup> esitetyn strategian (*Transport Strategy 2050*) kanssa. Liikenteen siirtyminen johtaa lisäksi ulkoisten kustannusten voimakkaaseen kasvuun, erityisesti ympäristön – varsinkin hiilidioksidipäästöjen kasvun –, liikenneuuhkien, melun, onnettomuuksien ja muiden tekijöiden osalta. Sen vuoksi ETSK suosittaa, että pyritään välttämään liikenteen siirtymistä takaisin ”päinvastaiseen” kuljetusmuotoon kuin mitä halutaan.

4.15 Asianosaiset, joiden toimipaikka on mainituilla kolmella päästöjenvalvonta-alueella, pelkäävät kilpailukykyänsä voimakasta heikkenemistä kuljetusmaksujen kohoamisen takia, mikä aiheuttaa uhan, että tuotantoa ja siihen kytkeytyviä työpaikkoja siirtyy muualle, valvonta-alueiden ulkopuolelle sekä Euroopassa että koko maailmassa.

<sup>(4)</sup> EU:ssa valvonta-alueisiin kuuluvat Itämeri ja Pohjanmeri sekä Englannin kanaali.

<sup>(5)</sup> KOM(2011) 144 lopullinen.

## 5. Erityistä

5.1 Parhaillaan tehdään aktiivisesti töitä ”työkalupakin” väli-  
neistön parissa, jotta kyetään panemaan täytäntöön Kansainvä-  
lisen merenkulkujärjestön päätös soveltaa päästöjenvalvonta-alueilla  
vuodesta 2015 alkaen meriliikenteen polttoaineiden rikki-  
pitoisuuden ylärajaksi asetettua 0,1 prosenttia. Tässä yhteydessä  
on toteutettu eri asiantuntijoiden kanssa perusteellinen analyysi,  
joka koskee meriliikenteessä käytettävien rikkipitoisuudeltaan  
0,1 prosentin polttoaineiden saatavuutta, päästöjä vähennys-  
menetelmiä (pesureita/skrubbereita) ja nesteytetyn maakaasun  
käyttöä meriliikenteen polttoaineena. Kysymystä saatavuudesta  
ei ole vielä tyhjentävästi selvitetty.

5.2 Päästöjen vähennysmenetelmien (pesurien/skrubberien)  
käyttöä testataan eri pilottihankkeissa. Aluksilla jo käytössä ole-  
villa skrubbereilla on saavutettu huomattavaa edistystä. Menetel-  
mät, joilla vähennetään samanaikaisesti NO<sub>2</sub>- ja CO<sub>2</sub>-päästöjä,  
saattavat osoittaa kustannustehokkuutensa lähitulevaisuudessa,  
ja niiden hyödyntämistä on edelleen syytä harkita. Kun otetaan  
huomioon, että vuoteen 2015 on vain lyhyt aika, ensi sijassa  
tulisi lykätä 0,1 prosenttiin rajoittamisvelvoitteen täytäntöönpan-  
on määräaika vuoteen 2020.

5.3 Merenkulkuala pitää nesteytetyn maakaasun käyttämistä  
vaihtoehtoisena meriliikenteen polttoaineena – joko ainoana  
polttoaineena tai yhdessä öljyn kanssa (kaksoisjärjestelmä) –  
myönteisenä keinona ennen kaikkea lähimerenkulussa. Erityi-  
sesti Pohjois-Euroopassa on käynnissä erilaisia pilottihankkeita.  
Sidosryhmien kanssa pohditaan vielä avoinna olevia kysymyksiä,  
kuten metaanikaasun vuotamista ja siihen liittyvää kasvihuone-  
kaasupäästöjen lisääntymistä, mahdollisuutta polttoainetäydennyk-  
seen Euroopan eri satamissa ja polttoainetäydennykseen liit-  
tyviä turvallisuusmääräyksiä. Tiettyjä kysymyksiä käsittelee Euro-  
opan yhteisön kansallisten varustamoyhdistysten keskusjär-  
jestö (ECSA) yhdessä Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA)  
kanssa. Tässäkin asiassa on käynyt selväksi, että ratkaisu avoinna  
oleviin kysymyksiin vaatii vielä paljon aikaa.

5.4 Merenkulkuala työskentelee edelleen välineistön kolmen  
osatekijän parissa. Koska ne eivät voi olla valmiina vuoteen  
2015 mennessä, on monelta taholta esitetty näkemys, että käyt-  
töönottoa on lykättävä Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä  
poikkeusjärjestelyn turvin.

5.5 Komissio ilmaisee saatteena olevassa tiedonannossa, että  
jos asiaa koskevat, edellä mainitut oletukset uhkaavat toteutua,

käyttöönoton määräaika olisi muutettava. ETSK suosittaa, että  
tämä tehdään tarvittaessa hyvissä ajoin, jotta välttämättömiä  
investointeja kyetään jatkuvasti edistämään.

5.6 Komissio on perillä siitä, että MARPOL-yleissopimuksen  
liitteen VI sisältämien IMO-päätösten noudattaminen vuodesta  
2015 alkaen päästöjenvalvonta-alueilla siten, että niillä sovelle-  
taan meriliikenteen polttoaineille asetettua 0,1 prosentin rikki-  
pitoisuuden ylärajaa, aiheuttaa paljon lisäkustannuksia. Komis-  
sion tiedonannossa direktiivin 1999/32/EY täytäntöönpanon  
uudelleentarkastelusta se todetaan seikkaperäisesti. <sup>(6)</sup>

5.7 Mainitussa asiakirjassa komissio toteaa, että lisämahdolli-  
suus täyttää veloitteet teknisin toimin – kuten päästöjä vähen-  
tävät menetelmät (skrubberit/pesurit), vaihtoehtoiset polttoaineet  
(nesteytetty maakaasu) ja maasähkön käyttö – joista määrätään  
MARPOL-yleissopimuksen liitteessä VI ja säädetään myöhemmin  
annetussa ehdotuksessa direktiivin 1999/32/EY muuttamiseksi,  
edellyttäen sekä yksityiseltä että julkiselta sektorilta huomattavia  
pääomasijoituksia.

5.7.1 Tätä tarkoitusta varten komissio antaa alalle tukitoimin  
lyhytaikaista tukea EU:n nykyisten rahoitusvälineiden kautta.  
Niitä ovat Euroopan laajuinen liikenneverkko (TEN-T), Marco  
Polo II -ohjelma, ”Euroopan puhdas liikenne” -väline (ECTF),  
Euroopan investointipankki ja mahdollisuus käyttää jäsenvaltioi-  
den varoja aluksilla toteutettavien toimien tukemiseksi ja maalla  
olevan infrastruktuurin kehittämiseksi.

5.7.2 Keskipitkällä aikavälillä komissio kehittää kattavaa toi-  
menpidepakettia, esimerkiksi välineistöä kestävyysajattelun mu-  
kaisia merikuljetuksia varten.

5.7.3 ETSK toteaa jo tässä yhteydessä suhtautuvansa myön-  
teisesti komission aikomuksiin mutta muistuttaa, että vaihtoehtoi-  
sten menetelmien soveltamiseen liittyy varsin suuria kustan-  
nuksia. Etenkin NO<sub>2</sub>- ja CO<sub>2</sub>-päästöjen rajoittamiseen tarkoite-  
tut päästöjä vähennysmenetelmät voisivat olla kustannustehok-  
kaampia. Komission tarkoittamat tukiohjelmat ovat sinänsä  
myönteisiä, mutta voidaan kysyä, antavatko nykyiset resurssit  
ja aikataulut mahdollisuuden edistää täytäntöönpanokustannus-  
ten alentamista ennen vuotta 2015.

5.8 Mitä tulee Kansainvälisen merenkulkujärjestön polttoai-  
netarkastusmenetelmän vahvistamiseen, ETSK huomauttaa, että  
IMO:n tarkastusmenetelmä ja Kansainvälisen standardisoimisjär-  
jestön (ISO) standardi poikkeavat toisistaan. Asia on syytä sel-  
vittää.

Bryssel 18. tammikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON

<sup>(6)</sup> KOM(2011) 441 lopullinen, 17. heinäkuuta 2011.

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Skotlannin länsipuolisen alueen sillikannan ja mainittua kalakantaa hyödyntävien kalastusten monivuotisesta suunnitelmasta 18 päivänä joulukuuta 2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1300/2008 muuttamisesta”**

KOM(2011) 760 lopullinen – 2011/0345 COD

(2012/C 68/14)

Euroopan parlamentti päätti 30. marraskuuta 2011 ja neuvosto 13. joulukuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Skotlannin länsipuolisen alueen sillikannan ja mainittua kalakantaa hyödyntävien kalastusten monivuotisesta suunnitelmasta 18 päivänä joulukuuta 2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1300/2008 muuttamisesta*

KOM(2011) 760 lopullinen – 2011/0345 COD.

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, se päätti 18.–19. tammikuuta 2012 pitämässään 477. täysistunnossa (tammikuun 18. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 171 ääntä puolesta 14:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 18. tammikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*  
Staffan NILSSON

---





2012/C 68/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi direktiivin 1999/32/EY muuttamisesta meriliikenteessä käytettävien polttoaineiden rikki- ja pölypitoisuuden osalta” KOM(2011) 439 lopullinen – 2011/0190 (COD) .....	70
2012/C 68/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta Skotlannin länsipuolisen alueen sillikannan ja mainittua kalakantaa hyödyntävien kalastusten monivuotisesta suunnitelmasta 18 päivänä joulukuuta 2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1300/2008 muuttamisesta” KOM(2011) 760 lopullinen – 2011/0345 COD .....	74

## TILAUSHINNAT 2012 (ilman ALV:a, sisältää normaalit lähetyskulut)

Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	1 200 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, paperipainos, vuosittainen DVD	22 EU:n virallista kieltä	1 310 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L-sarja, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	840 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, kuukausittainen (kumulatiivinen) DVD	22 EU:n virallista kieltä	100 euroa/vuosi
Virallisen lehden täydennysosa (S-sarja), tarjouskilpailut ja julkiset hankinnat, DVD, ilmestyvät kerran viikossa	Monikielinen: 23 EU:n virallista kieltä	200 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, C-sarja – kilpailut	Kilpailua koskevilla kielillä	50 euroa/vuosi

Euroopan unionin virallisilla kielillä ilmestyvästä *Euroopan unionin virallisesta lehdestä* on tilattavissa 22 eri kieliversiota. Tilaus käsittää L-sarjan (Lainsäädäntö) ja C-sarjan (Tiedonantoja ja ilmoituksia).

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 DVD-levyllä.

*Euroopan unionin virallisen lehden* tilaajat voivat pyynnöstä saada virallisen lehden liitteitä. Tilaajille ilmoitetaan liitteiden ilmestymisestä *Euroopan unionin viralliseen lehteen* sisältyvässä kohdassa ”Huomautus lukijalle”.

## Myynti ja tilaukset

Maksulliset julkaisut, kuten *Euroopan unionin virallinen lehti*, ovat tilattavissa jälleenmyyjiltämme. Luettelo jälleenmyyjistä löytyy seuraavasta internetosoitteesta:

[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>**

