

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti

ISSN 1024-302X

C 155

44. vuosikerta

29. toukokuuta 2001

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Tiedonantoja

.....

II Valmistavat säädökset

Talous- ja sosiaalikomitea

Maaliskuun 2001 istunto

2001/C 155/01	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi huviveneitä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun direktiivin 94/25/EY muuttamisesta"	1
2001/C 155/02	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Lentomatkustajien suoja Euroopan unionissa"	6
2001/C 155/03	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus .eu-alue tunnustuksen toteuttamisesta Internetin nimijärjestelmässä" ..	10
2001/C 155/04	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Eurooppalainen raja-alueyhteistyöpolitiikka ja Interreg-ohjelmasta saadut kokemukset"	12

Hinta: 19,50 EUR

FI

(Jatkuu kääntöpuolella)

2001/C 155/05	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus rannikkoalueiden yhdenmetytyn käytön ja hoidon toteuttamisesta Euroopassa"	17
2001/C 155/06	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakamisen edistämiseksi"	21
2001/C 155/07	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työeläkelaitosten toiminnasta"	26
2001/C 155/08	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarvikeviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuutta koskevista kiireellisistä toimenpiteistä"	32
2001/C 155/09	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista: – "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset elintarvikehygieniasta", – "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä", – "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista yksityiskohdaisista säännöistä", – "Ehdotus: Neuvoston asetukset ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden tuotantoon, markkinoille saattamiseen ja tuontiin liittyvistä eläinten terveyttä koskevista säännöistä", ja – "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi elintarvikehygieniasta ja eräiden ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevista terveysä säännöistä annettujen direktiivien kumoamisesta ja direktiivien 89/662/ETY ja 91/67/ETY muuttamisesta"	39
2001/C 155/10	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Työvoiman vapaa liikkuvuus yhtenäismarkkinoilla (yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä)"	47
2001/C 155/11	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan keskuspankille – Euroon siirtyminen käytännössä: tilannekatsaus ja tulevat tehtävät"	57
2001/C 155/12	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Naisten ja miesten väliset palkkaerot"	65

2001/C 155/13	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Neuvoston asetukset kalatalousalan rakenteellisia toimia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja edellytyksistä annetun asetuksen (EY) N:o 2792/1999 tietyistä säännöksistä poikkeamisesta”	72
2001/C 155/14	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta ja asetusten (ETY) N:o 1017/68, (ETY) N:o 2988/74, (ETY) N:o 4056/86 ja (ETY) N:o 3975/87 muuttamisesta”	73
2001/C 155/15	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi yhteisöpatentista”	80

II

(Valmistavat säädökset)

TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi huviveneitä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annetun direktiivin 94/25/EY muuttamisesta”

(2001/C 155/01)

Neuvosto päätti 7. marraskuuta 2000 EY:n perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 14. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Sergio Colombo.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 99 ääntä puolesta, 1 vastaan, ja 1 pidättyi äänestämästä.

1. Tausta ja tavoitteet

1.1. Komission muutosehdotus, joka koskee kesäkuussa 1998 neljän vuoden siirtymäajan jälkeen täysimääräisesti voimaan tullutta direktiiviä 94/25/EY, perustuu tarpeeseen aikaansaada sellainen huviveneiden suunnittelu- ja rakennuskäytäntö, jota koskisivat yhtenäiset standardit veneisiin asennettujen moottoreiden pakokaasu- ja melupäästöjen osalta.

1.2. Tämä muutosehdotus vastaa Cardiffin Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 1998 antamia, ympäristökysymyksiä ja kestäväää kehitystä koskevia ohjeita, jotka teollisuusneuvosto sisällytti marraskuussa 1999 raporttiinsa aiheesta ”Kestävän kehityksen integrointi Euroopan unionin teollisuuspolitiikkaan”.

1.3. Puute aloitteista yhteisön tasolla on johtanut siihen, että jotkin jäsenvaltiot ovat tehneet itsenäisesti päätöksiä, joiden tarkoituksena on ollut lisätä direktiiviin 94/25/EY joitakin ympäristöön liittyviä näkökohtia. Näin ollen on ehdotoman välttämätöntä toteuttaa nopeasti yhtenäistämisen prosessi sen estämiseksi, että yksittäiset jäsenvaltioiden aloitteet voisivat muodostua kaupan esteiksi ja loukata tavaroiden vapaan liikkumisen periaatetta.

1.4. Vaikka huviveneiden aiheuttama saastuminen muodostaa vain lähes häviävän pienen osan kaikista päästöistä, sillä on kuitenkin suuri merkitys ilman laadulle sellaisilla alueilla, joilla veneitä on runsaasti, koska niiden aiheuttamat saasteet sisältävät hiilivety-yhdisteitä ja typpioksidia, joista tunnetusti muodostuu otsonia.

1.5. Ehdotuksessa puututaan myös meluun. Se on yksi haitallisista tekijöistä, joihin kiinnitetään eniten huomiota. Monet kansalaiset pitävätkin liikenteen sekä teollisuus- ja vapaa-ajantoiminnan aiheuttamaa melua suurimpana ympäristöongelmana. Varsinkin vesiskoottereiden aiheuttama melu on erityisen merkityksellistä sen aalloittaisen vaihtelevuuden ja vesiskootterin ns. ”aalloilla hyppimisen” vuoksi, joka saattaa tehdä melusta lähes sietämätöntä.

1.6. Molemmat näistä tekijöistä vaikuttavat lisäksi haitallisesti kasvistoon ja eläimistöön, kun vesillä liikkuminen tapahtuu syrjäisillä alueilla, jotka ovat kalojen ja luonnonvaraisten eläinten pesimis- ja lisääntymisympäristöjä.

1.7. Direktiivissä käsitelty ongelma on merkityksellinen sekä purjehduskelpoisten järvien ja jokien ranta-alueille, joita on runsaasti EU:ssa ja sen naapurimaissa (kuten Sveitsissä, Liechtensteinissa jne.), että huvivenekannan koostumukselle. Huvivenekanta on suhteellisesti varsin merkittävä tekijä (ks. taulukko 1), koska veneet ovat sellaisen teollisuudenalan tuotteita, jonka teknologinen ja työllistävä panos Euroopan unionissa on huomattava; EU:n osuus koko maailman tuotannosta on 33 %.

Taulukko 1

Euroopan venekanta vuonna 1998

Purjeveneet:	821 506
Moottoriveneet:	3 628 000
Kumiveneet:	170 000 (ei mukana moottoriveneissä)
Vesiskootterit:	10 700
Yhteensä:	4 630 206

Stime Icomia (International Council of Marine Industries Association)

2. Komission ehdotus

2.1. Komission ehdotuksessa tunnustetaan tarve säännellä huviveneiden pakokaasu- ja melupäästöjä yhteisön tasolla, ja sen tavoitteena on tehdä muutoksia direktiiviin 94/25/EY.

2.2. Ehdotus perustuu perustamissopimuksen 95 artiklaan (sisämarkkinat), koska siinä pyritään takaamaan yhdenmukaistettu käytäntö EU:ssa direktiivin soveltamisalaan kuuluvien moottorikäyttöisten vesikulkuneuvojen tuotannossa noudatettavien olennaisten vaatimusten osalta.

2.3. Muutosten ensisijaisena tavoitteena on saattaa voimaan yhdenmukaistettu lainsäädäntö, jolla säännellään kyseisten vesikulkuneuvojen pakokaasu- ja melupäästöjä ottamalla käyttöön vertailukelpoiset vaatimukset vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyn avulla. Perimmäisenä tavoitteena on suojella ihmisten terveyttä, taata kansalaisten hyvinvointi ja edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa poistamalla mahdolliset kaupan esteet.

2.4. Huomattavan erilaisten kansallisten säädösten täytäntöönpano saattaisikin aiheuttaa esteitä kauppavaihdolle eikä takaisi kansalaisten terveyden yhdenmukaista suojelua yhteisön tasolla.

2.5. Kansallinen lainsäädäntö, joka koskee vesikulkuneuvojen pakokaasu- ja melupäästöjä:

- Bodenjärven purjehdussääntö (I vaihe) 1.1.1993
- Bodenjärven purjehdussääntö (II vaihe) 1.1.1996
- Brandenburgin osavaltion lainsäädäntö
- Ruotsin lainsäädäntö, jonka täytäntöönpanoa on lykätty yhteisötason lainsäädäntöä odotettaessa.

Näiden lisäksi muissakin EU:n jäsenvaltioissa on vireillä aloitteita, joiden loppuunsaattamista on toistaiseksi lykätty.

Tämäntyyppisiä sääntöjä voidaan yhtenäistää ja niillä voidaan taata yhtäläinen suojelun taso ainoastaan sellaisen direktiivin avulla, jolla yhdenmukaistetaan vesikulkuneuvojen pakokaasu- ja melupäästöjä koskevia vaatimuksia.

2.6. Komission ehdotusta edelsi pitkä kuulemisvaihe, jonka aikana kuultiin kaikkia direktiivin piiriin kuuluvia osapuolia: jäsenvaltioita, teollisuutta, käyttäjiä ja CEN⁽¹⁾:ää, jotka esittivät aiheesta koskevia huomioita ja pyyntöjä. Näin ollen ehdotetuissa toimintamalleissa, jotka ovat tärkeitä sisämarkkinoiden asianmukaisen toiminnan, ihmisten terveyden suojelun sekä kansalaisten hyvinvoinnin ja elämänlaadun kannalta, yhdistetään teollisuuspolitiikka ja ympäristönsuojelu tärkeässä vaiheessa "kestävän kehityksen" politiikkaa, johon viimeaikaisimmalla yhteisön lainsäädännöllä on pyritty.

2.7. Jotta huomioitaisiin asianmukaisesti vesikulkuneuvoja ja niihin tarkoitettuja moottoreita valmistavan teollisuuden alalla tapahtunut tekniikan ja suunnittelun kehitys, komissio ehdottaa myös, että direktiiviin sisällytetään mahdollisuus tehdä "sääntelykomitean" välityksellä tarpeellisia muutoksia, jotka koskevat teknisiä kysymyksiä sekä pakokaasupäästöjen raja-arvoja. On kuitenkin selvää, että kaikki muut direktiiviä koskevat muutokset, joilla muutetaan ehdotuksen tavoitetta, on tehtävä säädetyllä käytännön mukaisesti.

2.8. Yksi tämän direktiivin erityispiirteistä on vaatimustenmukaisuuden arviointimenettely. On otettava huomioon, että huviveneeteollisuus koostuu suureksi osaksi pk-yrityksistä. Ne ovat suuntautuneet tuottamaan pieniä sarjoja erilaisia venemalleja, joiden tekniset ominaisuudet ovat kuitenkin samankaltaisia. Vaatimustenmukaisuuden arvioinnin aiheuttamien kustannusten alentamiseksi, samalla kun kuitenkin taataan asetettujen vaatimusten noudattaminen, on otettu käyttöön "vertailuveneen" käsite.

⁽¹⁾ Euroopan standardointikomitea.

2.9. Laaditaan luettelo vertailuveneistä, jotka ISO-standardin 14509 mukaisesti testattuina ovat osoittautuneet vaatimustenmukaisiksi. Tällainen luettelo on pohja vertailulle, joka tehdään tuotettujen veneiden kesken parametrien suurimman sallitun vaihteluvälin perusteella. Tämä ehdotus antaa teollisuudelle mahdollisuuden käyttää Aa-moduulille⁽¹⁾ vaihtoehtoista vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyä.

2.10. Puhtaasti tekniseltä kannalta katsottuna direktiivissä asetetaan rajat moottoreiden pakokaasupäästöille kaksi- ja nelitahtisten bensiinimoottoreiden sekä dieselmoottoreiden

⁽¹⁾ Valmistuksen sisäinen tarkastus testeillä täydennettynä (direktiivin liite VI).

nimellistehosta riippuen. Melupäästöille rajoitukset asetetaan moottorin nimellistehon, tyyppin ja asennuksen mukaan.

2.11. Testausmenetelmät on määritelty tarkoin standardien mukaisesti:

- ISO 8178 pakokaasupäästöille⁽²⁾
- ISO 14509 melupäästöille⁽³⁾.

2.12. Pakokaasupäästöjä koskevat vaatimukset määritellään yksiselitteisesti muuttuvien arvojen avulla käyttömoottorin tyypistä riippuen. Ko. arvot käyvät ilmi taulukosta:

⁽²⁾ Standardi polttomoottorien pakokaasupäästöjen mittaukselle.

⁽³⁾ Standardi polttomoottorien melupäästöjen mittaukselle.

Taulukko 2

Moottorityyppi	Hiilimonoksidi $CO = A + B/P_N^n$ g/kWh			Hiilivedyt $HC = A + B/P_N^n$ g/kWh			Typ- pienok- sidit NO_x g/kWh	Hiukkaset
	A	B	n	A	B	n		
Kaksitahtinen bensiini-moottori	150,0	600,0	1,0	30,0	100,0	0,75	10,0	Ei sovelleta
Nelitahtinen bensiini-moottori	150,0	600,0	1,0	6,0	50,0	0,75	15,0	Ei sovelleta
Dieselmoottori	5,0	0	0	1,5	2,0	0,5	9,8	1,0

A, B ja n ovat taulukon mukaisia vakioita, P_N on moottorin nimellisteho kilowatteina ja pakokaasupäästöt mitataan yhdenmukaistetun standardin mukaisesti.

2.13. Myös veneiden melupäästöjen tasot määräytyvät suhteessa moottorin tehoon:

Taulukko 3

Moottorin teho kW:eina	AS-painotettu enimmäisäänepainetaso = $L_{pAS \max}$ dB:einä
$P_N < 10$	67
$10 < P_N < 40$	72
$P_N > 40$	75

P_N = moottorin nimellisteho kW:eina nimellismopeudella.

$L_{pAS \max}$ = enimmäisäänepainetaso dB:einä.

3. Yleisiä huomioita

3.1. Komission ehdotus on sensuuntainen kuin TSK on aina toivonutkin: ympäristöä ja elämänlaatua koskevien kysy-

mysten tulisi olla keskeisessä asemassa kaikissa yhteisön tason lakialoitteissa, koska niiden ratkaiseminen on perusehto hyvän elämänlaadun saavuttamiselle. Lisäksi on erityisen myönteistä, että komissio on tehnyt työtä kaikkien asianosaisten saamiseksi mukaan riittävän varhaisessa vaiheessa tavoitteenaan huomioiden kerääminen ja soveltaminen sekä mahdollisimman laajalti hyväksyttyyn kantaan pääsemiseen. Näin ollen voidaan olla yhtä mieltä ehdotuksessa esitetyistä yleistavoitteista. TSK haluaa kuitenkin esittää joitakin yleisluonteisia huomioita, jotka liittyvät erityisesti tarpeeseen säilyttää pk-yritysten markkinat suhteessa sekä EU:n sisäisiin että ulkopuolisiin markkinoihin.

3.2. Testausmenettelyt on vakioitava niin pitkälle kuin mahdollista ja niistä on tehtävä yhdenmukaisia menetelmiä, erityisesti melupäästöjen osalta. Tämä tarkoittaa sitä, että tällaiset testaukset tehtäisiin mahdollisuuksien mukaan tuotteiden valmistuspaikalla. On selvää, että kun kyseessä on moottorin ja veneen yhdistelmä, moottoria koskevat testaukset on helpompi tehdä valmistajan tiloissa kuin täysin varustetun veneen kanssa vedessä. Kun kyseessä ovat sisämoottorit (joiden päästöt ovat tavanomaisia), on oletettavaa, että moottorilla varustetun veneen melupäästöjen ominaisuudet ovat tietynlaisia, silloin kun moottori on todettu vaatimustenmukaisuuden

arviointimenettelyn yhteydessä vaatimukset täyttäväksi ja kun moottorin asennus on tehty valmistajan ohjeiden mukaisesti (ehdotetun muutoksen yksityiskohdat esitetään kohdassa "Eriyishuomioita").

3.3. Direktiivissä säädetään, että jos ennen direktiivin voimaantuloa markkinoilla olleen veneen kuljetuskoneisto vaihdetaan tai siihen tehdään olennaisia muutoksia, on sovellettava melupäästöjä koskevia uusia vaatimuksia. Tämä ei koske pelkästään uutta markkinoille tulevaa moottoria vaan myös markkinoilla jo entuudestaan olevaa venekokonaisuutta.

3.4. Tällaisella vaatimuksella olisi kaksi haitallista vaikutusta sen lisäksi, että sitä olisi monimutkaista soveltaa jo rakennettuihin veneisiin:

- Mikäli markkinoilla jo oleviin veneisiin, jotka on varustettu vanhaa tuotantoa olevilla moottoreilla, jotka eivät täytä uusia vaatimuksia pakokaasupäästöjen osalta, jouduttaisiin soveltamaan taannehtivasti standardeja, joita veneen ja moottorin yhdistelmän on vaikeaa täyttää, seurauksena olisi, että moottorin vaihdosta luovuttaisiin, vaikka moottori olisi huonokuntoinen.
- Tällainen pakote aiheuttaisi vakavia menetyksiä kokonaiselle alalle, joka koostuu moottorien valmistajista ja asennusverstaista, jotka yleensä huolehtivat veneiden moottoreiden vaihdosta.

3.5. Jos tällainen menettely on perusteltua, kun kyseessä on vanhan moottorin vaihtaminen tehokkaampaan, samantehoisen uuden moottorin kohdalla tilanne saattaisi olla se, että käyttäjä päätyisi jatkamaan vanhan huonokuntoisen ja voimakkaasti saastuttavan moottorin käyttämistä omasta turvallisuudestaan ja ympäristön suojelemisesta piittaamatta. Lisäksi haitattaisiin merkittävää pk-yritysten alaa, jonka liikevaihdosta peräti 40 % muodostuu uusien moottorien asentamisesta (ehdotetun muutoksen yksityiskohdat esitetään kohdassa "Eriyishuomioita").

3.6. Mikäli on niin, että direktiivillä pakotetaan noudattamaan tarkoin määriteltyjä standardeja, ja kun otetaan huomioon, että veneteollisuus koostuu pääosin pk-yrityksistä, joille ulkopuolisen tahon (tarkastuslaitokset) suorittaman sertifiointimenettelyn kustannukset olisivat ehdottomasti liian suuret, olisi oltava mahdollisuus käyttää itsesertifiointiin perustuvia vaatimustenmukaisuuden arviointimoduuleja (moduulit Aa ja A, soveltamisalan mukaisesti) (ehdotetun muutoksen yksityiskohdat esitetään kohdassa "Eriyishuomioita").

3.7. Tällainen ehdotus ei vähentäisi vaatimusten teknistä tehokkuutta eikä vaikuttaisi niiden noudattamiseen; sillä kuitenkin edistettäisiin vaatimusten yksinkertaisempaa ja kustannuksiltaan edullisempaa täytäntöönpanoa pk-yrityksissä.

3.8. TSK korostaa, että on tärkeää seurata tieteellisen tutkimuksen avulla aikaansaattua myönteistä teknistä kehitystä moottorien suunnittelun ja valmistamisen alalla. On myös pidettävä yllä tiiviit yhteydet niihin tuotantoaloihin, jotka edustavat määrällisesti merkittävämpää ulottuvuutta (esim. autoteollisuus), sillä venealalla käytettävät moottorit otetaan usein "venekäyttöön" vasta myöhemmässä vaiheessa.

3.9. TSK ottaa huomioon tarpeen perustaa "vertailuveneitä" koskeva keskitetty tietokanta ja toivoo, että tutkimuksen ja kehityksen monivuotisessa puiteohjelmassa 2002-2006 harkittaisiin toimenpiteitä erityisohjelman tueksi.

4. Yhteisön lainsäädäntömenettely ja alaa koskeva maailmanlaajuinen politiikka

4.1. Komitea on samaa mieltä siitä, että EU:lle on tärkeää saada lyhyellä aikavälillä käyttöön huviveneitä koskevia erityislakeja sekä pakokaasu- että melupäästöjen osalta. Niiden avulla asetettaisiin yhdenmukaistetut velvoitteet ja vaatimustenmukaisuuskriteerit kaikille jäsenvaltioille ja edistettäisiin samalla sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa sekä kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin suojelua.

4.2. Tätä alaa koskeva yhteisön lainsäädäntö voi olla esimerkkinä muille, ei pelkästään EU:n jäsenyyttä hakeville maille, vaan ennen kaikkea alan voimakkaaimmin teollistuneille maille (USA, Japani ja Australia), joilta vielä nykyäänkin puuttuu huviveneiden pakokaasu- ja melupäästöjä koskeva erityislainsäädäntö.

4.3. Näin ollen komitea korostaa koordinoitun toiminnan merkitystä komission ja kaikkien alan edustuksellisten järjestöjen kesken, jotta kansainvälisissä elimissä sovellettaisiin yhteisön tulevaa lainsäädäntöä maailmanlaajuisella tasolla. Tällä tavoin voidaan estää kaikki mahdolliset vapaan kilpailun esteet.

4.4. Komitean näkemyksen mukaan kyseisissä elimissä tulee tuoda esiin perusperiaate, jonka mukaan näiden standardien käyttöönotosta alan tuotannolle aiheutuva kustannusten kasvu korvautuu suurelta osin ympäristölle ja kansalaisten hyvinvoinnille koituvana hyötynä sekä sillä, että taataan tasapuoliset ehdot tavaroiden vapaan liikkuvuuden toteutumiselle. Lisäksi se voi toimia myös virikkeenä tutkimusohjelmille, joiden puitteissa pyritään kehittämään yhä ympäristöystävällisempiä moottoreita.

5. Erityishuomioita

5.1. Kuten yleishuomioissa jo todettiin (kohta 3.2), kun kyseessä ovat sisämoottorilla varustetut veneet, joiden päästöt ovat tavanomaisia (eli kaikki päästöt poistuvat moottorin alaosan kautta), veneen melupäästöjen ominaisuuksien pitäisi olla tietynlaisia, silloin kun moottori on todettu vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyn yhteydessä vaatimukset täyttäväksi ja kun moottorin asennus on tehty valmistajan ohjeiden mukaisesti.

5.2. Direktiiviä ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

- 1 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan c alakohdan iv alakohta, liitteessä I olevan I C-osan ensimmäinen alakohta, liitteessä I olevan C-osan 1 kohdan 1 alakohta, liitteessä I olevan C-osan 2 kohdan ensimmäinen ja toinen alakohta, liitteessä VI olevan B-osan toinen kohta: ilmaisun ”ulkolaitamoottoreihin” jälkeen lisätään ”ja sisämoottoreihin, joissa on kiinteä pakokaasujärjestelmä”
- liitteen XV kohta 3: ”perämoottorien” jälkeen lisätään ”ja sisämoottorien, joissa on kiinteä pakokaasujärjestelmä, jolloin sovelletaan standardiveneiden käytännettä”.

5.3. Yleishuomioissa (kohta 3.5) mainittujen moottorin vaihtoon liittyvien epäkohtien korjaamiseksi on tarpeen tehdä selvä ero moottorin vaihdon ja ”huomattavan veneeseen tehdyn muutoksen” välillä. On johdonmukaista, että ”huomattava veneeseen tehty muutos” vaatii veneen uudelleen tarkastamista, kun taas moottorin vaihdon ei pidä aiheuttaa uutta vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyä melupäästöjen osalta.

5.4. Direktiiviä ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

- 1 artiklan 3 kohdan e alakohdan ilmaisu ”johon liittyy joko merkittävä moottorin muutostyö tai käyttömoottorin korvaaminen erityyppisellä tai erikokoisella moottorilla” korvataan seuraavasti: ”johon liittyy merkittävä moottorin muutostyö”.

5.5. Koska on selvää, että direktiivissä säädettyjä vaatimuksia on noudatettava, ja kun otetaan huomioon, että vaatimusten piiriin kuuluva teollisuus koostuu etupäässä pk-yrityksistä, joille tarkastuslaitosten suorittaman sertifiointimenettelyn kustannukset ovat liian suuret, ehdotetaan otettavaksi käyttöön vähemmän kustannuksia aiheuttavia vaatimustenmukaisuuden arviointimoduuleja.

5.6. Näin ollen TSK ehdottaa seuraavaa:

- 8 artiklan 3 kohdan a alakohta: Pakokaasupäästöjen osalta on otettava huomioon myös arviointimoduuli Aa sovellettaessa yhdenmukaistettua standardia. Lisätään seuraava lause: ”sovellettaessa yhdenmukaistettua standardia, josta on mainittu liitteessä I olevan B osan 2 kohdassa: valmistuksen sisäinen tarkastus testeillä täydennettynä” (Aa-moduuli), josta on säädetty liitteessä VI.
- Liite VIII (C-moduuli) 4 kohta: vaaditaan pakokaasupäästöihin liittyvien vaatimusten tarkistuksia koskevan uuden 4 kohdan poistamista. C-moduulissa paikan päällä tapahtuvia tarkastuksia ei vaadita muissa direktiiveissä eikä niitä käsitellä direktiivissä 97/68/EY.

Bryssel 28. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Lentomatikustajien suoja Euroopan unionissa”

(2001/C 155/02)

Euroopan komissio päätti 26. kesäkuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 6. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Alexander-Michael von Schwerin.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Johdanto

Komission tiedonannon ”Lentomatikustajien suoja Euroopan unionissa” tavoitteena on lentomatikustajien etujen parempi suojele.

Komissio on käynnistänyt kampanjan matikustajien saamiseksi tietoisiksi oikeuksistaan, jotka heille on jo luotu yhteisön lainsäädännöllä. Lisäksi komissio aikoo laatia säännöstekstejä lentomatikustajien etujen suojelelun parantamiseksi. Komissio pyrkii myös edistämään lentoyhtiöiden vapaaehtoisia sitoumuksia, mahdollistamaan lentoyhtiöiden toiminnan laadukkuutta koskevan vertailun ja tehostamaan lentomatikustajien etujen ajamista.

2. Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1. Komissio aikoo laatia säännöstekstejä, joiden avulla:

- viivästyksistä kärsimään joutuneiden matikustajien olisi mahdollista jatkaa matkaansa hyvillä ehdoilla siten, että heille annettaisiin oikeus joko lipun hinnan palautukseen tai vaihtoehtoiseen lentoon mahdollisimman pian
- luotaisiin matikustajille uusia oikeuksia ylivaustapauksissa (lennolle pääsyn evääminen) ja määrittämällä lentokuljetussopimusten vähimmäisvaatimukset
- matikustajille taattaisiin ne tiedot, joita he tarvitsevat voidakseen valita perustellusti eri lentoyhtiöiden välillä.

2.2. Komissio aikoo edistää eurooppalaisten lentoyhtiöiden vapaaehtoisten sitoumusten valmistelua ja hyväksymistä.

2.2.1. Lentoyhtiöiden tulisi komission mukaan sitoutua vapaaehtoisesti parantamaan palvelun laatua niin laajalti kuin mahdollista.

2.2.2. Lentoyhtiöiden tulisi asianmukaisesti huolehtia viivästyksistä kärsivistä matikustajista.

2.2.3. Lentoyhtiöiden tulisi sitoutua luomaan yksinkertaiset valitusmenettelyt sekä riitojen ratkaisemiseksi tuomioistuinten ulkopuolella tarvittavat mekanismit.

2.3. Komissio aikoo myös tukea lentokenttien vapaaehtoisista sitoutumista palvelujen laatunormien määrittämiseen ja terminaalien rakennusnormien pohdintaan. Lisäksi komissio kannattaa voimakkaasti kaikkien asianosaisten osallistumista ja yhteistyötä silloin, kun lentoyhtiöiden ja lentokenttien vastuut ovat päällekkäisiä.

2.4. Komissio aikoo toteuttaa myös seuraavat toimet:

- Komissio käy jäsenvaltioiden ja matikustajajärjestöjen (kuluttajajärjestöjen) kanssa keskusteluja siitä, miten voitaisiin parhaiten vahvistaa matikustajien edustusta.
- Se tutkii Internetin kautta tapahtuvan lentolippujen myynnin ja varaamisen vaikutuksia markkinoihin sekä sen yhdenmukaisuutta kilpailusääntöjen sekä tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevien käyttäytymissääntöjen kanssa.
- Se selvittää yksittäisten menettelyjen yhteydessä yhteistunnuksen käytön vaikutuksia kilpailuun; lisäksi se selvittää interline-järjestelyissä sovellettavan tariffien yhdenmukaistamisen kilpailuvaikutuksia tarkastellessaan uudeleen interline-järjestelyä koskevaa ryhmäpoikkeusta.
- Komissio arvioi matikustamo-olosuhteiden vaikutusta matikustajien terveyteen perustamalla asiantuntijaryhmiä, jotka tarkastelevat alalla tehtävää tutkimusta ja tekevät terveysriskejä koskevia päätelmiä.

3. Komitean huomautukset

3.1. Talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen komission pyrkimykseen parantaa lentomatkustajien suojaa Euroopan unionissa ja yhtyy komission käsitykseen, että on löydettävä oikea tasapaino yhteisön lainsäädännöllisten toimien sekä lentoyhtiöiden ja lentokenttien vapaaehtoisten sitoumusten välille. Komitean mielestä on kuitenkin lainsäädännöllä määriteltävä vähimmäistaso lentomatkustajien perusoikeuksille, jota voidaan täydentää lentoyhtiöiden ja lentokenttien vapaaehtoisin sitoumuksin. Lentoyhtiöiden olisi komitean mielestä esitettävä sitoumuksensa toukokuuhun 2001 mennessä. Komitea siis yhtyy tässä Eurooppa-neuvoston vaatimukseen⁽¹⁾. Mikäli kuluttajan oikeuksia ei lentoyhtiöiden ja lentokenttien vapaaehtoisilla sitoumuksilla säädelä riittävästi, komitea kannattaa kattavaa lainsäädännöllistä sääntelyä. Lentoyhtiöiden kuljetusehdoissa määrättyistä oikeuksista lentomatkustajille on toimitettava tarkat tiedot.

3.2. Lentokenttien, lentoyhtiöiden ja muiden palveluntarjoajien välisen "sopimusketjun" puuttuminen on yksi lentoliikenteen keskeisistä ongelmista. Tavallisesti yritys vastaa toimitajiensa ja alihankkijoidensa toimissa ilmenevistä puutteista, koska se pystyy valitsemaan yhteistyökumppaninsa omien kriteeriensä mukaisesti. Lentoliikenteessä tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, ja lentoyhtiö ei mitenkään pysty vaikuttamaan lentoliikenteen johtamiseen tai lentokenttään kiitoratojen tarjoajana. Näihin asioihin liittyvistä puutteista lentoyhtiöitä ei komitean mielestä saisi asettaa vastuuseen. Etenkin lennonjohdon suhteen komission tulisi esittää ja myös toteuttaa soveltuvia ratkaisuja tilanteen kohentamiseksi.

3.3. Yhteisön muussa lainsäädännössä on jo monia lentomatkustajien etuja suojaavia säännöksiä (direktiivi 93/13/ETY kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista⁽²⁾). Näiden suojatoimien täytäntöönpano ei kuulu enää komission tehtäviin vaan yleisille tuomioistuimille ja viime kädessä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle. Komission esittämiä yksittäisiä ongelmatapauksia tarkastellessa huomaa, että monet niistä kuuluvat direktiivin 93/13/ETY soveltamisalaan. On kuitenkin huolehdittava kuluttajan oikeuksien ja hintojen mahdollisimman suuresta selkeydestä. Kuluttajien oikeuksia ylivilausta-

pauksissa (lennolle pääsyn evääminen) ja lentojen peruuntuessa on parannettava. Komitea viittaa tässä direktiiviä 93/13/ETY koskevaan lausuntoonsa⁽³⁾.

3.4. Komitea kannattaa selkeästi periaatetta, että mahdollisten yhteisön säännösten ei tulisi haitata yritysten kansainvälistä kilpailukykyä. Lentoliikenteen turvallisuus on kuitenkin aina asetettava etusijalle, ja lentomatkustajien riittävä suoja on taattava.

3.5. Lipun varaaminen ja lunastaminen on mahdollista 365 päivää etukäteen. Mikäli kyseessä on tapaus, jossa mahdollinen matkustaja on ainoastaan ilmaissut aikomuksensa, komitea pitää lentoyhtiön mahdollisesti päättämää hinnankorotusta sallittavana. Jos kuitenkin kyseessä on matkustajan ja lentoyhtiön välinen sitova sopimus tai lippu on jo maksettu, hintaa ei komitean mielestä enää saisi korottaa.

3.6. Kuten komissio itse toteaa, lentoyhtiöillä on voimassa olevien tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevien Euroopan yhteisön käyttäytymissääntöjen mukaan velvollisuus ilmoittaa matkustajalle lennon suorittava yhtiö. Mikäli säännöksissä on kuitenkin aukko, komitea kannattaa lainsäädännöllisiä toimia asian korjaamiseksi.

3.7. Kysymys siitä, mitä sopimusehtoja yhteistunnuksen käytön yhteydessä sovelletaan, on yleensä jo ratkaistu asianomaisen lentoyhtiön kuljetusehdoissa. Mutta myös voimassa olevien sopimusoikeudellisten normien mukaan vastuun kantaa joka tapauksessa sopimuksen tehnyt lentoyhtiö, mahdollisesti lennon suorittavan yhtiön ohella, niin että matkustajalla on siten selkeästi määritelty vastapuoli vaatimuksilleen (sopimuksen tehnyt yhtiö); usein niitä on jopa kaksi. Oikeusturvaystistä komitea pitää kuitenkin tarpeellisenä ratkaista yhteistunnuksentojen vastuukysymys joko vapaaehtoisin tai lainsäädännöllisin keinoin.

3.8. Komitea kannattaa lippujen yleistä siirrettävyyttä. Asian suhteen on varmistettava, ettei tarjoushintojen ehtoja voida järjestelmällisesti kiertää näennäisvarauksilla, jotka sitten siirretään lippunsa myöhään varaaville matkustajille. Seurauksena voisi lisäksi olla lisääntynyt lennolta jättäytyminen, koska matkatoimistot eivät saa myytyä kaikkia ennalta varattuja matkoja. Tämä voisi muodostaa haitan niille matkustajille, jotka ovat tietyn lennon jonotuslistalla. Komitea pitää tässä yhteydessä tervetulleina IATAn uusia kuljetusehtoja (lipun voimassaoloaika, veloituksetta kuljetettava matkatavara, takaisinmaksu, lentoyhtiön vastuu).

⁽¹⁾ Neuvoston päätöslauselma, annettu 2 päivänä lokakuuta 2000, lentomatkustajien oikeuksista (EYVL C 293, 14.10.2000, s. 1).

⁽²⁾ Neuvoston direktiivi 93/13/ETY, annettu 5 päivänä huhtikuuta 1993, kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista (EYVL L 95, 21.4.1993, s. 29).

⁽³⁾ TSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista" (EYVL C 159, 17.6.1991, s. 34).

3.9. Lentolipun kuponkien peräkkäistä käyttöä koskeva sääntö on osa lentomatkojen tuotteistamista ja hinnoittelua. Se mahdollistaa erilaisten markkinatilanteiden ja valuutta-alueiden huomioon ottamisen. Aikaavieviä, vaihtoa vaativia yhteyksiä voidaan markkinoida suoriin lentoihin verrattuina matalammilla hinnoilla. Jos säännöstä luovutaan, yritykset eivät enää hallitse hinnoittelua. Tämä koskee myös meno- ja paluulippujen käyttöä väärässä järjestyksessä. Asia on myös huomioitu IATAn kuljetusehdoissa.

3.10. Komitea tukee täysin vaatimusta vammaisten kuljettamista koskevien normien laatimiseksi matkan kaikkien vaiheiden osalta. Komitean mielestä on tärkeää, että vammaisille tarjottavan palvelun jatkuvuus taataan myös kansainvälisillä matkoilla. Normit olisi otettava esille yhtenäistettäessä Pohjois-Atlantin liikenteen edellytyksiä.

3.11. Komitea tukee komission pyrkimystä parantaa vammaisten oikeuksia. Vammaisille tulee esimerkiksi taata ilmainen lentokoneeseen ja lentokoneesta auttaminen tai tästä syntyvät kulut on korvattava. Komitea kannattaa yhtenäisiä ja selkeitä sääntöjä vammaisten kuljettamisessa turvallisuussyistä asetettavista rajoituksista.

3.12. Komission ehdottaman matkustajille suunnatun tiedotuksen parantamisen suhteen komitea on sitä mieltä, että matkustajille jaettavan tiedon on oltava mahdollisimman kattavaa.

3.13. Vapaaehtoisessa velvoitteessa luovuttaa matkatavarat määräajassa on tehtävä ero sen mukaan, kuka palvelun tarjoaa. Osittain tarjoajina ovat lentokentät, jotka ovat vastuussa erityisesti infrastruktuurista, osittain kuitenkin myös lentoyhtiöt. Komitea kehottaakin siksi komissiota etsimään matkatavaroiden luovutuksesta todellisuudessa vastaavien tahojen kanssa vapaaehtoisen ratkaisun, joka tuo parannuksen tälle osalle. Matkatavaroiden korvausvastuun rajojen nostamista vastaan voidaan esittää, että kyseiset puutteet tullaan korjaamaan Montrealin yleissopimuksella. Koska yleissopimusta ei vielä ole ratifioitu, komitean kannattaa, että kuluttajien etujen turvaamiseksi yleissopimusta aletaan vapaaehtoisesti soveltaa jo nyt.

3.14. Komitea pitää tervetulleena, että kansainvälisen lentokenttäjärjestön Euroopan alueyksikkö (Airport Council International-Europe) on parhaillaan laatimassa yleisiä normeja. Miltään liikenneyritykseltä ei kuitenkaan ole realistista vaatia, että normeja pystytään noudattamaan liikennehuippujen aikana, esimerkiksi loma-aikojen alussa. Muutenkin lentokenttien rakenteeseen liittyvät normit, kuten siirtymisen enimmäisajat

ja kävelymatkat, ovat riippuvaisia paikallisista olosuhteista eikä niitä voida sanella mielivaltaisesti. Kapasiteettia ei voida lisätä määrättömästi. Komitea suosittelee, että jokainen lentokenttä tiedottaa tarjoamistaan vapaaehtoisista palveluista.

3.15. Komitean mielestä viivästymisestä johtuvia epämuksuuksia ei voida verrata ongelmiin, jotka syntyvät lentojen peruutuksista tai lennolle pääsyn epäämisestä. Periaatteessa pienten viivästymisten ei tulisi oikeuttaa matkustajia korvauksiin. Sen sijaan voitaisiin harkita lipun hinnan alentamista tapauksissa, joissa lentoyhtiö on todistettavasti aiheuttanut huomattavan viivästymisen. Yliveraustapauksissa matkustajille on kuitenkin maksettava korvaus. Matkustajista on odotuksen ajan ehdottomasti huolehdittava, ja tähän lentoyhtiöt on myös velvoitettava. Lipun hinnanpalautus tulisi rajoittaa tapauksiin, joissa matka ei toteutunut.

3.16. Komitea yhtyy komission käsitykseen, että viivästymistapauksissa kulujen takaisinperiminen aiheuttajalta on vaikeaa. Todistettavissa tapauksissa olisi kuitenkin aiheuttaja maksaa -periaatteen mukaisesti pystyttävä perimään korvaus viivästymiseen syyliseltä taholta. Kuitenkin lentoliikennettä koskevissa liiketaloudellisissa ratkaisuissa on turvallisuusnäkökohdat aina asetettava etusijalle.

3.17. Komission tavoitteleva matkustajista huolehtimisen yhtenäistäminen olisi turvattava lainsäädännöllisesti vähimmäisstandardeilla. Komitean mielestä komission tulisi kuitenkin pyrkiä lentomatkustajia koskevan huolenpidon korkeaan tasoon, ja sen tulisi kehottaa lentokenttiä ja lentoyhtiöitä parantamaan tilannetta myös vapaaehtoisin sitoumuksin.

3.18. Kuluttajareporttien avulla on tarkoitus lisätä tietoa lentoyhtiöiden ja lentokenttien toiminnan laadukkuudesta. Esimerkkinä mainitaan Yhdysvallat, joka muodostaa yhtenäisen markkina-alueen. EU:n alueella markkinoiden vertailtavuus ei kuitenkaan ole samaa tasoa. Siksi ainoastaan sellaiset lentoyhtiöiden ja lentokenttien palvelut ovat keskenään vertailukelpoisia, joiden tuottamisesta nämä tahot itse vastaavat. Komission tulisi huolehtia menettelytavan oikeudenmukaisuudesta, mikäli se aikoo parantaa kuluttajien tiedonsaantia lentoyhtiöiden ja lentokenttien toiminnan laadukkuudesta.

3.19. Komitea ei pidä halvimpaan hintaan myytyjen paikkojen osuuden ilmoittamista kovin oleellisena. Tavanomaisen turistiluokan hinnan lisäksi tarjolla on lukuisia sesonkihintoja. Halvimpien paikkojen osuus on joka reitillä erilainen ja muuttuva, koska kyseessä on jäännöskapasiteetin hyödyntämisessä käytettävä myyntityökalu. Vaadittua hintojen avoimuutta on vaikea toteuttaa käytännössä, koska hinnat muuttuvat lähes päivittäin. Tästä ongelmasta huolimatta komitea on sitä mieltä, että matkustajille on toimitettava mahdollisimman paljon tietoa helposti toteutettavalla mutta samalla ymmärrettävällä tavalla.

3.20. Komitea kannattaa komission ehdottamaa riitojenratkaisumekanismia, mikäli sille löydetään käytännöllinen toteutamismuoto.

3.21. Matkustajien etujen ajaminen edellyttää edustuksellisuuden tuomaa legitimiyyttä. Tätä kysymystä ei vielä ole saatu ratkaistua. Siksi kuluttajajärjestöt on otettava mukaan, kun lentomatkustajien edustuksen vahvistamiseksi etsitään sopivaa menettelytapaa.

4. Päätelmät

4.1. Komitea tukee komission pyrkimystä lentomatkustajien suojan parantamiseksi.

4.2. Komitean mielestä lainsäädännöllä on määriteltävä vähimmäistaso lentomatkustajien perusoikeuksille, jota täydennetään lentoyhtiöiden ja lentokenttien vapaaehtoisin sitoumuksin. Lentoyhtiöiden olisi esitettävä sitoumuksensa toukokuuhun 2001 mennessä. Mikäli kuluttajan oikeuksia ei lentoyhtiöiden ja lentokenttien vapaaehtoisilla sitoumuksilla säädelä riittävästi, komitea kannattaa kattavaa lainsäädännöllistä sääntelyä.

4.3. Sekä vapaaehtoisten sitoumusten että lainsäädännön tavoitteena tulee olla kuluttajan oikeuksien ja hintojen mahdollisimman suuri selkeys. Kuluttajien oikeuksia yliveraustapauksissa (lennolle pääsyn evääminen) on parannettava.

4.4. Komitea kannattaa lippujen yleistä siirrettävyyttä. Asian suhteen on varmistettava, ettei tarjoushintojen ehtoja voida järjestelmällisesti kiertää näennäisvarauksilla, jotka sitten siirretään lippunsa myöhään varaaville matkustajille. Komitea pitää myös tervetulleina IATAn uusia kuljetusehtoja (lipun voimassaoloaika, veloituksetta kuljetettava matkatavara, takaisinmaksu, lentoyhtiön vastuu).

4.5. Komitea tukee komission pyrkimystä parantaa vammaisten oikeuksia. Vammaisille tulee esimerkiksi taata ilmainen lentokoneeseen ja lentokoneesta auttaminen tai tästä syntyvät kulut on korvattava.

4.6. Komitean mielestä komission tulisi huolehtia siitä, että laadittaessa kuluttajaraportteja – joiden avulla on tarkoitus lisätä kuluttajien tietoa lentoyhtiöiden ja lentokenttien toiminnan laadukkuudesta – menetellään oikeudenmukaisesti ja että niissä asetetaan rinnakkain ainoastaan vertailukelpoisia toimintoja.

4.7. Komitea kannattaa komission ehdottamaa riitojenratkaisumekanismia, mikäli sille löydetään käytännöllinen toteutamismuoto.

4.8. Komitea pitää järkevänä ottaa kuluttajajärjestöt mukaan lentomatkustajien edustuksen rakentamiseen.

4.9. Talous- ja sosiaalikomitean käsityksen mukaan tällä tavoin sekä edistettäisiin komission tavoitteita että palveltaisiin Euroopan kuluttajien, työntekijöiden ja työnantajien etuja.

Bryssel 28. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus .eu-alue-tunnuksen toteuttamisesta Internetin nimijärjestelmässä"

(2001/C 155/03)

Neuvosto päätti 15. tammikuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 156 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -jaosto antoi lausuntonsa 6. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Peter Morgan.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 97 ääntä puolesta ja 1 vastaan.

1. Johdanto

1.1. Talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen voidessaan ilmaista tukensa ehdotukselle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Internetin .eu-alue-tunnuksen toteuttamisesta. TSK pitää ehdotusta eEurope-aloitteen keskeisenä osatekijänä⁽¹⁾.

1.2. Ehdotetussa asetuksessa annetaan komission tehtäväksi .eu-alue-tunnuksen toteuttaminen, määrittämään rekisterin toteuttamiseen, muun muassa rekisterin nimeämiseen, liittyvät ehdot ja vahvistetaan yleistä etua koskevat periaatteet, joita rekisterin on toiminnassaan noudatettava.

1.3. Yksityiskohtaisen teknisen ja periaatteellisen valmistelutyön on tehnyt Euroopan yhteisön EC-POP-ryhmän (European Community Panel of Participants)⁽²⁾ muodostama väliaikainen ohjauskomitea (ISG).

1.4. Erityistä huomiota on kiinnitetty väliaikaisen ohjauskomitean (ISG) työhön ja esimerkiksi sen analyysiin rekisterin mahdollisista toiminnallisista ja teknisistä ominaispiirteistä, sopimussuhteista Euroopan komission ja rekisterin välillä sekä vaihtoehtoista organisaatiomuotoa valittaessa.

2. Rekisteri

2.1. Rekisteri on vastuussa kolmesta keskeisestä tehtävästä:

- a) rekisteristä vastuussa olevana oikeushenkilönä toimiminen

- b) niiden .eu-alue-tunnukseen liittyvien, yleistä etua koskevien sääntöjen, periaatteiden ja menettelyjen täytäntöönpano, jotka sisältyvät asetukseen tai jotka komissio on määrännyt asetuksessa säädetyn kuulemismenettelyn jälkeen

- c) .eu-alue-tunnuksen organisointi, hallinnointi ja hallinta, johon kuuluu tietokantojen ylläpito, verkkotunnusten rekisteröinti, nimipalvelinten ylläpito ja verkkotunnusten asetustiedostojen jakelu.

2.2. Rekisterin on oltava voittoa tavoittelematon, yleistä etua palveleva organisaatio.

2.3. Väliaikaisen ohjauskomitean raportissaan tekemät ehdotukset ovat hyvin merkittäviä ehdotetun rekisterin perustamista ajatellen (ks. luvut 2 ja 3). Erityisesti komitea kannattaa kohdan 3.4 ehdotuksia rekisterinpitäjien valinnasta.

2.4. TSK kannattaa asetuksen 2 ja 3 artiklassa määriteltyjä "rekisterin ominaispiirteitä" ja "rekisterin velvollisuuksia".

3. Yleistä etua koskevat periaatteet

3.1. Rekisteri määrittelee tarkemmat rekisteröintiperiaatteet tietyin edellytyksin, sopimusten mukaisesti ja kuultuaan ensin komissiota. Tällaisia edellytyksiä olisivat esimerkiksi asiaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön ja yhteisön lainsäädännön noudattaminen sekä sellaisten teknisten ja operatiivisten parhaiden toimintatapojen noudattaminen, joita Internet-osoitteiden ja verkkotunnusten hallintoa hoitava järjestö ICANN ja Internetiin liittyvien nimien ja osoitteiden keskusrekisteri IANA aika ajoin määrittelevät. ISG-komitean raportissa tarkastellaan rekisterin rekisteröintiperiaatteita koskevia mahdollisia vaihtoehtoja ja esimerkiksi mahdollisuuksia luoda yleisiä alialue-tunnuksia⁽³⁾.

⁽¹⁾ EYVL C 123, 25.4.2001.

⁽²⁾ "The Dot EU TLD Registry Proposal"; <http://www.ec-pop.org/1009prop/index.htm>.

⁽³⁾ Ks. myös "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Internetin organisaatio ja hallinto – Kansainväliset ja eurooppalaiset poliittiset näkökohdat 1998–2000", KOM(2000) 202 lopullinen, 11.4.2000.

3.2. Tässä yhteydessä TSK toteaa, että komissio käsittelee parhaillaan seuraavia kysymyksiä:

- a) EU:n toimielimille varattavan nimialueen määrittely
- b) Euroopan unioniin liitettävien nimien varaaminen kaikilla asianmukaisilla kielillä.

TSK ilmoittaa asiaan liittyvät vaatimuksensa komissiolle.

3.3. TSK kannattaa 4 artiklan säännöksiä "yleistä etua koskevista periaatteista".

4. Yleistä

4.1. TSK kannattaa ehdotusta, jonka mukaan komissiota avustaa sähköisen viestinnän verkkojen ja palvelujen yhteisestä

sääntelyjärjestelmästä annetulla direktiiviehdotuksella perustettu viestintäkomitea⁽¹⁾.

4.2. TSK kannattaa ehdotusta, jonka mukaan yhteisö pidättää itsellään kaikki .eu-alueennukseen liittyvät oikeudet, mukaan luettuina teollis- ja tekijänoikeudet.

4.3. TSK on samaa mieltä siitä, että komissio tarvitsee määrärahoja valvoakseen rekisterin toimintaa, ja puoltaa ehdotettuja summia.

4.4. TSK edellyttää, että sitä kuullaan .eu-alueennusrekisterin jatkokehityksestä.

5. Päätelmät

5.1. TSK kannattaa komission aloitetta .eu-alueennuksesta ja tukee sen ripeää toteuttamista, jossa otetaan huomioon väliaikaisen ohjauskomitean suositukset.

(¹) KOM(2000) 393 lopullinen; EYVL C 123, 25.4.2001.

Bryssel 28. maaliskuuta 2001.

*Talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Eurooppalainen raja-alueyhteistyöpolitiikka ja Interreg-ohjelmasta saadut kokemukset"

(2001/C 155/04)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 11. heinäkuuta 2000 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta "Eurooppalainen raja-alueyhteistyöpolitiikka ja Interreg-ohjelmasta saadut kokemukset".

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -jaosto antoi lausuntonsa 13. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Paulo Barros Vale.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Johdanto

1.1. Nyt annettavassa lausunnossa talous- ja sosiaalikomitea pyrkii tarkastelemaan raja-alueyhteistyötä koskevan yhteisön Interreg-aloitteen täytäntöönpanosta saatuja käytännön kokemuksia, arvioimaan ohjelman tehokkuutta ja esittämään mahdollisia tulevia korjaustoimenpiteitä.

1.2. Komitealla oli joulukuussa 1999 tilaisuus ilmaista kantansa komission ehdotukseen Interreg III -ohjelmaksi⁽¹⁾. Komitea antoi ehdotuksesta kireässä aikataulussa laaditun lausunnon⁽²⁾, jota on syytä täydentää esittelemällä varsinkin tämänkaltaisten yhteisön aloitteiden täytäntöönpanosta saatuja käytännön kokemuksia, mikä onkin innoittanut laatimaan tämänkertaisen lausunnon.

1.3. Lausuntoa laadittaessa on turvauduttu sellaisten alueviranomaisten mielipiteeseen, jotka huolehtivat jäsenvaltioissa ohjelman hallinnoinnista, sekä lopputoimijoiden näkemyksiin. Komitea on kartoittanut tässä tarkoituksessa kokemuksia muutamilta tahoilta, joiden mietteitä on koottu tähän asiakirjaan ja täydennetty 19. joulukuuta 2000 järjestetyn kuulemistilaisuuden sekä tilaisuutta varten laaditun kyselylomakkeen vastauksista kootuilla tuloksilla.

2. Yleistä

2.1. Komitea toteaa, että eri tavoin kehittyneet jäsenvaltiot ovat selvästi kukin ohjelman eri vaiheessa. Hankkeiden suunnittelu ja hanketyypit poikkeavat toisistaan, samoin ohjelman hallinnointi ja käytetyt menetelmät. Maat ovat Interreg-ohjel-

man I ja II vaiheen onnistumisesta karkeasti ottaen kahta mieltä: ensimmäisen ryhmän muodostavat muita pidemmälle kehittyneet maat ja toisen muita heikoimmin kehittyneet ja/tai hallinnoltaan keskitetyt maat.

2.2. Komitea toteaa lisäksi, että ohjelma on erittäin vaativa hankkeita toteuttavien tahojen suhteen. Hankkeiden esittäjiltä edellytetään itse asiassa vankkaa työkokemusta, erityisesti yhteistyöhankkeiden toteutuksen, seurannan ja hallinnoinnin alalta. Vaikka vaatimus on ymmärrettävä ja suotava, se merkitsee, että uudet instituutiot, joilla on vasta vähän näyttöä työsaraltaan, jäävät ohjelman ulkopuolelle, eivätkä ne voi suunnitella eivätkä esittää hankkeita, jotka usein olisivat laadukkaita.

2.3. Komitean mielestä komission tulee yksinkertaistaa menettelytapoja, jotta uusilla instituutioilla olisi mahdollisuus osallistua ohjelmaan. Muussa tapauksessa yhteistyöhankkeita toteuttavat aina samat tahot, eikä muilla mahdollisesti yhtä päteillä tai vieläkin pätevämmillä tahoilla ole mahdollisuuksia osallistua ohjelmaan.

2.4. Komitea on havainnut, että tietyissä hankkeissa niiden esittäjät ja hankkeeseen liittyvät tahot ovat tehneet ennen Interreg-hakemuksen esittämistä huomattavia investointeja, eikä näitä tahoja ole otettu ohjelmassa huomioon. Kun hankkeiden valmistelusta aiheutuu kustannuksia, komitean mielestä ne on korvattava taantuvasti, vaikka investoinnit on tehty ennen hakemuksen esittämistä, kunhan kustannukset liittyvät todistetusti kyseiseen hankkeeseen eikä komission yleisiä tukikelpoisuusehtoja ole rikottu. Tällaisten arvojen sivuuttaminen saattaa karsia ohjelmasta hankkeet, jotka edellyttävät esim. tutkimusinvestointeja ennen hakemuksen jättämistä, jos hankkeiden esittäjien niukka rahoituskapasiteetti ei riitä vastaamaan kustannuksista.

⁽¹⁾ KOM(1999) 479 lopullinen.

⁽²⁾ EYVL C 51, 23.2.2000, s. 92.

2.5. Komitea on lisäksi havainnut, etteivät jäsenvaltioiden viranomaiset ole antaneet ohjelmasta ja sen toimivuudesta tarpeeksi ajoissa riittävästi asianmukaista tietoa. Tietoa kyllä annetaan, mutta se tavoittaa hankkeiden esittäjät liian myöhään, mikä viivästyttää ohjelman toteutusta. Komitean mielestä jäsenvaltioiden on pyrittävä antamaan lopullisille edunsaajille tietoja ohjelmasta nykyistä aikaisemmassa vaiheessa.

3. Erityistä

3.1. Interreg-ohjelman I ja II vaiheesta saatuja kokemuksia tarkasteltaessa nousevat erityisesti esiin ohjelman eri vaiheisiin ja osatekijöihin liittyvät kysymykset, joita komission tulee komitean mielestä pohtia asianmukaisesti.

3.1.1. Samaa hanketta toteuttavien eri alueiden ja etenkin alueellisten toimijoiden tosiasiallinen ja asianmukainen osuus hankkeesta

3.1.1.1. Tietyillä alueilla toimii monenlaisten aluetoimijoiden edustajista koostuvia "raja-aluekeskuksia", joiden vastuualueeseen kuuluvat erinäiset raja-alueongelmat, varsinkin naapurialueiden välisen yhteistyön edistäminen. Keskuksilla on ollut kyseisillä alueilla perusluonteinen tehtävä sekä menettelytapakysymyksissä että ennen kaikkea tarjottaessa alueille mahdollisuus osallistua tehokkaasti niiden kannalta merkittäviin hankkeisiin.

3.1.1.2. Sellaisissa maissa, joissa edellä mainittuja keskuksia ei ole, hankkeiden esittäjien on hankalampi liittyä ohjelmaan ja seurata sitä. Rajan toisella puolella sijaitsevia potentiaalisia kumppaneita on vaikea tunnistaa, joten kumppaniksi valitaan usein etenkin rahoituskapasiteetiltaan erilainen alue. Tällöin osapuolten keskinäinen osuus hankkeesta vaihtelee.

3.1.1.3. Rajatylittävän koordinoititahon puuttuessa alueellisten toimijoiden näyttää usein olevan erityisen vaikea osallistua hankkeisiin.

3.1.1.4. Kokemus on osoittanut, että alueilla, joilla on raja-aluekeskuksia, niistä saatavat edut ovat helposti havaittavissa.

Olisi siis suositeltavaa, että komissio hyödyntäisi tätä ongelmanasettelua ja edistäisi kyseisten keskusten perustamista ennen ohjelman täytäntöönpanoa.

3.1.1.5. Alueiden osallistuminen hankkeisiin enemmän tai vähemmän tehokkaasti riippuu sekä alueiden omista erityisintresseistä että maiden poliittisista intresseistä, joiden pohjalta päätetään, millaisia hankkeita ohjelmaan hyväksytään, mikäli päätöksentekoprosessi on liian keskitettyä.

3.1.1.6. Komitean mielestä on toivottavaa, että aluetason toimijat osallistuvat tehokkaasti ja ponnekkaasti Euroopan unionin alueiden välisiin hankkeisiin. Jäsenvaltioiden osuuden on oltava nykyistä jäsennellympää unionin ulkorajoilla sijaitsevilla alueilla, koska yhteistyöstä on siellä vasta hyvin vähän kokemuksia ja paikoin kokemuksia ei ole lainkaan.

3.1.2. Ohjelmaan valittavien alueiden ja niiden soveltuvuuden/soveltumattomuuden rajaaminen ja sen seuraukset hankkeita valittaessa

3.1.2.1. Komitean mielestä ohjelmaan valittavista alueista päättäminen NUTS-kriteerein näyttää olevan ongelmatonta. Syynä lienee se, että komissiossa prosessi on yksinkertainen ja valinnassa turvaudutaan käytössä vakiintuneeseen nimikkeistöön, joka on tuttu kaikille jäsenvaltioille.

3.1.2.2. Toisinaan NUTS-kriteereiden käyttö Interreg-ohjelmakelpoisten alueiden määrittelyperusteena ei kuitenkaan tunnu vastaavan tarkoitustaan. Tällainen epätarkoituksenmukaisuus merkitsee sitä, että tärkeät, laadukkaat hankkeet karsiutuvat ohjelmasta, koska niiden toteuttajat sijaitsevat valintakelpoisten alueiden ulkopuolella.

3.1.2.3. Komitean mielestä olisikin noudatettava hankkeen edunsaaja-alueen tai -alueiden periaatetta, toisin sanoen hanke täyttäisi alueen valintakelpoisuusperusteen silloin, kun sillä hyödytetään valintakelpoisia alueita. Edellisissä ohjelmissa eräät alueet sovelsivat kyseistä käytäntöä melkoisen myönteisen tuloksin.

3.1.2.4. Toimien ominaispiirteet on kuitenkin taattava siten, ettei vesitetä ohjelman periaatteita eikä tavoitteita eli raja-alueyhteistyötä.

3.1.3. Eri ohjelmalohkojen kattavuus ja hankkeiden poikittaisuus

3.1.3.1. Komitea on havainnut, että on olemassa hankkeita, jotka eivät poikittaisuutensa vuoksi "sovi" täysin yhteenkään ohjelmalohkoon, vaan niissä on pikemminkin ominaisuuksia, jotka vastaavat useiden ohjelmalohkojen erityispiirteitä. Hankkeet on useimmissa tapauksissa hylätty niiden poikittaisuuden takia tai ne on pilkottu useiksi hankkeiksi, jotka on ehdotettu sisällytettäväksi kukin omaan ohjelmalohkoonsa. Tämä osoittaa valintaperusteiden olevan jäykkiä.

3.1.3.2. Komitea katsoo, etteivät tämäntapaiset menettelyt edistä millään tavoin ohjelman onnistumista, vaan vesittävät usein ohjelman tavoitteet ja saattavat jopa heikentää hankkeiden laatua. (Ei pidä unohtaa, että useiden hankkeiden hallinnointi yksittäisen hankkeen sijasta hankaloittaa tilannetta entisestään.)

3.1.3.3. Komitea katsoo lisäksi, että esteiden asettaminen hankkeiden esittämiselle ja tarkastelulle lannistaa hankkeiden esittäjät, joiden mielestä jo sinänsä hidas ja monimutkainen prosessi hankaloituu entisestään. Tämä saattaa jälleen kerran karkottaa laadukkaita, merkittäviä hankkeita, joilla olisi valtavat mahdollisuudet onnistua Interreg-tavoitteiden puitteissa.

3.1.3.4. Komitea toteaa jälleen kerran, että hankkeiden valintaperusteita on joustavoitettava, jottei hylättäisi merkittäviä, päteviä hankkeita.

3.1.4. Rahoitusmallien, oikeudellisten ja hallinnollisten määräysten sekä menettelytapojen asettamat esteet samaan hankkeeseen osallistuville alueille

3.1.4.1. Komitea on havainnut saatujen kokemusten perusteella, että maiden väliset lainsäädäntöerot vaikeuttavat itse asiassa hankkeiden toteutusta. Komitean mielestä ohjelman täytäntöönpanosta vastaavia tahoja olisi kehotettava luomaan yhteisiä sääntöjä, jotta saataisiin käyttöön jäsenvaltioiden yhteisesti sopimat suuntaviivat ja menettelyt. Näin varmistettaisiin, että prosessi on mahdollisimman tehokas, varsinkin käsiteltäessä hakemuksia sekä tarkasteltaessa hankkeita ja päätettäessä ohjelmakelpoisista hankkeista.

3.1.4.2. Toisistaan poikkeavat rahoitusmallit muodostuvat niin ikään esteiksi etenkin siksi, että todellisten yhteishankkeiden määrittelemiseksi on mahdotonta löytää yhteistä kehitysuuntaa.

3.1.4.3. Komitea on niin ikään havainnut, että hankkeiden tarkastelu- ja valintavaiheessa maiden erilaiset käytännöt ja säännöt viivästyttävät joissain tapauksissa prosessia ja johtavat toisinaan hankkeiden hylkäämiseen.

3.1.4.4. Komitea katsoo, että todellisen yhteistyön aikaansaamiseksi olisi suositeltavaa luoda yhteisiä sääntöjä, joilla helpotetaan alueiden välistä yhteydenpitoa. Komission tulee siis vauhdittaa alueiden käyttämien prosessien ja menettelytapojen lähentämistä toisiinsa jopa lainsäädäntöseikoissa. Komission on kannustettava naapurialueita sopimaan Interregin puitteissa yhteisistä säännöistä. Alueet ovat jo kokeilleet tämäntapaista toimintaa menestyksekkäästi.

3.1.4.5. Komitea on lisäksi havainnut tilanteen olevan vieläkin vakavampi unionin ulkorajojen tuntumassa sijaitsevilla alueilla silloin, kun sääntöjä noudatetaan jo kaikissa jäsenvaltioissa, mutta ei naapurimaissa. Komitean mielestä komission tulee lisätä ponnistelujaan näiden alueiden hyväksi yhteistyön käynnistämiseksi.

3.1.4.6. Komitea katsoo, että yhteisten yhteistyörakenteiden avulla (etenkin ohjelman hallinnointi, maksatus ja tuki) voidaan määritellä hankkeiden hallinnoinnissa käytettävät yhteiset säännöt, poistaa nykyiset erot ja tehostaa ohjelmaa.

3.1.5. Komission toimet ohjelman eri vaiheissa suunnittelusta hankkeiden valintaan ja valvontaan

3.1.5.1. Komitea katsoo, että Interreg-prosessien hajauttaminen edistää ohjelman tehokasta täytäntöönpanoa. Ei komission eikä jäsenvaltioiden keskushallinnon pidä osallistua hankkeiden valintaan, vaan keskittyä pikemminkin ohjelman suunnitteluun.

3.1.5.2. Samaten jäsenvaltioiden keskushallinnon liiallinen väliintulo muodostuu esteeksi alueellisille toimijoille.

3.1.5.3. Komitea katsoo kuitenkin, että komission on eräissä tapauksissa toimittava nykyistä näkyvämmiin. Ohjelman tavoitteet on pidettävä selkeinä ja on pyrittävä estämään etenkin jäsenvaltioiden keskushallintoa käyttämästä varoja muihin tarkoituksiin.

3.1.5.4. Komitean mielestä on tärkeää, että komissio toimii nykyistä aktiivisemmin ohjelman suunnitteluvaiheessa, sillä myös Interregin avulla toteutetaan eurooppalaisia toimintalinjoja ja periaatteita, ja sen on heijastettava jatkuvasti Euroopan unionin suuntaviivoja.

3.1.5.5. Komitea katsoo, että komission on vahvistettava läsnäoloaan myös ohjelman koordinoinnista ja ohjelmaneuvoista vastaavien aluetoimijoiden parissa.

3.1.6. Ohjelman nopeuttaminen hankkeiden suunnittelusta niiden lopulliseen toteutusvaiheeseen

3.1.6.1. Komitea on havainnut Interregin täytäntöönpanosta saatujen kokemusten perusteella, että ohjelman eri tasot toimivat viipeellä, mikä hidastaa prosesseja enemmän kuin olisi tarpeen ja suotavaa.

3.1.6.2. Koska ohjelmätietoja ei saada käyttöön ajoissa, ohjelman toteutus on toistaiseksi myöhästynyt. Komitea katsoo jälleen kerran olevan välttämätöntä pyrkiä antamaan jäsenvaltioille laadukasta tietoa ajoissa.

3.1.6.3. Komitea on lisäksi havainnut, että maiden väliset menettelytapaerot ovat niin ikään ratkaiseva viivästystekijä. Siksi komitea kehottaa jälleen kerran komissiota kiinnittämään asiaan erityistä huomiota ja ratkaisemaan ongelman.

3.1.6.4. Hankkeiden käsittelyvaiheessa on todettu eniten viivästyksiä, koska alueiden menettelyt poikkeavat toisistaan, kuten jo todettiin. Samoin rahoituksen maksatus myöhästyy tarkastusvaiheessa.

3.1.6.5. Komitea katsoo, että prosessin nopeuttamiseksi saattaisi olla suositeltavaa asettaa yksi maksatusviranomainen yhden hallintoviranomaisen lisäksi.

3.1.6.6. Lisäksi on korostettava, että sellaisissa maissa, joissa päätöksenteko on muita keskittyneempää, hankkeiden hyväksyminen kestää muita kauemmin. Niinpä komitea ehdottaa, että ohjelmaa hajautetaan entisestään.

3.1.6.7. Tässä yhteydessä on vielä mainittava, että prosessin viivästyminen lyhentää väistämättä hankkeiden toteuttamiseen jäävää aikaa, mikä on haitaksi koko ohjelmalle. Komission on siksi pohdittava edellä esitettyjä kysymyksiä ohjelman nopeuttamiseksi ja siis tehostamiseksi.

3.1.7. Interreg-varojen jakautuminen hankkeiden erilaisten toteuttajien kesken

3.1.7.1. Edellisten Interreg-ohjelmien täytäntöönpanoajana komitea on havainnut, että keskushallinnon osuus hankkeiden toteuttajista on suuri muita heikoimmin kehittyneissä maissa.

3.1.7.2. Komitea katsoo, että keskushallinnon esittämiä Interreg-hankkeita olisi arvioitava ankarasti, jotta varojen käyttö olisi avointa. Tällaisissa hankkeissa mitätöidään usein ohjelman ensisijainen tavoite eli raja-alueyhteistyö. On tärkeää, ettei Interregin olennaisia tavoitteita kytketä keskushallinnon prioriteetteihin. Tämäkin ongelma korostuu maissa, jossa ohjelman hallinnointi on muita keskitetympää.

3.1.7.3. Tässä yhteydessä on lisäksi mainittava, että nuorten yksityisten instituutioiden on erittäin vaikea osallistua ohjelmaan, koska niiden esittämät hankkeet hylätään usein siksi, ettei instituutioilla ole kokemusta hankkeiden hallinnoinnista, seurannasta eikä toteuttamisesta. Kuten jo mainittiin, komitean mielestä on tärkeää yksinkertaistaa nuorempien hanketoteuttajien tarkastelua ja lisätä mahdollisesti niiden esittämien hankkeiden seurantaa.

3.1.8. Hankkeiden jatkuminen Interreg-kauden päättyessä

3.1.8.1. Komitea on havainnut, että monet Interreg-rahoitusta saaneet hankkeet kuivuvat kokoon ohjelman päättyttyä.

3.1.8.2. Komitea on lisäksi havainnut, että osassa hankkeita, joiden toteutusta jatketaan ohjelman päättyttyä, turvaudutaan julkiseen rahoitukseen.

3.1.8.3. Komitea katsoo, että hankkeiden valinnassa on nostettava merkittävimmäksi tekijäksi niiden kyky elättää itse itsensä. Hankkeiden toteuttajat vapautetaan selvästi vastuusta rahoittamalla "avustuksista riippuvaisia" hankkeita, joilla ei edistetä yhteistyöaloitteita eikä yhteistyön toteutumista.

3.1.8.4. Komitean mielestä Interregin turvin on luotava raja-alueille rakenteita, joiden avulla yhteistyötä voidaan jatkaa yhteisön ohjelmista tai julkisesta rahoituksesta huolimatta. Hankkeiden on elätettävä itse itsensä, mikä pidentää ohjelman vaikutusaikaa.

3.1.9. Työmarkkinaosapuolten osallistuminen ohjelman eri vaiheisiin

3.1.9.1. Komitea on havainnut jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolten osallistuvan heikosti ohjelman suunnitteluun ja käytännön toteutukseen.

3.1.9.2. Komitean käsityksen mukaan alueella toimivien työmarkkinaosapuolten tulee osallistua järjestelmällisesti ohjelmaan, jotta ohjelma ja sen puitteissa toteutettavat hankkeet tulisivat lähemmäksi tavoitteena olevaa yhteiskunnallista ja taloudellista todellisuutta. Komission on taattava, että jäsenvaltiot huolehtivat kyseisestä osallistumisesta.

4. Päätelmät

4.1. Interreg-ohjelman täytäntöönpanosta saatuja kokemuksia tarkasteltaessa nousee esiin muutamia tärkeitä kysymyksiä, joita komitea korostaa lausunnossaan.

4.1.1. Ohjelman ja sen täytäntöönpanon eri näkökohdissa on havaittavissa selkeitä eroja pitemmälle kehittyneiden ja muita heikommin kehittyneiden maiden välillä. Ohjelman täytäntöönpano ja hallinnointi on huomattavasti ongelmallisempaa muita heikommin kehittyneissä kuin edistyneemmissä

maissa. Komitea katsoo, että komission on pohdittava asiaa huolellisesti ja tarjottava heikoimmin kehittyneille maille tilaisuus valmistautua panemaan ohjelmaa oikealla tavalla täytäntöön, mikä tehostaa ohjelmaa välittömästi.

4.1.2. Toinen esiin nouseva kysymys on hankkeiden valintaperusteiden joustamattomuus. Kuten edellä todettiin, tämä saattaa karsia ohjelmasta päteviä hankkeita ja hanketoteuttajia, joilla olisi merkittävää potentiaalia. Komitean mielestä komission on kiinnitettävä huomiota kyseiseen ongelmaan ja joustavoitettava ohjelmaa.

4.1.3. Ohjelman hajauttaminen on niin ikään tärkeä kysymys, sillä aluetoimijat, jotka tuntevat parhaiten hankkeiden toteutusalueen realiteetit, voivat näin tehostaa hankkeiden hallinnointia ja tehdä nykyistä välittömämpää, ponnekkaampaa yhteistyötä. Ohjelman hajauttaminen ratkaisee myös keskuhallinnon vesittämien Interreg-tavoitteiden ongelman.

4.1.4. Komitea katsoo, että yhteistyö johtaa yhä useammin onnistumiseen, eikä Euroopan unioni muodosta tästä poikkeusta. On erittäin tärkeää auttaa historiallisten rajojen jakamia alueita kohtaamaan toisensa pyrittäessä todelliseen unioniin maiden välillä. Tässä yhteydessä komitea palauttaa mieliin raja-alueyhteistyöstä ja Prism-hankkeesta äskettäin antamassaan lausunnossa⁽¹⁾ esitetyt päätelmät ja analyysit. Interreg on tärkeä ja vahva väline, jolla nämä tavoitteet voidaan saavuttaa tehokkaasti. Ohjelman huolellinen, tunnollinen suunnittelu on erittäin tärkeää. Alueellisille toimijoille on tarjottava mahdollisuus osallistua suunnitteluun alusta alkaen, eikä myöskään tule unohtaa, että maiden talousmallit, lainsäädäntö, menettelytavat ja jopa kehittyneisyys poikkeavat toisistaan.

⁽¹⁾ EYVL C 116, 20.4.2001.

Bryssel 28. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus rannikkoalueiden yhdenntetyn käytön ja hoidon toteuttamisesta Euroopassa"

(2001/C 155/05)

Komissio päätti 11. syyskuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -jaosto antoi lausuntonsa 13. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli João Bento Gonçalves.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 100 ääntä puolesta yhden pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston suositukseksi rannikkoalueiden yhdenntetyn käytön ja hoidon toteuttamisesta Euroopassa⁽¹⁾ pohjautuu ennen kaikkea komission tiedonantoon aiheesta "Kertomus rannikkoalueiden yhtenäisen suunnittelun esittelyohjelman edistymisestä"⁽²⁾ sekä komission tiedonantoon neuvostolle ja Euroopan parlamentille "Rannikkoalueiden yhdenntetty käyttö ja hoito: strategia Eurooppaa varten"⁽³⁾.

1.1.1. Suosituksessa tehdään ehdotuksia jäsenvaltioiden ja yhteisön strategioiden kehittämiseksi rannikkoalueiden yhdenntettyä käyttöä ja hoitoa varten. Suositus pohjautuu perustamissopimuksen tavoitteisiin, joilla tähdätään ennen kaikkea kestävä kehityksen edistämiseen säilyttämällä käytettävissä olevat luonnonvarat ja kunnioittamalla ympäristöä.

1.1.2. Esittelyohjelmaan kuului lukuisia hankkeita, jotka toteutettiin 35 tyypillisellä eurooppalaisella rannikkoalueella, ja kuusi aihekohtaista poikittaisarviointia.

1.2. Historiallinen merkitys

1.3 Rannikkoalueet ovat kautta aikojen herättäneet kiinnostusta ja olleet yhdyskuntien kiintopisteitä ja kehityskeskusiksi. Rannikkoalueilla on edelleen merkittävää kehityspotentiaalia nyky-yhteiskuntien tarpeisiin, ja ne ovat arvokkaita monen alan toiminnan kannalta: maataloustuotanto, kalanviljely, kalastus, virkistyskäyttö, luonnon ja biodiversiteetin suojeleminen, bioteknologiassa käytettyjen ainesosien tuotanto jne.

2. Yleistä

2.1. Rannikkoalueiden yhdenntettyä käyttöä ja hoitoa koskevassa ehdotuksessa todetaan seuraavaa:

- a) Rannikkoalueilla on Euroopan unionille huomattavaa sosiaalista, taloudellista, ympäristöön liittyvää ja kulttuurista merkitystä.
- b) Euroopan ympäristöviraston tuoreimman selvityksen mukaan Euroopan rannikkoalueiden tila heikkenee jatkuvasti entisestään.
- c) On välttämätöntä laatia rannikkoalueiden hoidolle järjestelmä, joka on ympäristön kannalta kestävä, taloudellisesti oikeudenmukainen, sosiaalisesti vastuullinen ja yhdyskuntien kulttuuriset tekijät huomioon ottava, jotta voidaan säilyttää nykyisten resurssien arvo vahingoittumattomana.
- d) Molemmissa komission tästä aiheesta antamissa tiedonannoissa⁽⁴⁾ korostetaan, että rannikkoalueiden yhdenntetyn käytön ja hoidon toteuttamiseksi tarvitaan yhteisiä eurooppalaisia toimia.
- e) Kiinnitetään huomiota siihen, että on tarpeen varmistaa johdonmukainen toiminta ja yhteistyö Euroopan tasolla myös alueiden välillä, jotta rannikkoalueiden rajanylittävät ongelmat voidaan ratkaista. Toiminta on yhdistettävä yhteisön Interreg-aloitteen toimiin.
- f) Palautetaan mieliin, että neuvoston aikaisemmissa päätöslauselmissa⁽⁵⁾ todetaan, että rannikkoalueiden yhdenntetyn käytön ja hoidon toteuttamiseksi tarvitaan yhteisiä eurooppalaisia toimia.
- g) Komission tiedonannossa vuodelta 1995⁽⁶⁾ ehdotettiin käynnistettäväksi rannikkoalueiden yhdenntetyn käytön ja hoidon esittelyohjelma, joka on tällä välin toteutettu.

⁽¹⁾ KOM(2000) 545 lopullinen.

⁽²⁾ KOM(97) 744 lopull.

⁽³⁾ KOM(2000) 547 lopullinen.

⁽⁴⁾ KOM(97) 744 lopull. ja KOM(2000) 547 lopullinen.

⁽⁵⁾ Neuvoston päätöslauselma 92/C–5901 ja suositus 94/C–13502.

⁽⁶⁾ KOM(95) 511 lopull.

- h) Euroopan yhteisön lainsäädännössä olevien toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden perusteella sekä rannikkoalueiden ja jäsenvaltioiden oikeudellisten eroavaisuuksien vuoksi toiminnan tavoitteet voidaan parhaiten saavuttaa yhteisön tasolla toteutettavien suuntaviivojen avulla.

2.1.1. Rannikkoalueiden yhdenmety käyttö ja hoito ovat dynaaminen, jatkuva ja interaktiivinen prosessi, jonka tavoitteita ovat rannikkoseutujen kestävä hoito, jossa pyritään sovittamaan yhteen pitkällä aikavälillä alueiden käytöstä saatava hyöty ja alueille tyypillinen ekologinen haavoittuvuus.

2.1.2. Suosituksessa ja tiedonannossa esitetään eurooppalainen strategia, jonka pohjalta laaditaan EU:n esittelyohjelma⁽¹⁾. Komitea on antanut aiheesta lausunnon 10. kesäkuuta 1996⁽²⁾. Tarkasteltavana olevan ehdotuksen arviointi on samoilla linjoilla esittelyohjelmasta annettujen kommenttien kanssa. Esittelyohjelma toteutettiin ympäristöasioiden, kalastuksen ja aluepolitiikan pääosastojen aloitteesta näiden yhteistyönä, ja siihen osallistui myös komission yhteinen tutkimuskeskus.

3. Erityistä

3.1. Yhteinen näkemys (I)

3.1.1. Komitea yhtyy yleisesti ottaen Euroopan parlamentin ja neuvoston suositukseen tähän kohtaan, mutta ehdottaa pidemmälle vietyä muotoilua:

- a) Alueille on taattava taloudelliset mahdollisuudet ja tuettava toimintaa, jonka avulla luodaan pysyviä työpaikkoja. Kaikessa toiminnassa on otettava huomioon kestävyden tavoitteet, joissa kunnioitetaan rannikkoalueiden ympäristön ainutlaatuisuutta ja biofyysistä haavoittuvuutta.
- b) Hyödynnettäessä alueita taloudellisesti on kunnioitettava paikallisyhteisöjen sosiaalista ja kulttuurista identiteettiä.
- c) Tasapainoisten ja kestävien ympäristö- ja maisemapolitiikkojen rajoissa on taattava riittävän laajojen rakentamattomien alueiden säilyttäminen ja kehittäminen koko yhteisön käyttöä varten siten, että taloudellisessa toiminnassa otetaan huomioon myös luonnonvarojen tehokas käyttö ja jätteiden syntymisen ehkäiseminen.

- d) Koska rannikkoalueet ovat haavoittuvia niin fyysisistä kuin ympäristöllisistäkin näkökohdista katsottuna, on taattava ekosysteemien koskemattomuus ja edistettävä sitä samoin kuin kasvi- ja eläinlajistojen kestävä hallintaa ovatpa kyseessä meren kalavarat tai rannikon ja sen ympäristön lajit.

- e) Yhdenmety hoidon ja käytön tarkasteluun on sisällytettävä sekä kaukaiset sisämerialueet että rannikkoseutujen mantereenpuoleiset takamaat kaikkialla Euroopassa.

3.2. Periaatteet (II)

Komitea esittää periaatteista seuraavat havainnot:

- a) Komissio korostaa, että rannikkoalueiden yhdenmety käytön ja hoidon mallia tulisi kehittää laajasta pitkän aikavälin näkökulmasta ja kytkeä siihen kaikki alueille asettautuneet taloudelliset ja yhteiskunnalliset toimijat. Rannikkoalueilla kehittyvien ilmiöiden kesto ja vaikutus eivät käy ilmi välittömästi. Ihmisen toiminta kehityksen alussa jättää oman jälkensä kehitysvaikutuksiin. Ilmastonmuutokset voivat synnyttää reaktioita, jotka järkyttävät rannikkoseutujen tasapainoa ja dynamiikkaa; ilmaston lämpenemisen vuoksi nouseva meren pinta vaikuttaa kielteisesti rannikon tasapainoon.
- b) Ehdotuksessa todetaan, että rannikkoalueiden yhdenmety käytön ja hoidon on oltava interaktiivista ja "joustavaa". Toisin sanoen siinä on otettava huomioon uusin analysoitu tieto rannikkoalueiden toimivuudesta.
- c) Koska rannikkoalueiden ilmiöihin vaikuttavat ja niitä jopa määräävät aikaisemmat toimet, hoidon ja käytön hallinnassa on otettava huomioon paikalliset ominaispiirteet: taloudelliset toimijat, paikalliset asukkaat, alueen ekosysteemit ja niiden tasapainon ja haavoittuvuuden aste, mahdolliset aikaisemmat ympäristötekijät, rannikkoaluetta suuresti vahingoittavat aggressiiviset tekijät (saastuttavien tai vaarallisten aineiden kuljetus, liikakalastus, biodiversiteettiä vahingoittavat jätevedet jne).
- d) Kaikki nämä tekijät on tutkittava ja kvantifioitava *input/output*-termein, jotta voidaan laatia rannikkoalueiden käyttösuunnitelma. Kaikkien asianomaisten toimijoiden on osallistuttava suunnitteluun.
- e) Vaikka hoitomalli on ensisijaisesti ympäristönsuojelullinen ja siinä otetaan huomioon ennen kaikkea alueiden herkkyyks ja haavoittuvuus, siinä ei kuitenkaan voida sivuuttaa taloudellisia ja sosiaalisia näkökohtia. Esimerkkinä mainittakoon Baia de Ranceassa toteutettu malli. Siellä hyödynnetään vuorovettä sähköntuotannossa ja meren kerrostumia rakennustuotannon raaka-aineena.

⁽¹⁾ KOM(95) 511 lopull.

⁽²⁾ EYVL C 295, 7.10.1996.

sekä viljelysmaiden lannoitteiden orgaanisten yhdisteiden tuotannossa. Euroopassa on kyseisiltä aloilta myös muita kokemuksia, joihin liittyvää tietoa on syytä hyödyntää muilla alueilla. (Esimerkkinä mainittakoon Alankomaiden kokemukset ja huipputeknologian käyttö poldereita hyödynnettäessä.)

- f) Rannikkoalueiden hoitoa on tuettava valvontajärjestelmien, joiden turvin voidaan seurata keskeytyksettä ympäristöä rasittavien tekijöiden vaikutuksia fyysiseen ympäristöön, biodiversiteettiin sekä maan ja meren ekosysteemien tasapainoon. Asianmukaisen analyysitekniikan, satelliittivalvonnan ja maantieteellisen tiedotusjärjestelmän (GIS) käyttö on rannikkoalueiden yhdenmukaisen hallinnan peruspilari.

3.3. Kansallinen arviointi (III)

3.3.1. Komitea ehdottaa, että kohdan 2 alakohta a muutetaan kuulumaan seuraavasti:

”Arvioinnin on katettava kaikki hallinnolliset tasot (paikallinen, alueellinen ja valtakunnallinen) ja lisäksi siinä on osoitettava vastuualueet sekä kansalaisia ja taloudellisyhteiskunnallisia järjestöjä edustavien ’työmarkkinaosa-
puolten’ tehtävät.”

3.3.2. Rannikkoalueen luokittelussa/arvioinnissa on tarpeen tuntee ja mahdollisuuksien mukaan yhdistää toisiinsa kokonaisvaltaiset aluekehityspoliittikat – maaseudun kehittäminen mukaan lukien – kaikkine osatekijöineen: taloudelliset ja sosiaaliset osatekijät, tutkimus, koulutus, ammatillinen koulutus ja työpaikkojen luominen sekä luonnonvarojen ja jätteiden hoito.

3.3.2.1. Kaiken kerätyn tiedon käsittelyssä on pyrittävä löytämään kokonaisvaltainen tapa lähestyä rannikkoalueita. Tähän perustuen voidaan käynnistää kattava politiikka, jolla tuetaan talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kestävyyttä.

3.4. Huomioita kohdista IV (Kansalliset strategiat), V (Yhteistyö) ja VI (Kertomukset)

3.4.1. Komitea yhtyy yleisellä tasolla komission ehdotuksessa esitelyihin suuntaa-antaviin periaatteisiin. Laadittaviin kertomuksiin tulisi sisällyttää myös kaikki toteuttamiseen liittyvät fyysiset ja taloudelliset osoittimet, mukaan lukien etuja jälkikäteisarviointit.

4. Rannikkoalueiden yhdenmukaisen käytön ja hoidon toteuttamisvaihtoehtojen suunnittelussa huomioitava suosituksia/ehdotuksia

4.1. Rannikkoalueiden yhdenmukaisen käytön ja hoidon toteuttamisen tärkeimpänä tavoitteena on oltava veden suojeleminen – niin meriveden kuin mereen rannikkoalueilla virtaavien vesien suojeleminen. Vedestä tulee sektori, jota ihmiskunnan paineet kuluttavat eniten ja tällä on vaikutuksia kaikkiin yhteiskunta- ja talouselämän aloihin. Vesivarojen hallinnasta, veden laadusta ja käytöstä muodostuu siis 2000-luvulla strateginen kysymys, joka on otettava huomioon rannikkoalueiden yhdenmukaisen käytön ja hoidon toteuttamisessa.

4.1.1. Maapallon lämpötilan kohoaminen (kasvihuoneilmiö) on muuttanut ilmasto-olosuhteita ja lisännyt sekä haihtumislämpöä että veden katoa altaista. Komitea katsoo, että jokien ja yläjuoksun alaiden vesivarojen säästön ja uusien vettä säästävien viljelymenetelmien kokeilemisen on oltava osa rannikkoalueiden yhdenmukaisen käytön ja hoidon toteuttamista.

4.1.2. Tiedemiehet ovat todistaneet myrskyjen ja tulvien sekä lämpötilan kohoamisen välisen kiinteän syy-seurausyhteyden, joka horjuttaa rannikkoalueiden tasapainoa. Komitea pitää välttämättömänä, että rannikkoalueiden yhdenmukaiseen käyttöön ja hoitoon sisällytetään maankäytön suunnittelun ja kaavoituksen standardit, jotka heijastelevat muuttunutta tilannetta haittaamatta kuitenkaan rannikkoalueilla välttämättömyksiä maapolitiikkaa.

4.2. Merikasveja ja -eliöitä käytetään aikaisempaa selkeästi enemmän biotekniikkatutkimuksen lääketieteellisissä sovelluksissa lukuisten sairauksien hoitamiseen. Komitea katsoo, että rannikkoalueiden yhdenmukaisessa käytössä ja hoidossa on korostettava rannikkoalueilla tavattavien meriorganismien suojelua ja säilyttämistä.

4.3. Rannikkoalueiden yhdenmukainen käyttö ja hoito ei saa jäädä poliittiseksi kompromissiksi. Sen on johdettava toimiin. Komission on toimeenpantava pitkän aikavälin strategioita, joissa yhdistyvät kestävä talous-, sosiaali- ja ympäristöpolitiikat.

4.3.1. Komitea katsoo, että rannikkoalueiden yhdenmukaiseen käyttöön ja hoitoon on sisällytettävä toimintaa, joka johtaa rannikkoalueiden ennallistamiseen ja ennen kaikkea lintujen ja vesieläinten elinympäristön luonnontilan palauttamiseen entiselleen. Suistoalueiden ja muiden rannikkoalueiden ympäristövalvonta ja puhdistaminen on kytkettävä seurantaan (esimerkki: Tajo-joen suiston ja sen kosteikkojen ennallistaminen; Guadalquivir-joen suiston ennallistaminen).

5. Päätelmät

5.1. Komitea muistuttaa antaneensa samasta aiheesta aikaisemmin lausunnon⁽¹⁾, joka on edelleen ajankohtainen.

5.2. Rannikkoalueiden kehittäminen ja suunnittelu edellyttävät ohjelmointia yhteisön ja jäsenvaltioiden tasolla. Rannikkoalueiden yhdenmisen käytön ja hoidon toteuttamisen rahoituksessa tulisi voida turvautua eri rahoituslähteisiin ja (yhteisön ja jäsenvaltioiden) talousarvioihin. Näin olisi mahdollista käyttää rakennerahastotukea ja muuta rahastotukea täydentävyysperiaatteen mukaisesti.

5.2.1. Rannikkoalueita koskevien aloitteiden toteuttaminen on varmistettava myöntämällä varat rakennerahastoista ja yhteisön aloitteista kuten Interregistä⁽²⁾ – kasvattamatta kuitenkaan kokonaisrahoitusta – ja aloitteissa on noudatettava koheesiorahaston mallin mukaista oikeusjärjestystä. Jäsenvaltioiden esittämät hankkeet on ryhmiteltävä alaohjelmiksi, joiden ohjenuorana ovat jo esittelyohjelmassa kartoitetut rannikkojen kestävä käytön ja hoidon erityistavoitteet.

5.2.2. On kannustettava julkisten ja yksityisten alojen välistä yhteistyötä niiden muodostamien järjestöjen (työmarkkinajärjestöjen ja muiden kansalaisjärjestöjen) välityksellä, jotta herää kiinnostus rannikkoalueilla toteutettaviin toimiin ja toiminnan rahoitukseen.

5.3. Komitea pitää myönteisenä sekä rannikkoalueilla toteutettavien toimien hallinta- ja koordinoitavuutta että monien eri pääosastojen alat yhdistävää toimintaa.

5.3.1. Kunkin jäsenvaltion pitäisi myös perustaa oma rannikkoalueiden yhtenäisen käytön ja hoidon hallintayksikkönsä seurantakomiteoineen, joiden jäseninä olisi työmarkkinaosapuolten ja tiedeyhteisön edustajia. Hallintayksikkö tukisi maa-kohtaisen toiminnan ja hankkeiden toteuttamista sekä osallistuisi yhteisötason koordinointiin yhdessä muiden jäsenvaltioiden vastaavien yksikköjen kanssa.

5.4. Esittelyohjelmasta⁽³⁾ saatujen hyvien tuloksien perusteella komissio voisi tehdä nykyistä objektiivisempia ehdotuksia monien jo tunnistettujen ongelmien ratkaisemiseksi, jotta voidaan taata, etteivät nyt tehtävät päätökset rajoita vaihtoehtoja tulevaisuudessa.

5.4.1. Rannikkoalueiden ja niiltä (merestä sekä maalta) löytyvien luonnonvarojen merkityksellä on tärkeä rooli haettaessa ratkaisuja Euroopan nykyisten sekä tulevien sukupolvien tarpeisiin ja odotuksiin.

5.4.2. Rannikkoalueiden kohtuutonta ja intensiivistä käyttöä on rajoitettava, koska se on alueiden ekologisen haurauden kannalta lyhytnäköistä ja ristiriitaista.

5.4.3 Tässä yhteydessä ehdotetaan perustettavaksi valvontamekanismeja, joiden avulla

- seurataan alueisiin kohdistuvia paineita
- määritellään alueiden kaavamääräykset siten, että kaavoituksen suunnittelu on ympäristön kannalta kestävää ja kunnioittavaa ja suurten luonnontilaisten alueiden säilyttäminen on pakollista
- määritellään selkeä ja asianmukainen lainsäädännöllinen kehys, jolla tekijät saadaan luopumaan alueiden kohtuuttomasta ja niiden haavoittuvasta ekosysteemituhoavasta käytöstä.

5.5. Jäsenvaltioissa ja EU:n rannikkoalueilla, niihin rajoittuvilla mailla tai alueilla sekä niille laskevien jokien varsilla toteutettavasta politiikasta on annettava selkeät ohjeet. Komitean mielestä koulutuksella, tiedottamisella ja tiedonlevityksellä on ilmeinen merkitys rannikkoalueiden yhdenmetyssä käytössä ja hoidossa.

5.6. Komitea katsoo, että rannikkoalueiden yhdenmisen käytön ja hoidon puitteissa on luotava rannikkovaltioiden tiedonvaihtokeskus (eräänlainen seurantaelin).

5.6.1. Edellä mainittuun keskustelualueeseen osallistuisivat omalta osaltaan rannikkoalueiden problematiikkaa tuntevat työmarkkinaosapuolet – mukaan lukien tiede- ja tutkimusyhteisö – koulutuslaitos, alue- ja paikallishallinto sekä kunkin jäsenvaltion keskushallinnon edustajat. Elimessä keskusteltaisiin kaikista rannikkoalueita koskevista ongelmista kaikkine piirteineen ja otettaisiin huomioon kokonaisvaltaiset tavoitteet ja toteutettavat toimenpiteet.

⁽¹⁾ EYVL C 295, 7.10.1996.

⁽²⁾ Komission tiedonanto jäsenvaltioille C2000/1101, 28.4.2000, liite II.

⁽³⁾ KOM(97) 744 lopull.

5.6.2. Jaosto katsoo, että rannikkoalueiden yhdenmennyyn käyttöön ja hoitoon osallistuvien kaikkien jäsenvaltioiden on laadittava selonteot, joista käy ilmi käytetyt työmenetelmät, toiminnan tulokset, talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirien osallistumisaste jne. Selonteista saatuja tietoja käsitellään tietojenvaihtokeskuksen kokouksissa.

5.7. Komitea antaa näin ollen myönteisen arvion esittelyohjelmien puitteissa tehdystä työstä ja kannattaa niiden jatkamista. Käytettävän strategian tulisi olla yhteneväinen neuvoston päätöksessä 94/C 135/02 määrättyjen yleisten suuntaviivojen kanssa.

Bryssel 28. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakamisen edistämiseksi”

(2001/C 155/06)

Neuvosto päätti 25. heinäkuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -jaosto antoi lausuntonsa 7. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Giacomina Cassina.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 101 ääntä puolesta, ei yhtään vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto ja ehdotuksen pääsisältö

1.1. Perustamissopimuksen määräysten⁽¹⁾ sekä Tampereen Eurooppa-neuvostolta saamansa toimeksiannon perusteella komissio antoi 24. toukokuuta 2000 tässä käsiteltävän direktiiviehdotuksen. Lukuisien Bosniasta ja Kosovosta siirtymään joutuneiden saapuminen yhteisön alueelle on viime vuosina osoittanut, että yhteisö tarvitsee välineen sen ulkopuolelta siirtymään joutuneiden suurten ihmismäärien vastaanottamiseksi. Perustamissopimuksen määräyksiin perustuvalla direktiiviehdotuksella tähdätään kuitenkin yksittäisiin kriisitilanteisiin reagoimista pidemmälle. Tavoitteena on muodostaa yhdessä muiden jo ehdotettujen ja mahdollisesti hyväksyttyjenkin välineiden kanssa yhtenäinen viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka.

1.2. Ehdotuksessa määritellään tilapäinen ja erityinen väline, joka avulla on mahdollista ottaa vastaan suuria määriä yhteisön ulkopuolelta siirtymään joutuneita, jotka eivät voi palata lähtömaahan vaarantamatta henkeään, vapauttaan tai ihmisarvoaan. Väline koostuu sisältöä ja menettelytapoja koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä toimista, joilla taataan siirtymään joutuneiden vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolinen jakautuminen.

1.3. Ehdotetun välineen päätavoitteena on

- varmistaa siirtymään joutuneiden suuren määrän vastaanottamista koskeville jäsenvaltioiden menettelyille ja toimille yhteiset vähimmäisvaatimukset sekä ehkäistä kohdemaan omaehtoisesta valinnasta aiheutuvia vääristymiä

⁽¹⁾ Oikeusperustana on etenkin perustamissopimuksen 63 artiklan 2 kohdan a ja b alakohta.

- taata siirtymään joutuneiden inhimillinen kohtelu, auttaminen ja suojelu, jotta he voivat toipua kärsimistään traumaista ja samoin oikeuksin kuin pakolaiset kotoutua väliaikaisesti vastaanottajavaltioon tai -valtioihin yhteiskunnallisesti, kulttuurisesti ja sosiaalisesti
- valmistaa siirtymään joutuneita kotimaahan paluuseen
- estää jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien ylikuormittuminen
- tukea siirtymään joutuneiden vastaanottamiseksi jäsenvaltioissa toteutettuja toimia yhteisvastuullisesti yhtäältä EU:n pakolaisrahastosta (jonka varoja on myös varattu hätätoimenpiteiden rahoittamiseen tilanteissa, joissa EU:n alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita) ja toisaalta jakamalla siirtymään joutuneet jäsenvaltioihin vapaaehtoisuuden, konsensuksen ja yhteisymmärryksen perusteella
- parantaa aiemmin esitettyjen ja vain osittain toteutettujen toimien koordinoitua ja tehokkuutta
- selventää tilapäisen suojelun ja Geneven yleissopimuksen soveltamisalan välistä suhdetta, säilyttää yleissopimuksen koskemattomuus sekä ottaa käyttöön YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) kanssa kuulemis- ja yhteistyömenettelyjä.

1.4. Ehdotuksessa määritellään seuraavat direktiivitekstissä esiintyvät olennaiset käsitteet: ”kolmansista maista saapuvat, kotiseudultaan siirtymään joutuneet henkilöt, joita ei voida palauttaa kotimaahansa”, ”pakolaiset”, ”ilman huoltajaa maahan tulevat alaikäiset”, ”oleskelulupa” ja ”tilanne, jossa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä”.

1.5. Neuvosto päättää tilapäisen suojelun antamisesta määränemistöllä komission esityksestä (komissio tutkii jäsenvaltioiden pyynnöt). Siirtymään joutuneille henkilöille annetaan päätöksen perusteella tilapäistä suojelua kaikissa jäsenvaltioissa. Neuvoston päätöksen tulee sisältää:

- kuvaus väestöryhmistä, joihin tilapäistä suojelua sovelletaan
- tilapäisen suojelun täytäntöönpanopäivämäärä
- jäsenvaltioiden ilmoitukset, jotka koskevat niiden valmiutta ottaa vastaan siirtymään joutuneita henkilöitä (joko yleisesti tai lukumääräisesti) tai syyt, joiden vuoksi ne eivät voi ottaa vastaan tällaisia henkilöitä. Jäsenvaltiot voivat ilmaista valmiutensa ottaa vastaan lisää siirtymään joutuneita henkilöitä myös kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen ilmoittamalla asiasta neuvostolle ja komissiolle.

1.5.1. Päätöksenteon yhteydessä neuvosto arvioi tilanteen, väestön siirtymisen laajuuden ja tilapäisen suojelun tarpeellisuuden (ottaen huomioon mahdollisuudet antaa hätäapua ja toteuttaa toimia kriisialueella tai tällaisten toimien riittämättömyyden). Lisäksi se ottaa huomioon jäsenvaltioista, komissiolta, YK:n pakolaisasian päävaltuutetulta tai muilta asianomaisilta järjestöiltä saadut tiedot. Neuvosto antaa päätöksensä tiedoksi Euroopan parlamentille.

1.5.2. Tilapäinen suojelu päättyy määritellyn enimmäiskeston jälkeen (1 vuosi, jota voidaan jatkaa 6 kk kerrallaan enintään vuodella) tai milloin tahansa, jos neuvosto tekee asiasta päätöksen määränemistöllä ja mikäli tilanne lähtömaassa on sellainen, että asianomaiset henkilöt voivat palata sinne pysyvästi turvallisiin ja ihmisarvoisiin oloihin Geneven yleissopimuksen 33 artiklan mukaisesti. Myös tämä päätös annetaan tiedoksi Euroopan parlamentille.

1.6. Tilapäinen suojelu ei vaikuta Geneven yleissopimuksen nojalla tapahtuvan pakolaisaseman tunnustamiseen. Siirtymään joutunut henkilö voi hakea pakolaisasemaa tilapäisen suojelun kestäessä aina sen päättämiseen saakka.

1.7. Tilapäistä suojelua saaville henkilöille jäsenvaltioiden tulee

- myöntää oleskelupa sekä edistää (ilmaisten) viisumien saamista
- antaa lähtömaan virallisella kielellä tai kielillä laadittu asiakirja, jossa esitetään selkeästi tilapäistä suojelua koskevat säännökset
- myöntää samoin edellytyksin kuin pakolaisille oikeus työskennellä toisen palveluksessa tai itsenäisenä ammatinharjoittajana
- varmistaa, että heidät majoitetaan asianmukaisesti ja että heidän toimeentulonsa turvataan, jos heillä ei ole riittävästi varoja (sosiaali- ja toimeentuloturva sekä terveydenhuolto)
- järjestää asianmukaista lääketieteellistä tai muuta apua niille, joilla on erityistarpeita, kuten ilman huoltajaa maahan tuleville alaikäisille tai henkilöille, joita on kidutettu fyysisesti tai henkisesti
- antaa alaikäisille oikeus koulunkäyntiin samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisille sekä aikuisille oikeus yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen sekä ammatilliseen täydennys- ja uudelleenkoulu-tukseen.

1.7.1. Vastaanottava jäsenvaltio sallii perheen yhdistämisen (milloin tahansa tilapäisen suojelun kestäessä, mutta viimeistään kaksi kuukautta ennen sen päättymistä ja kun on varmistettu kyseessä olevien perheenjäsenten suostumus). Käytännössä tämä merkitsee, että tilapäistä suojelua saavan henkilön aviopuolison tai avopuolison (jos avopuolisot rinnastetaan asianomaisten jäsenvaltion lainsäädännössä aviopuolisoihin), hänen huollettavinaan olevien naimattomien lasten (riippumatta siitä ovatko he syntyneet avioliitosta vai sen ulkopuolella vai onko heidät adoptoitu) sekä muiden hänestä riippuvaisten, vakavia traumoja kärsineiden tai erityisen lääketieteellisen hoidon tarpeessa olevien perheenjäsenten maahantulo ja oleskelu sallitaan.

1.7.1.1. Sukulaissuhteen osoittamista koskevien asiakirjojen puuttumista ei tule sinänsä pitää esteenä perheen yhdistämiselle, vaan se voidaan toteuttaa olemassa olevien ja vakaiden perhesuhteiden varmistamisen perusteella. Jos perheenjäsenet oleskelevat eri jäsenvaltioissa, sallitaan perheyhteyden säilyttäminen perheen valitsemassa vastaanottajavaltiossa.

1.7.2. Ilman huoltajaa maahan tuleville alaikäisille tulee järjestää laillinen huoltaja tai alaikäisten auttamisesta vastaavan järjestön hoitama tai jokin muu asianmukainen edustus. Lisäksi heidät on sijoitettava täysi-ikäisten perheenjäsenten luo, sijoitusperheeseen tai alaikäisille soveltuviin vastaanottokeskuksiin. Heidät voidaan sijoittaa myös paon aikana heistä huolehtineiden henkilöiden luokse (edellyttää sekä alaikäisen että asianomaisten täysi-ikäisten suostumusta).

1.7.3. Jäsenvaltiot veloitetaan noudattamaan yhdenvertaisen kohtelun periaatetta.

1.7.4. Tilapäistä suojelua saavat henkilöt voivat päästä pakolaisaseman määrittelyä koskevan menettelyn piiriin koska tahansa ennen tilapäisen suojelun päättymistä. Jäsenvaltiot voivat säätää, ettei tilapäistä suojelua saava henkilö voi samalla olla myös hakemuksensa käsittelyä odottava turvapaikanhakija. Turvapaikkahakemuksen hylkääminen ei kuitenkaan vaikuta tilapäisen suojelun saamiseen.

1.7.5. Tilapäisen suojelun päätyttyä sovelletaan yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten suojelua, maahantuloa ja oleskelua koskevia yleisiä sääntöjä. Jäsenvaltiot tutkivat, onko olemassa pakottavia humanitaarisia syitä, joiden vuoksi palauttaminen ei ole mahdollista. Erityistä huomiota kiinnitetään tilapäistä suojelua saaviin henkilöihin, jotka suojelun päätyttyä edelleen tarvitsevat lääketieteellistä tai psykologista hoitoa, jota ei voida keskeyttää, sekä alaikäisiin, jotta he voivat jatkaa

koulunkäyntiään meneillään olevan kauden loppuun. Vapaaehtoisia kotiinpaluuta helpotetaan, ja jäsenvaltiot varmistavat, että paluupäätös tehdään tietoisena kaikista siihen liittyvistä näkökohdista.

1.7.6. Jäsenvaltioiden tulee perustaa hallinnollista yhteistyötä varten yhteyspiste ja toimittaa säännöllisesti ja viipymättä tiedot tilapäistä suojelua saavien henkilöiden lukumäärästä.

1.7.7. Jäsenvaltiot voivat kieltäytyä antamasta tilapäistä suojelua henkilölle, jonka katsotaan olevan vaaraksi niiden kansalliselle turvallisuudelle tai jos voidaan perustellusti epäillä, että kyseinen henkilö on syyllistynyt sotarikoksiin tai rikoksiin ihmisyyttä vastaan tai jos häneen on sovellettava Geneven yleissopimuksen poikkeuslausekkeita. Näiden toimenpiteiden on perustuttava suhteellisuusperiaatteeseen ja niistä on voitava valittaa.

1.7.8. Jäsenvaltiot päättävät seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen. Niiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

1.7.9. Komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle direktiivin soveltamista koskevan kertomuksen viimeistään kahden vuoden kuluttua siitä, kun jäsenvaltiot ovat saattaneet voimaan direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset. Jatkossa kertomus laaditaan joka viides vuosi.

2. Huomioita

2.1. Talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu ehdotukseen erittäin myönteisesti ja ilmaisee tyytyväisyytensä komission ehdotamaan muotoiluun. Vaikka teksti on melko tiivistä (kuten edellä esitetty pitkäkö kokoava katsaus osoittaa), sillä säädetään menetelmien ja toimenpiteiden yksinkertaisesta ja avoimesta vähimmäisharmonisoinnista. Lähtökohtana on inhimillisten arvojen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Lisäksi ehdotus tarjoaa riittävät mahdollisuudet jäsenvaltioiden yhteisvastuulliselle toiminnalle. Kuten Tampereen Eurooppa-neuvosto totesi, tarvitaan pikaisesti erityinen tilapäinen väline, joka mahdollistaa suurten siirtymään joutuneiden henkilöiden joukkojen vastaanottamisen ja muodostaa yhteisen perustan tilapäisen suojelun antamiseen liittyville jäsenvaltioiden toimille. Komitea toivoo, että neuvosto hyväksyy ehdotetun direktiivin pikaisesti ilman huomattavia muutoksia.

2.2. Komitea huomauttaa, että olosuhteet, joiden vuoksi jäsenvaltioiden alueille on tullut suuri määrä siirtymään joutuneita, vaikuttavat ainakin toistaiseksi parantuneen. Lisäksi Balkanin taloudellisen, yhteiskunnallisen ja poliittisen tilanteen vakauttamiseksi osittain myös EU:n ja sen jäsenvaltioiden avulla toteutetut toimet näyttävät tuottaneen myönteisiä tuloksia. Mahdollisuutta, että 1990-luvun jälkipuoliskon tapahtumien kaltaisia kriisejä puhkeaa uudelleen, ei kuitenkaan voida

sulkea pois. Esitetyn kaltainen väline on myös välttämätön, jos vastaavia tilanteita syntyy EU:sta katsottuna kaukaisillakin alueilla. Tässä käsiteltävä säädös ei suinkaan ole "Balkan-direktiivi", vaan se on maantieteellisesti ja historiallisesti neutraali ja sitä voidaan soveltaa aina tarvittaessa.

2.3. Komitea panee merkille ja ymmärtää kyllä, että tässä käsiteltävä direktiiviehdotus koskee vain poliittisten kriisien vuoksi siirtymään joutuneita. Se kuitenkin ehdottaa, että myös luonnonkatastrofien vuoksi siirtymään joutuneiden tilapäistä suojelua koskevan direktiivin tarpeellisuus tulisi selvittää.

2.4. Komiteasta on myönteistä, että tilanne, jossa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä, todetaan neuvoston päätöksellä, sillä ainoastaan neuvoston tasolla tapahtuva yhteisvastuun toteaminen varmistaa tehokkaan ja käytännönläheisen toiminnan. Tämä on erityisen tärkeää, koska tällaiset tapahtumat ovat puhjetessaan yleensä äkillisiä ja dramaattisia. Näin ollen neuvoston päätöksen on oltava punnittu, mutta erittäin nopea, eli se on tehtävä esim. enintään kolmen kuukauden kuluttua komission esityksestä. Määräenemmistöpäätös on lisäksi sopivin päätösmenettely, koska yksimielisen päätöksen edellyttäminen voisi johtaa jäsenvaltioiden pitkiin neuvotteluihin. Lisäksi yksikin jäsenvaltio voi estää päätöksen käyttämällä veto-oikeuttaan.

2.5. TSK pitää myönteisenä ja korostaa sitä, että direktiivissä säädetään ainoastaan vähimmäisvaatimuksista, eli ainoastaan aiheeseen liittyvistä olennaisista menettelyistä, toimista ja perusteista, jotka tulee harmonisoida. Sopivien käytännön toimien osalta jäsenvaltioille jää runsaasti liikkumatilaa.

2.6. On erittäin myönteistä, että direktiiviehdotuksessa tilapäiseen suojeluun liittyvä politiikka erotetaan selvästi pakolaispolitiikasta ja säilytetään samalla selvästi tilapäistä suojelua saavien ihmisten mahdollisuus päästä pakolaisaseman määrittelyä koskevan menettelyn piiriin. Tämä vaihtoehto, joka säilyy koko tilapäisen suojelun ajan, tarjoaa siirtymään joutuneille mahdollisuuden harkita ennen päätöksen tekemistä tilannetta rauhallisesti ja kaikkien tosiasioiden pohjalta. Näin myös jäsenvaltioiden, ja tulevaisuudessa yhteisön, turvapaikkajärjestelmä ei ylikuormitu ennakoimattoman turvapaikkahakemusten tulvan vuoksi. Monesti siirtymään joutuneet hakevat selkeän vaihtoehdon puuttuessa pakolaisasemaa, vaikkei se vastaisikaan heidän odotuksiaan ja käytännön tarpeitaan. Mikäli tällaisessa tapauksessa hakijalle myönnetään pakolaisasema, osoittautuu nopea paluu kotimaan tai lähtöalueen olojen parannuttua usein hallinnollisista ja käytännön syistä vaikeaksi.

2.7. On tärkeää, että jäsenvaltioilla on velvollisuus toimittaa lähtömaan virallisella kielellä tai kielillä asiakirja, jossa esitetään selkeästi tilapäistä suojelua koskevat säännökset. TSK kuitenkin huomauttaa, että saapuessaan maahan tulijat törmäävät usein kielivaikeuksiin, jos he puhuvat esim. pelkästään alueellista kieltä tai murretta. Jäsenvaltioiden tulee ottaa huomioon myös tämä seikka ja esittää siirtymään joutuneille heidän oikeutensa ja velvollisuutensa ymmärrettävässä muodossa, jotta heidän tietoinen ja vastuullinen kotoutumisensa pääsee heti hyvään alkuun.

2.8. Komitea on erittäin tyytyväinen siihen, että ehdotuksessa kiinnitetään erityistä huomiota ilman huoltajaa maahan tuleviin alaikäisiin. Hätätilanteissa tällaiset tapaukset ovat yhä yleisempiä ja lisäksi erittäin dramaattisia sekä tilanteen aiheutaneiden syiden että niiden riskien vuoksi, joille alaikäiset paon aikana ja lopulta EU:n alueelle usein hyvällä onnella päästyään altistuvat. On erityisen tärkeää, että jäsenvaltiot varmistavat alaikäisten sijoittamisen yksityisten hoitoon etenkin 14 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa ja sen, etteivät he joudu ihmiskauppiaiden ja hyväksikäyttäjien käsiin.

2.9. Vaikka direktiivissä onkin kyseessä tilapäinen väline, on erittäin tärkeää, että siinä säädetään velvoitteesta edistää siirtymään joutuneiden väliaikaistakin kotouttamista. Oikeus työntekoon sekä yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen on tilapäistä suojelua saaville tärkeä, koska he voivat sen ansiosta ainakin osittain vastata itse elannostaan, hankkia ammattitaitoa, tutustua kyseisen jäsenvaltion yhteiskuntaan ja kulttuuriin sekä toipua nopeammin kärsimistään traumaista. Edellä mainitun mahdollistamiseksi on välttämätöntä edistää vastaanottajamaan kielen oppimista. Tätä varten onkin käytöön tarjottava kaikki tarvittavat välineet ja rakenteet. Siirtymään joutuneiden kotouttaminen on myös unionin näkökulmasta investointi inhimilliseen pääomaan. Ihmisten välisen verkon muodostumisen lisäksi kasvaa myös ihmisten tietoisuus toisistaan: palattuaan tilapäisen suojelun päätyttyä kotimaahansa he voivat levittää saamaansa tietoa ja tarjota mahdollisuuden vertailuihin jäsenvaltion ja kotimaansa yhteiskuntien välillä. Näin ollen direktiivillä edistetään suoralla ja merkittävällä tavalla rauhaa ja turvallisuutta sekä EU:n ulkosuhteita. Perheiden yhdistämistä tilapäisen suojelun aikana koskevat säännökset vaikuttavat sekä oikeudenmukaisilta että riittävän varovaisilta.

2.10. Komitea on tyytyväinen, että direktiivissä säädetään kotiinpaluuta koskevista toimista ja sitä koskevista selkeistä ja kaukonäköisistä vähimmäisvaatimuksista.

2.11. Jäsenvaltioiden konkreettisen yhteisvastuun osalta Euroopan pakolaisrahaston osallistuminen on komitean mielestä luonnollisesti myönteistä. TSK on erittäin tyytyväinen siihen, että siirtymään joutuneiden henkilöiden jakaminen jäsenvaltioiden kesken tapahtuu erittäin yksinkertaisen ja avoimen mekanismin avulla, joka perustuu jäsenvaltioiden vastaanottovalmiuden ilmoittamiseen. Näin muistutetaan kaikkia hädänalaisiin kohdistuvasta velvollisuudesta. Samalla kuitenkin kunnioitetaan täysin jäsenvaltioiden subjektiivisia tarpeita sekä edellytetään asianosaisten henkilöiden suostumusta. Jäsenvaltiosta toiseen siirtymistä helpottava kulkulupa, jonka malli on esitetty direktiiviehdotuksen liitteessä, on esimerkki yksinkertaisesta ja avoimesta hallintomenettelystä, jollaista olisi paikallaan soveltaa myös muissa tilanteissa.

2.12. Komitea katsoo, että direktiivissä tulisi säätää jäsenvaltioita koskevasta velvoitteesta (eikä mahdollisuudesta) ottaa tilapäistä suojelua saavat alaikäiset koulujärjestelmän piiriin. Tähän liittyen on kyseisille alaikäisille kuitenkin tarjottava koulujärjestelmään integroitumisen edellyttämät kielelliset valmiudet.

2.13. TSK on huolissaan, että tilapäisen suojelun kestoksi on suunniteltu yhtä vuotta, jota on mahdollista jatkaa enintään kahteen vuoteen. Komitean mielestä erityistapauksissa olisi suunniteltua määrääikää ehkä oltava mahdollista jatkaa lyhyellä jaksolla. Siirtymään joutuneet ovat lähtöisin alueelta, jolla on käynnissä sota tai selkkaus, tai maasta, jonka hallitus toimillaan vaarantaa heidän henkensä, henkilökohtaisen koskemattomuutensa tai ihmisarvonsa. On erittäin epätodennäköistä, että edellä mainitut tilanteet paranevat lyhyessä ajassa niin, että ehdotetun direktiivin 21 artiklan 1 kohdassa mainittu paluu "turvallisiin ja ihmisarvoisiin oloihin" on mahdollista. TSK huomauttaa kuitenkin, että tilapäisen suojelun päättymisen merkitsee eri jäsenvaltioissa voimassa olevien, yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisia koskevien yleisten (suojelua, maahantuloa ja oleskelua koskevien) sääntöjen soveltamista. Komitea kehottaa jäsenvaltioita toimimaan erittäin harkiten ja vastuuntuntoisesti tilapäistä suojelua saavien henkilöiden siirtyessä yhteisön säästöjen piiristä jäsenvaltion lainsäädännön piiriin tilanteessa, jossa olosuhteet ja infrastruktuuri lähtömaassa tai -alueella eivät vielä ole kyseisten henkilöiden

paluun kannalta vakaat ja turvalliset. Näissä tapauksissa tulee suojelua voida jatkaa jäsenvaltioiden lainsäädännön perusteella (tai luoda suojelun tai laillisen oleskelun mahdollistava vaihtoehtoinen järjestelmä).

2.14. TSK toivoo, että siirtymään joutuneiden suurien määrien vastaanottamisessa hyödynnetään mahdollisimman paljon synergiaa. Jäsenvaltioiden tulisi myös huolehtia siitä, että YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) ja muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa käytävien säännöllisten neuvottelujen muodossa tehtävän yhteistyön lisäksi myös työmarkkinaosapuolet ja kansalaisjärjestöt osallistuvat toimintaan jäsenvaltio- ja aluetasolla ja saavat kannettavakseen osan vastuusta. Tämä on erityisen tärkeää siirtymään joutuneiden työnteon sekä ammatillisen ja yleissivistävän koulutuksen aloittamisen, mutta myös asianmukaisen majoituksen järjestämisen ja esim. terveydellisten erityistarpeiden kartoittamisen kannalta. Näiden tahojen osallistumisesta ja osaamisesta on aiempien kriisien hallinnassa saatujen kokemusten perusteella paljon hyötyä, sillä ne kantoivat joissain tapauksissa kokonaisvastuun siirtymään joutuneiden vastaanottamisesta sekä täydensivät lisäksi tehokkaasti jäsenvaltioiden hallinnossa ja lainsäädännössä ilmenneitä puutteita.

2.14.1. TSK kehottaa kaikkia jäsenvaltioita luomaan yhteistyössä edellä mainittujen tahojen kanssa ennakolta perusrakenteen, joka hätätilanteessa voidaan tarvittaessa ottaa käyttöön siirtymään joutuneiden vastaanottamiseksi. Sen tulisi koostua erityisesti seuraavista tekijöistä:

- tulkkiverkostosta, jonka jäsenet olisivat käytettävissä heti ensimmäisten siirtymään joutuneiden saapuessa maahan
- riittävän avoimista ja yksinkertaisista hallintomeneteltyistä
- majoitustilojen saatavuudesta
- terveydenhuollosta, psykologisesta avusta sekä opastus- ja ohjaustuesta
- mahdollisuudesta yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen
- kotouttamisesta.

Bryssel 28. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työeläkelaitosten toiminnasta"

(2001/C 155/07)

Neuvosto päätti 27. marraskuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -jaosto antoi lausuntonsa 14. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Jan Jacob van Dijk.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 79 ääntä puolesta, 27 vastaan ja 10 pidättyi äänestyksestä.

1. Taustaa

1.1. EU:n sisällä esiintyy suuria eroja työntekijöiden eläkejärjestelmissä. Yleisesti ottaen järjestelmien voidaan kaikkialla katsoa jakautuvan kolmeen pylvääseen. Ensimmäinen pylväs koostuu viranomaisten maksamista eläke-etuuksista. Toiseen pylvääseen kuuluvat lisäeläkejärjestelmät, joihin monet työntekijät ovat liittyneet työpaikkansa kautta. Kolmas pylväs kattaa järjestelyt, joiden avulla työntekijät voivat laajentaa eläke-etuuksiaan yksilöllisesti⁽¹⁾.

1.2. Suhteet eri pylväiden välillä vaihtelevat jäsenmaittain. Käsillä oleva direktiiviehdotus koskee yksinomaan lisäeläkkeistä vastaavia eläkelaitoksia eli niin sanottua toista pylvästä. Direktiiviä ei sovelleta:

- a) sosiaaliturvajärjestelmiä hallinnoiviin laitoksiin, jotka kuuluvat neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71⁽²⁾ soveltamisalaan tai jotka luetellaan kyseisen asetuksen liitteessä II, tai neuvoston asetuksen (ETY) N:o 574/72⁽³⁾ soveltamisalaan
- b) laitoksiin, jotka kuuluvat neuvoston direktiivin 79/267/ETY⁽⁴⁾, neuvoston direktiivin 85/611/ETY⁽⁵⁾, neuvoston direktiivin 93/22/ETY⁽⁶⁾ ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY⁽⁷⁾ soveltamisalaan
- c) laitoksiin, jotka toimivat jakoperiaatteella

d) saksalaisiin "Unterstützungskassen" ja muihin samalla tavalla toimiviin laitoksiin

e) yhtiöihin, jotka käyttävät rahastoivia järjestelmiä tarkoituksenaan maksaa eläke-etuuksia työntekijöilleen.

1.3. Euroopan komissio yritti jo 1990-luvun alussa luoda lisäeläkejärjestelmien yhtenäismarkkinat. Jo vuonna 1990 julkaistiin työasiakirja yksityisten eläkelaitosten yhtenäismarkkinoiden toteuttamisesta. Siinä komissio ilmoitti toimenpiteistä, joilla laajennettaisiin vapautta harjoittaa rajanylittävää sijoitushallintaa ja rajanylittävää sijoitustoimintaa sekä mahdollisuuksia liittyä muiden maiden eläkejärjestelmiin. Suunnitelman muuttaminen konkreettiseksi direktiiviksi törmäsi kuitenkin jäsenvaltioiden voimakkaaseen vastustukseen. Vuonna 1991 esitelty direktiivi⁽⁸⁾ peruutettiin vuonna 1994. Suurin kompastuskivi oli säännös, jonka mukaan eläkerahastojen sijoituksista vain tietyn prosenttiosuuden tuli olla oman maan valuutassa. Monet jäsenvaltiot kavahtivat tällaista velvollisuuksien väljentämistä.

1.4. 1997 ilmestyi vihreä kirja "Lisäeläkkeet yhtenäismarkkinoilla"⁽⁹⁾. Sitä seurasi vuonna 1999 julkaistu komission tiedonanto "Kohti lisäeläkkeiden yhtenäismarkkinoita"⁽¹⁰⁾, jossa selvitetään tulevien vuosien lainsäädäntöä. Ensimmäisenä säädösehdotuksena mainitaan eläkelaitoksia koskeva direktiivi, jossa on määrä parantaa eläkelaitosjärjestelmiin osallistuvien suojaa. Kyseinen direktiiviehdotus julkaistiin 11. lokakuuta 2000.

(1) Katso pylväsjaon osalta TSK:n lausunto CES 950/99 aiheesta "Komission tiedonanto – Kohti lisäeläkkeiden yhtenäismarkkinoita – Vihreää kirjaa lisäeläkkeistä yhtenäismarkkinoilla koskevan lausuntokierroksen tulokset", KOM(1999) 134 lopull., EYVL C 368/57, 20.12.1999. ILO tekee jaon neljän pylvään välillä, mutta EU:ssa noudatetaan yleensä jakoa kolmeen pylvääseen.

(2) EYVL L 149, 5.7.1971, s. 2.

(3) EYVL L 74, 27.3.1972, s. 1.

(4) EYVL L 63, 13.3.1979, s. 1–18.

(5) EYVL L 375, 31.12.1985, s. 3–18.

(6) EYVL L 141, 11.6.1993, s. 27.

(7) EYVL L 126, 26.5.2000, s. 1.

(8) Ehdotus direktiiviksi eläkelaitosten rahoitusvarojen hallintaa koskevasta vapaudesta, COM(91) 301 final, EYVL C 312, 3.12.1991, s. 3; TSK:n lausunto EYVL C 169, 6.7.1992, s. 2.

(9) KOM(97) 283 lopull., 10.6.1997; TSK:n lausunto 1403/1997, EYVL C 73, 9.3.1998, s. 114.

(10) KOM(1999) 134 lopull., 11.5.1999; TSK:n lausunto 950/1999, EYVL C 368, 20.12.1999, s. 57.

2. Direktiivin sisältö

2.1. Käsillä olevalla direktiiviehdotuksella pyritään seuraaviin tavoitteisiin:

- korkean suojelutason takaaminen edunsaajille
- omaisuudenhoitajien vapaa valinta
- lisäeläkkeitä tarjoavien tasapuolinen kilpailu
- esteiden poistaminen rajanylittävältä toiminnalta
- turvallinen ja tehokas sijoitustoiminta
- rahoituspalvelujen ja lisäeläkkeiden yhtenäismarkkinoiden luominen.

2.2. Direktiiviehdotuksessa annetaan työeläkelaitoksen määritelmä. Tällaisen laitoksen tulee täyttää seuraavat kriteerit:

- Laitoksen toiminta liittyy työeläkkeisiin.
- Se toimii rahastointiperiaatteella, ja sen ainoana tarkoituksena on huolehtia edunsaajien eläke-etuuksista.
- Se toimii erillään toimeksiantavasta yrityksestä.

2.3. Ehdotetun direktiivin 2 artiklassa mainitaan laitokset, joihin direktiiviä ei sovelleta. Periaatteessa tällaisia ovat eläke-markkinoiden ensimmäiseen tai kolmanteen pylvääseen kuuluvia eläke-etuuksia hallinnoivat laitokset. Niitä koskevat muut direktiivit ja asetukset.

2.4. Ehdotetun direktiivin 8 artiklassa säädetään, että sponsorin eli työntekijöidensä eläkemaksut työeläkelaitokselle maksavan yrityksen ja kyseisen työeläkelaitoksen on oltava erotettu oikeudellisesti toisistaan. Säännös on tärkeä eläkejärjestelmään osallistuvien työntekijöiden suojelun kannalta, sillä mikäli yritys joutuu lopettamaan toimintansa, lopettaminen ei tällöin vaikuta edunsaajien eläke-etuuksiin.

2.5. 9 artiklassa luetellaan joukko eläkelaitoksia koskevia laatuvaatimuksia, kuten vaatimukset johtajien pätevydestä, eläkejärjestelmää koskevista säännöistä ja vakuutusmatemaattikon todelliselta pohjalta tekemästä velvollisuuksien arvioinnista.

2.6. Edunsaajille annettavia tietoja koskevista velvoitteista säädetään 10 ja 11 artiklassa. Järjestelmän jäsenten ja edunsaajien tulee pyynnöstä saada tilinpäätös ja toimintakertomus. Heidän tulee niin ikään saada kohtuullisen ajan kuluessa eläkejärjestelmän sääntöihin tehtäviä muutoksia koskevat olennaiset tiedot.

2.6.1. Lisäksi järjestelmän jäsenet saavat – pyynnöstä – tietoa kertyneen eläke-etuuden määrästä sekä kertyneistä eläke-oikeuksista, mikäli eläkkeelle siirtyminen tapahtuu varhennustusti, kertyneen eläkevastuun rahoittamisesta sekä kaiken mahdollisen tiedon sijoituksista tapauksissa, joissa on kyse jäsenen vastuulla olevista sijoitusriskeistä.

2.6.2. Edunsaajan tulee saada kaikki tieto eläke-etuuksista sekä niitä vastaavista maksuvaihtoehtoista.

2.7. Lisäksi valvontaviranomaisille tulee antaa selvitys laitoksen sijoituspolitiikan periaatteista sekä riskinhallintamenetelmistä (12 artikla).

2.8. Eläkelaitosten valvonnan järjestämiseksi 13 ja 14 artiklassa luetellaan joukko säännöksiä valvontaelimen toiminnasta.

2.9. Edunsaajien oikeuksien takaamiseksi säädetään 15–17 artiklassa, että laitoksilla on oltava jatkuvasti katettuna kaikki vastuut. Laitosten voidaan sallia poikkeavan säännöksistä rajatun ajan sillä edellytyksellä, että tilapäisen katevajeen poistamiseksi on olemassa suunnitelma.

2.10. Sijoittamista koskevat säännöt selvitetään 18 artiklassa. Yleissäännön mukaan jäsenvaltiot eivät voi velvoittaa eläkelaitoksia sijoittamaan tiettyntyyppisiin varoihin. Periaatteessa sovelletaan täydellistä sijoittamisvapautta. Joistakin poikkeuksista kuitenkin säädetään:

- Omaan yritykseen saa sijoittaa enintään 5 %.
- Jäsenvaltiot voivat asettaa direktiiviä yksityiskohtaisempia sääntöjä. Ne eivät kuitenkaan voi velvoittaa eläkelaitoksia sijoittamaan yli 70:tä prosenttia sijoituksiin tasapainotetussa valuutassa tai yli 30:tä prosenttia varallisuudesta muihin sijoitusmuotoihin kuin osakkeisiin.

2.11. Ehdotetun direktiivin 20 artiklassa säädetään mahdollisuudesta rahoittaa eläkelaitoksia ja vastaanottaa toimeksiantoja rajanylittävästi. Artiklaan sisältyy myös joitakin valvontaelintä koskevia säännöksiä.

3. Yleistä

3.1. Talous- ja sosiaalikomitea ilmaisee tyytyväisyytensä tähän ensimmäiseen direktiiviin ja kannattaa siinä asetettuja tavoitteita. Komitea pitää edunsaajien suojelua ensisijaisen tärkeänä. Käsillä oleva direktiivi on seuraava askel kohti asianmukaista edunsaajien suojelua.

3.2. Komitea kannattaa myös tavoitetta luoda eläkelaitosten yhtenäismarkkinat. Siten eläkelaitokset voivat hyödyntää yhtenäismarkkinoiden tarjoamia laajoja mahdollisuuksia samalla, kun asetetaan riittävät vaatimukset edunsaajien suojelemiseksi⁽¹⁾.

3.3. Komitea katsoo komission valinneen järkevän strategian jättäessään käsillä olevassa direktiivissä työeläkelaitosten verotusseikat tarkastelun ulkopuolelle. Näin direktiivi voidaan hyväksyä määräenemmistöllä, kun taas verotusasioista voidaan päättää vain yksimielisesti.

3.3.1. Komitea toivoo kuitenkin, että eläkkeiden verotusta koskeva direktiivi esitellään ennen heinäkuun 1. päivää 2001. Tässä mielessä komitea pitää valitettavana, että komissio on aikeissa esitellä huhtikuussa 2001 aiheesta pelkän tiedonannon eikä minkäänlaista lainsäädäntöehdotusta kuten direktiiviä. Tiedonannon laadinnassa tulee ottaa huomioon myös jäsenvaltioiden sosiaalijärjestelmät ja niiden erilaiset rahoitusmuodot. Sitä ei pidä laatia pelkästään sisämarkkinoiden vaatimusten perusteella.

3.3.2. Lisäksi komitea muistuttaa eläkefoorumista, jossa käydään parhaillaan keskustelua mm. mahdollisuudesta luoda eläkeoikeuksien rajanylittävä siirtojärjestelmä.

3.4. Komitea katsoo kuitenkin, että direktiivin soveltamisen laajuudesta voidaan tehdä joitakin huomautuksia. Direktiiviä sovelletaan ainoastaan eläkelaitoksiin, jotka

- toimivat erillään toimeksiantavasta yrityksestä
- eivät toimi lakisääteisen sosiaaliturvan alalla

- toimivat rahastointiperiaatteella.

3.4.1. Muiden eläkelaitosten ei tarvitse täyttää käsillä olevan direktiivin säännöksiä. Käytännössä direktiivillä on siten vaikutusta kaikissa jäsenvaltioissa, joissa sovelletaan ns. pay-as-you-go-jakojärjestelmän tai tasevarausten ohella myös rahastoivia eläketurvavälineitä. Näiden välineiden osuus on erityisen suuri Alankomaiden, Ison-Britannian ja Irlannin järjestelmissä.

4. Erityistä

4.1. Komiteaa askarruttavat eräät eläkelaitosten sijoittamissääntöjä koskevat poikkeukset. Se epäilee, onko jäsenvaltioilla enää tarvetta velvoittaa eläkerahastoja sijoittamaan vähintään 70 % varoista omassa valuutassa. Tulevaa euron käyttöönottoa ajatellen velvoite ei vaikuta kovinkaan mielekkäältä. Euroalueeseen kuulumattomat jäsenvaltiot näyttäisivät silloin hyötävän tilanteesta euron käyttöön ottavien jäsenvaltioiden kustannuksella, koska euro rinnastetaan omaan valuuttaan.

4.2. Sama koskee sijoituksia muihin kohteisiin kuin osakeisiin. Direktiivin muissa osissa on jo luotu asian suhteen riittävät takeet.

4.3. Komitea kannattaa kuitenkin ajatusta, että eläkerahastot eivät saa sijoittaa yli viittä prosenttia varoistaan omaan yritykseen.

4.4. Komitean mielestä 20 artiklan 1 kohta on muotoiltava siten, että se ei ole ristiriidassa eri jäsenvaltioissa voimassa olevien, työeläkelaitosten toimeksiantojen ja rahoitusta koskevien velvoitteiden kanssa. Albany-tapauksessa annettua tuomiossa⁽²⁾ selvitettiin tältä osin riittävän selkeästi (toimialakoh- taiseen) työeläkekassaan osallistumista koskevan velvoitteen lainmukaisuus.

4.4.1. Epäselvyyksien välttämiseksi komitea ehdottaa, että 20 artiklan 1 kohta muutetaan kuulumaan seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden on sallittava alueelleen sijoittautuneiden yritysten ja yksityishenkilöiden rahoittaa muissa jäsenvaltioissa sijaitsevia työeläkelaitoksia, paitsi jos työntekijöiden ja työnantajien välillä solmitun – mahdollisesti yleisesti sitovaksi julistetun – työehtosopimuksen perusteella kyseisen sopimuksen piiriin kuuluvat työntekijät ja yritykset ovat velvollisia osallistumaan johonkin työeläkejärjestelmään.”

⁽¹⁾ Lisäksi Lamfalussyn korkean tason työryhmän laatimassa, EU:n arvopaperimarkkinoiden sääntelyä koskevassa raportissa pidettiin eläkerahastojen vanhentuneiden sijoitussääntöjen uudistamista yhtenäisten eurooppalaisten rahoitusmarkkinoiden edellytyksenä.

⁽²⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21. päivänä syyskuuta 1999: Albany International BV vastaan Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie, asia C-67/96, oikeustapauskokoelma 1999 sivut I-5751.

4.5. Toisen pylvään eläkejärjestelmän maksujen tulisi mieluiten perustua työmarkkinaneuvotteluissa tehtyihin työehtosopimuksiin. Näissä sopimuksissa tulisi myös käydä selväksi, että jokainen työntekijä, joka on tällaisen työehtosopimuksen piiriin kuuluvan yrityksen palveluksessa, osallistuu kyseiseen eläkejärjestelmään. Siten käy lisäksi selvästi ilmi, ketkä ovat eläkejärjestelmän rahoittajia. Työeläkelaitoksen hallitus koostuu luonnollisesti neuvotteluosapuolien eli työntekijöiden ja työnantajien edustajista.

4.6. Komitea kannattaa 16 artiklan säännöksiä, joissa edellytetään, että eläkelaitoksella tulee aina olla riittävästi varoja vastuuvelan kattamiseksi, mutta joissa sallitaan periaatteesta poikkeaminen käytännön syistä rajoitetun ajan edellyttäen, että tilapäisen katevajeen poistamiseksi on olemassa suunnitelma. Komitea katsoo, että yhtenäismarkkinoilla tulisi vastaavia säännöksiä soveltaa laitoksiin, jotka harjoittavat rajanylittävää toimintaa, ja että 16 artiklan 3 kohta tulisi siksi poistaa.

4.7. Komitea tekee joitakin huomautuksia valvontaa koskeviin artikloihin:

4.7.1. 13 artiklan c luetelmakohdan iii alakohtaa voidaan jonkin verran lieventää muuttamalla se kuulumaan seuraavasti:

”iii) sijoituspolitiikan kehittämisessä käytettävät selvitykset varoista ja vastuista”

4.7.2. Kyseisen 13 artiklan säännöksiä ei sovelleta vielä juuri missään jäsenvaltiossa. Siksi komitea pitää toivottavana, että jäsenvaltioille, joissa säännökset eivät vielä ole voimassa, sallitaan siirtymäkausi.

4.7.3. Direktiiviehdotuksen 18 artiklan 7 kohdassa tulisi täsmentää, millä edellytyksellä valvontaelin saa siirtyä yksittäisissä tapauksissa soveltamaan varovaisuuteen perustuvaa valvontaa. Edellytykset tulisi määritellä jäsenvaltiossa.

4.7.4. Komitea huomauttaa, että tarvitaan erityisiä yhteisön sääntöjä, joissa vaaditaan asianmukaista tiedonvaihtoa jäsenvaltioita edustavien valvojien välillä.

Bryssel 28. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausutoon

Seuraavat muutosehdotukset hylättiin, vaikka ne saivat äänestyksessä yli neljäsosan annetuista äänistä:

Kohta 3.1

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"Talous- ja sosiaalikomitea ilmaisee tyytyväisyytensä tähän ensimmäiseen direktiiviin ja kannattaa siinä asetettuja tavoitteita, kuten edunsaajien suojelua, jota se pitää ensisijaisen tärkeänä. Vielä ei kuitenkaan ole havaittavissa tuleeko tämä nyt ehdotettu direktiivi nämä tavoitteet täyttämään."

Perustelu

Näin vapaisiin sijoitussääntöihin liittyy huomattava riski, kuten nykyinen pörssikehitys selkeästi osoittaa. Kollektiivisesta eläkejärjestelmästä tulevaisuudessa saatavien eläke-etuuksien taso on pystyttävä arvioimaan etukäteen. Mikäli eläkerahaston vakuusrahasto koostuu suurimmaksi osaksi arvoltaan hyvin herkästi muuttuvista arvopapereista, vaatimus ei täyty.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 44, ei-ääniä: 49, tyhjiä: 8.

Kohta 4.2

Korvataan seuraavalla:

"Komitea on kuitenkin huolissaan erittäin vapaista sijoitussäännöistä. Pörssien kurssikehityksen vaihtelevuus sekä varojen yleensä pitkät sijoitusajat huomioon ottaen näillä säännöillä aiheutetaan kohtuuttoman suuri riski tuleville eläkkeen saajille."

Perustelu

Näin vapaisiin sijoitussääntöihin liittyy huomattava riski, kuten nykyinen pörssikehitys selkeästi osoittaa. Kollektiivisesta eläkejärjestelmästä tulevaisuudessa saatavien eläke-etuuksien taso on pystyttävä arvioimaan etukäteen. Mikäli eläkerahaston vakuusrahasto koostuu suurimmaksi osaksi arvoltaan hyvin herkästi muuttuvista arvopapereista, vaatimus ei täyty.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 44, ei-ääniä: 52, tyhjiä: 7.

Kohta 4.4.1

Muutetaan toinen kappale kuulumaan seuraavasti:

"Jäsenvaltioiden on sallittava alueelleen sijoittautuneiden yritysten ja yksityishenkilöiden rahoittaa muissa jäsenvaltioissa sijaitsevia työeläkelaitoksia, paitsi jos työntekijöiden ja työnantajien välillä solmitun – mahdollisesti yleisesti sitovaksi julistetun – työehtosopimuksen perusteella kyseisen sopimuksen piiriin kuuluvat työntekijät ja yritykset ovat velvollisia osallistumaan johonkin tiettyyn työeläkejärjestelmään, on jäsenvaltioiden varmistettava, että kyseiset työntekijät ja työnantajat vapautetaan tästä velvollisuudesta, jos he liittyvät jossain toisessa jäsenvaltiossa hyväksytyn työeläkelaitoksen vähintään samanveroiseen eläkejärjestelmään."

Perustelu

Ilmaus "yksityishenkilö" tulee poistaa, sillä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan "yrityksellä" tarkoitetaan kaikenlaisia yrityksiä osakeyhtiöistä yhden työntekijän yrityksiin.

Direktiivin päämääränä on kaikkien palveluntarjoajien yhtäläisen kohtelun ohella luoda rahoituspalvelujen sekä lisäeläkejärjestelmien sisämarkkinat. Tämä tavoite vesittyisi, jos työehtosopimuksilla voitaisiin sulkea ulkomaiset tarjoajat jäsenvaltioiden tiettyjen alojen, ääritapauksissa jopa koko jäsenvaltion ulkopuolelle, jolloin jäsenvaltion työmarkkinaosapuolet sopisivat tiettyjä kansallisia eläkerahastoja koskevasta monopolista. Tästä syystä esittelijän ehdotukseen tulee sisällyttää vähintään vapautusmahdollisuus, jos järjestelmät ovat samanveroiset.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 36, ei-ääniä: 71, tyhjiä: 6.

Kohta 4.6

Muutetaan kuulumaan seuraavasti:

"Komitean mielestä eläkelaitoksella tulee aina olla riittävästi varoja vastuuvelan kattamiseksi. Tilapäisen katevajeen syntyessä tämän poistamiseksi on laadittava suunnitelma."

Perustelu

Ei avoimia valtuuksia katevajeeseen.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 45, ei-ääniä: 59, tyhjiä: 5.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarvikeviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuutta koskevista kiireellisistä toimenpiteistä"

(2001/C 155/08)

Neuvosto päätti 22. joulukuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37, 95 ja 133 artiklan sekä 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -jaosto antoi lausuntonsa 8. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Paul Verhaeghe.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 92 ääntä puolesta, 6 vastaan, ja 5 pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto ja edeltävät vaiheet

1.1. Komissio hyväksyi 8. marraskuuta 2000 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elintarvikelainsäädäntöä koskevista yleisistä periaatteista ja vaatimuksista, Euroopan elintarvikeviranomaisen perustamisesta sekä elintarvikkeiden turvallisuutta koskevista kiireellisistä toimenpiteistä.

1.2. Seuraavien kolmen vuoden kuluessa on komission tammikuussa 2000 hyväksymän elintarviketurvallisuutta koskevan valkoisen kirjan mukaisesti määrä tehdä yhteensä 84 elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuutta koskevaa lakiehdotusta. Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus on keskeisin osa tätä kokonaisuutta. Elintarvikkeiden turvallisuutta koskevassa valkoisessa kirjassa EU:n nykyistä elintarvikkeiden ja rehujen turvallisuutta koskevaa politiikkaa mietittiin perusteellisesti uudelleen. Valkoinen kirja on myös vastaus kuluttajien kasvavaan huoleen elintarvikkeiden turvallisuudesta.

1.3. Valkoisesta kirjasta keskusteltiin myös TSK:ssa ja siitä laadittiin lausunto⁽¹⁾, joka hyväksyttiin suurella äänen enemmistöllä toukokuussa 2000.

1.4. Monet valkoista kirjaa koskevista TSK:n suosituksista on sisällytetty nyt käsiteltävänä olevaan ehdotukseen: esimerkiksi kriisinhallintaan kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota, ravitsemuksen osalta siirretään jossain määrin toimivaltaa, juomavesi on sisällytetty elintarvikkeen määritelmään, ja vesiviljelyä, kalastusta ja merellisiä tuotteita koskevat kysymykset on otettu mukaan.

1.5. On myös syytä huomata, että ehdotuksen 29 artiklassa käsitellään TSK:n esiin nostamia kysymyksiä, jotka koskevat jäsenvaltioiden ja EU:n tieteellisten lausuntojen mahdollisia ristiriitoja. Kuten yksityiskohtaisissa huomioissa jäljempänä todetaan, TSK katsoo kuitenkin, ettei ehdotetussa ratkaisussa mennä kyllin pitkälle ja aseteta Euroopan elintarvikeviran-

omaisen tieteellistä näkemystä ensisijalle. Ehdotetun asetuksen 35 artiklasta käy ilmi pyrkimys EU:n ja jäsenvaltioiden viranomaisten välisten koordinoitongelmien ratkaisemiseen. Myös tätä kysymystä TSK piti erittäin tärkeänä käsitellessään valkoista kirjaa.

1.6. Huomiotta on sen sijaan jätetty esimerkiksi ehdotukset, jotka koskevat sosiaalisia näkökohtia, joista säädetään muissa oikeudellisissa välineissä. Komitea korostaa, että Euroopan elintarvikeviranomaisen hyväksymillä lausunnoilla voi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi työturvallisuuden, työllisyyden ja teollisuuden kilpailukyyn kannalta. Komitea palaa näihin kysymyksiin tulevilla lausunnoillaan, joissa käsitellään elintarviketurvallisuuden erityisnäkökohtia.

1.7. Aiemmissa Euroopan elintarvikeviranomaista koskevissa keskusteluissa monet komitean jäsenet ottivat esiin kysymyksiä, jotka koskevat ehdotetun elintarvikeviranomaisen johtokunnan koostumusta. Tällöin painotettiin esimerkiksi tarvetta saada siihen mukaan alkutuotannon edustajia, jotta korostettaisiin yhtenäistä tarkastelutapaa elintarvikeketjuun nähden. Epäilyksiä esitettiin myös siitä, pystyykö elintarvikeviranomainen suppean rahoituksensa turvin kommunikoidaan yleisön kanssa.

1.8. Tässä lausunnossa tarkastellaan yksityiskohtaisesti komission ehdotusta. Asetusehdotus on jaoteltu seuraaviin lukuihin: "Yleinen elintarvikelainsäädäntö" (II luku), "Euroopan elintarvikeviranomainen" (III luku), "Nopea hälytysjärjestelmä, kriisinhallinta ja hätätilanteet" (IV luku) sekä "Menettelyt ja loppusäännökset" (V luku).

2. Yleistä

2.1. Komitea pitää myönteisenä sitä, että komissio on pyrkinyt viemään kyseistä ehdotusta eteenpäin nopealla aikataululla. Komitea vakuuttaa käsittelevänsä ehdotuksen yhtä

⁽¹⁾ EYVL C 204, 18.7.2000, s. 21.

tehokkaasti ja toivoo muiden toimielinten tekävän samoin, sillä kansalaiset tuntevat suurta huolta kyseistä alaa koskevista kysymyksistä, ja on tarpeen saada mahdollisimman pian käyttöön asianmukainen EU-järjestelmä elintarvikealaa koskevaa riskinarviointia varten.

2.2. Komitea pitää valitettavana sitä, että valkoisessa kirjassa mainittu lainsäädännön uudelleentarkastelu tehdään jo ennen kuin on sovittu EU:n elintarvikelainsäädännön uusista perusperiaatteista ja vaatimuksista sekä Euroopan elintarvikeviranomaisen perustamisesta. Näin elintarvikeviranomaisella on avainasema elintarvikelainsäädännön tulevassa kehittämisessä, mutta sen perustaminen tapahtuu vasta näiden toimien uudelleentarkastelun jälkeen. Kun otetaan huomioon Nizzan huipukokouksessa joulukuussa 2000 asetettu aikataulu (jonka mukaan elintarvikeviranomaisen on määrä aloittaa toimintansa vuoden 2002 alkupuoliskolla), komitea pyytää EU:n toimielimiä harkitsemaan, voitaisiinko ehdotuksen eräitä osia panna täytäntöön jo ennen tätä päivämäärää.

2.3. Komitean mielestä asetusten käyttöä EU:n lainsäädännöllisenä keinona tulisi lisätä, sillä näin vahvistetaan yhdenmukaista soveltamista ja täytäntöönpanoa ja parannetaan yhteismarkkinoiden toimintaa sekä kuluttajien että teollisuuden eduksi. Tässä tapauksessa TSK on kuitenkin yllätynyt siitä, että asetukseen sisältyy suuri joukko käsitteitä, jotka on joko määritelty epämääräisesti tai joita ei ole määritelty lainkaan (esim. 19 artiklan sisältyvät ilmaukset "olosuhteiden salliessa", "asianmukaisessa vaiheessa", "edustuselinten kautta", "asianmukaisella tavalla"; 6 artiklan 3 kohdassa "muut tarkasteltavana olevan asian kannalta lailliset tekijät"; saman artiklan 1 kohdassa "toimenpiteen olosuhteiden tai luonteen kannalta tarkoituksenmukaista"). Koska asetuksen muodossa annettua lainsäädäntöä on määrä soveltaa suoraan sellaisenaan, edellä mainitun kaltainen epämääräisyys voi johtaa oikeudellisen tulkinnan ongelmiin, mitä ei voida hyväksyä.

2.4. Komitean mielestä on selvennettävä, kenelle asetuksen eri artikkelit tarkalleen ottaen on suunnattu. Jäsenvaltioiden, erisidosryhmien ja muiden osapuolten vastuualueista ei saa olla epäselvyyttä. Yksi esimerkki tämänkaltaisista mahdollisista sekaannuksista on 8 artikla, jonka 1 kohta vaikuttaa olevan suunnattu jäsenvaltioille, kun taas 2 kohdassa näkyy asetettavan velvoite elintarvikkeiden valmistajille. Käsiteltävässä ehdotuksessa on otettava huomioon myös se, että elintarvikeketjun toimijat ovat hyvin erilaisia ja että elintarvikkeiden turvallisuuden saavuttamiseksi luotuun sääntelyyn liittyvät toimijoiden tarpeet poikkeavat toisistaan. Elintarvikeketjussa toimivien pk-yritysten erityistilanteeseen tulisi tästä syystä kiinnittää asianmukaista huomiota.

2.5. Komitea on yllätynyt siitä, että asetuksen perusteluosan ja sen varsinaisten artiklojen sisällön välillä on niinkin paljon epä johdonmukaisuutta. Tämä ei vaikuta perustellulta ja voi niin ikään johtaa tulkintaongelmiin. Esimerkkinä mainitta-

koon perusteluosan viides perustelukappale, jonka mukaan asetukseen sisältyvien periaatteiden ja määritelmien on määrä muodostaa yhteinen perusta kaikille elintarvikkeita koskeville toimenpiteille, kun taas 3 artiklan mukaan koskevat annetut määritelmät ainoastaan kyseistä asetusta ("tässä asetuksessa tarkoitetaan...").

2.6. Komitea pitää tervetulleena tällaista, elintarvikkeiden turvallisuutta korostavaa uutta lähestymistapaa EU:n elintarvikelainsäädäntöön, mutta suosittaa, että siihen integroitaisiin johdonmukaisesti ne kiinteät perusperiaatteet, joihin elintarvikelainsäädäntö suurelta osin on pohjautunut: esimerkiksi vapaa liikkuvuus, vastavuoroinen tunnustaminen sekä suhteellisuus- ja läheisyysperiaatteet. Elintarvikelainsäädännön tavoitteissa tulee mainita elintarvikkeiden turvallisuuden lisäksi myös muita näkökohtia sekä laatu-, monipuolisuus- ja turvallisuusperiaatteille perustuvan "eurooppalaisen elintarvikemallin" perustaminen Biarritzissa kokoontuneen maatalousneuvoston määritelmän mukaisesti.

2.7. Komitea on myös vakuuttunut siitä, että kuluttajansuojan korostaminen – jota komitea itsekkin kannattaa – tulee edistämään myös muita unionin tärkeitä tavoitteita, kuten yhteismarkkinoiden toiminnan parantamista ja EU:n elintarviketeollisuuden kilpailukykyä. Yhteismarkkinoiden häiriöt ja uusprotektionistiset asenteet voidaan välttää vain palauttamalla kuluttajien luottamus ja takaamalla asianmukainen seuranta, jäljitettävyyden ja valvonta.

2.8. Euroopan elintarvikeviranomaisen osalta TSK varaa itselleen oikeuden kommentoida asiaa yksityiskohtaisemmin, kunhan kyseinen elin on ollut toiminnassa riittävän kauan. Vaikkakin näyttää siltä, että sen rakenteita, työskentelytapoja jne. on tarkoin pohdittu, vasta uuden elimen toiminta käytännössä mahdollistaa sen vahvuuksien ja heikkouksien arvioimisen. Tästä syystä TSK pyytää, että se sisällytettäisiin niiden EU-toimielinten luetteloon, joille toimitetaan Euroopan elintarvikeviranomaisen työohjelmat ja toimintakertomukset (ks. 24 artiklan 7 kohdan kolmas alakohta – huomiot).

2.9. Komitea katsoo, että ehdotetun asetuksen tulisi sisältää konkreettisempia suuntaviivoja toiminnan tehostamiseksi. Jotta varmistettaisiin, että elintarvikkeiden turvallisuus säilyy prioriteettina myös TSK:ssa, komitea tulee määrääjain arvioimaan alan kehitystä mahdollistaakseen järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan jatkuvan osallistumisen sekä edistääkseen avoimuutta, vuoropuhelua ja kommunikointia yleisön kanssa.

2.10. TSK kannattaa termin "viranomainen" valitsemista uuden elimen nimeksi, koska nimi kuvastaa tavoitetta tehdä uudesta rakenteesta EU:n uuden elintarviketurvallisuuspolitiikan kulmakivi. TSK on kuitenkin tietoinen niistä erilaisista

vaikutuksista, joita termillä "viranomainen" saattaa olla EU:n lainkäyttöön. Tästä syystä komitea suosittaa, että laaditaan luettelo tämän termin keskeisistä piirteistä sekä niistä erityisaiheista, joista on vaadittava tieteellinen lausunto ennen lainsäädäntötoimia. Uusi elin tulisi valtuuttaa toimimaan ratkaisutekijänä siinä tapauksessa, että tieteelliset näkemykset ovat ristiriitaisia, tai vähintäänkin elintarvikeviranomaisen lausunto on asetettava etusijalle konfliktitapauksissa, jotka kuuluvat sen vastuualueelle.

3. Erityistä

I luku: soveltamisala ja määritelmät

3.1. 2 artikla ("elintarvikkeen määritelmä"). Määritelmä vaikuttaa hyvin laajalta ja sopii elintarvikeketjua koskevaan "yhtenäiseen lähestymistapaan". Eräiden näkökohtien osalta määritelmä on kuitenkin paljon tiukempi. Kun elintarvikkeet määritellään suhteessa lääkevalmisteisiin, on vaarana, ettei määritelmässä oteta huomioon viimeaikaista kehitystä elintarvikemarkkinoilla. Elintarvikkeet, joilla väitetään olevan terveysvaikutuksia – kuten "sairastumisvaaran vähentäminen", jota jotkut nykyisellään pitäisivät vastaavana kuin sairauden ehkäisemistä koskeva väite – voisivat näin ollen kuulua lääkkeen määritelmän alle, eivätkä terveysvaikutuksia omaavien elintarvikkeiden luokkaan, johon ne tällä hetkellä kuuluvat.

3.1.1. Määritelmän toiseen alakohtaan eivät sisälly ravintolisät, vaikka näitä koskeva vertikaalinen direktiivi on parhailaan yhteispäätösmenettelyssä⁽¹⁾. Komitea suosittaa tämän termin sisällyttämistä määritelmään, sillä aiemmin se on aiheuttanut usein luokitteluongelmia, erityisesti lääkeaineisiin nähden.

3.2. 3 artikla ("muut määritelmät"). On kiintoisaa huomata, että vaikka eläinten rehut on jätetty "elintarvikkeen" määritelmän ulkopuolelle, kyseisen artiklan 1 kohdassa eläinten rehuja pidetään kiinteänä osana "elintarvikelainsäädäntöä". TSK katsoo, että termien ja käsitteiden käyttö eri artikloissa tulisi tarkistaa vielä kerran väärinkäsitysten välttämiseksi. Myös 3 kohtaa ("elintarvikealan toimijan" määritelmä) tulee selvittää – erityisesti, kun otetaan huomioon käsitteen käännös asetuksen eri kieliversioissa sekä näille "toimijoille" esimerkiksi 10 artiklassa asetetut tärkeät velvollisuudet. Komitea pitää valitettavana, ettei tässä yhteydessä ole käytetty hyväksi mahdollisuutta määritellä sellaiset käsitteet kuin "harhaanjohtava", "vääräntäminen" jne.

II luku: yleinen elintarvikelainsäädäntö

3.3. 5 artikla ("yleiset tavoitteet"). Viitaten edellä kohdassa 2.7 esitettyyn huomautukseen yhteismarkkinoiden asianmukainen toiminta tulisi sisällyttää kyseisen artiklan 1 kohtaan. Komitea toteaa, että elintarvikelainsäädäntöä koskeva asetus kattaa myös eläinten- ja ympäristönsuojeluun liittyvät näkökohdat. Se edellyttää, että nämä kaksi tavoitetta otetaan huomioon vain siinä määrin, kuin se on välittömästi elintarviketurvallisuuden kannalta tarpeen. Lisäksi on kysyttävä, miten komissio aikoo varmistaa näiden tavoitteiden noudattamisen myös tuontielintarvikkeiden kohdalla, kuten 16 artiklan 1 kohdassa säädetään ("vähintään vastaavien vaatimusten mukaisia").

3.4. 5 artikla ("yleiset tavoitteet"). Vaikka artiklan 3 kohta onkin yleisesti ottaen sopusoinnussa SPS-sopimuksen yleisten periaatteiden kanssa, kohta on väljästi muotoiltu ja mahdollistaa sen, että EU voi jättäytyä syrjään kansainvälisistä velvoitteista ja vieläpä antamatta siihen yksityiskohtaisia perusteluja.

3.5. 6 artikla ("terveyden suojeleminen"). Kuten edellä (kohdassa 2.3) mainittiin, on selkeytettävä kyseisen artiklan kohtaa 1, jonka mukaan elintarvikelainsäädännön on perustuttava riskianalyysiin, "paitsi jos tämä ei ole toimenpiteen olosuhteiden tai luonteen kannalta tarkoituksenmukaista". Poikkeamisen periaatteesta, jota voidaan pitää yhtenä uuden toimintatavan tärkeimmistä, tulisi olla mahdollista ainoastaan tarkoin määritellyissä olosuhteissa. Viittaus "muihin tarkasteltavana olevan asian kannalta laillisiin tekijöihin" 3 kohdassa kaipaakin myös selkeyttämistä/määrittelyä; Se tekee myös tyhjäksi parhailaan käytävät kansainvälisen tason keskustelut. Valkoista kirjaa koskevan TSK:n lausunnon mukaisesti tulisi päättää siitä, kuinka näitä "muita laillisia tekijöitä", kuten ympäristö, kestävä kehitys ja eläinten hyvinvointi, voidaan asianmukaisesti puolustaa ja tasapainottaa elintarvikepolitiikassa, jossa turvallisuus on ensisijainen tavoite (ks. valkoista kirjaa koskevan lausunnon kohta 3.18).

3.6. 7 artikla ("ennalta varautumisen periaate"). Ei ole kovin loogista, että periaate, joka on saanut niin korkean tason huomiota, jätetään asetukseen määrittelemättä. Lisäksi käsite "tieteellinen epävarmuus", josta ennalta varautumisen periaate näyttää olevan riippuvainen, on määriteltävä tarkemmin. Yleisesti myönnetään, että "tieteellinen varmuus" ei ole realistinen tavoite tässä yhteydessä. Ennalta varautumisen periaatteen osalta TSK viittaa aihetta käsittelevään lausuntoonsa, joka hyväksyttiin 12. heinäkuuta 2000 (ks. päätelmien kohta 14.2)⁽²⁾.

3.7. 8 artikla ("kuluttajien etujen suojeleminen"). Komitea on komission kanssa yhtä mieltä niistä vakavista huolenaiheista, jotka kyseisessä artiklassa esitetään. On kuitenkin tarkennettava yksityiskohtaisemmin, kuinka voidaan varmistaa, ettei

⁽¹⁾ EYVL C 14, 16.1.2001.

⁽²⁾ EYVL C 268, 19.9.2000.

kuluttajia johdeta harhaan elintarvikkeiden merkinnöillä, mainonnalla ja esillepanolla. On tutkittu paljon esimerkiksi sitä, millaista tietoa kuluttajien on saatava merkinnöistä. Usein esitettyjä pyyntöjä EU:n merkintäpolitiikan tarkistamisesta (ks. EP:n puoluerajat ylittävän elintarvikeasioita käsittelevän ryhmän [Intergroup Food] päätelmät) ei ole otettu huomioon ehdotuksessa.

3.8. 9 artikla ("jäljitettävyyden"). Komitea kannattaa periaatteessa ajatusta, että elintarvikkeiden jäljitettävyyden varmistaminen kaikissa vaiheissa – tai perättäisissä vaiheissa – alkutuotannosta aina lopulliselle kuluttajalle saakka. Se edellyttää, että vielä on kuitenkin selvitettävä avoimet kysymykset, jotka liittyvät tämän periaatteen käytännön toteuttamismahdollisuuksiin eri elintarvikesektoreilla sekä tarvittavan järjestelmän taloudellisiin vaikutuksiin.

3.9.12 artikla ("vaatimukset elintarvikkeiden turvallisuudesta"). On tarkennettava suhde kyseisen artiklan tekstin ja yleistä tuoteturvallisuutta koskevan direktiivin välillä.

3.10. 16 artikla ("yhteisöön tuotavat elintarvikkeet") ja 17 artikla ("yhteisöstä vietävät elintarvikkeet"). Komission tulisi harkita mahdollisuutta sisällyttää asetukseen näiden artiklojen väliin artikla, jossa käsitellään niin kutsuttuja "transit-tuotteita". 16 artiklan 1 kohdan osalta komitea katsoo, että termiä "vähintään vastaava" on tarkennettava monenlaisten tulkintamahdollisuuksien välttämiseksi. Mitä tulee elintarvikkeiden ja rehun väliin 17 artiklan mukaisesti, TSK katsoo, että tämän tulisi tapahtua tuojamaan lainsäädännön ja määräysten mukaisesti ottaen minimivaatimuksena huomioon asiaa koskevat Codex-säännöt, paitsi jos on perusteltua aihetta olettaa kansanterveyden olevan vaarassa.

3.11. 19 artikla ("julkisen kuuleminen"). Komitea katsoo, että kyseinen artikla tulisi muotoilla uudelleen seuraavasti: "Elintarvikelainsäädäntöä laadittaessa sidosryhmiä on kuultava avoimesti ja tehokkaasti kaikissa vaiheissa."

3.12. 20 artikla ("yleisölle tiedottaminen"). Tämänkaltaisen mahdollisesti arkaluonteisen tiedon välittämisen tulisi aina olla paikkansapitävää ja objektiivista. Lisäksi tulee määritellä asianmukaisesti, mitä tarkoitetaan käsitteellä "viranomaiset" (artiklan kolmas rivi).

III luku: Euroopan elintarvikeviranomainen

3.13. 21 artikla ("elintarvikeviranomaisen toiminta-ajatus"). Komitea pitää toimenkuvan laajuutta myönteisenä, mutta korostaa, että tehokkuuden vuoksi on syytä asettaa prioriteette-

jä. TSK:n mielestä Euroopan elintarvikeviranomaisen tehtävät ja vastualueet on määriteltävä ja rajattava selkeästi. Tullee välttää laajentamasta elintarvikeviranomaisen vastuuta alueille, jotka voisivat vaarantaa sen ydintehtävän täyttämistä.

3.13.1. Kuten valkoista kirjaa koskevassa lausunnossaan, TSK pitää nytkin myönteisenä sitä, että ravitsemus on otettu olennaiseksi osaksi elintarvikeviranomaisen tehtäväaluetta. Komitea toivoo, että elintarvikeviranomaisen toimivalta määritellään selkeästi, sillä sen tulee liittyä tieteellisiin kysymyksiin, joilla tähdätään elintarvikkeiden turvallisuuteen. Terveysohjelmat ja sen kaltaiset asiat on jätettävä edelleen komission ja sen erityisyksiköiden tehtäväksi.

3.13.2. Selkeyttämistä tarvitaan myös elintarvikeviranomaisen vastuuvollisuuden osalta. Asetusehdotuksen perusteella vaikuttaa siltä, että Euroopan elintarvikeviranomainen olisi viime kädessä tilintekovelvollinen ainoastaan komissiolle. Tämä ei sovi yhteen sen näkemyksen kanssa, jonka TSK esitti valkoista kirjaa koskevassa lausunnossaan. Kyseisessä lausunnossa todettiin, että elintarvikeviranomaisen tulisi olla tilintekovelvollinen myös Euroopan parlamentille ja jäsenvaltioille (ks. valkoista kirjaa käsittelevän lausunnon kohta 3.17).

3.13.3. Artiklan 3 kohtaa koskien ja jotta varmistettaisiin, että elintarvikeviranomaisen lausuntojen ja tieteen asema tunnustetaan virallisesti päätöksenteossa, TSK suosittaa, että Euroopan elintarvikeviranomaisesta kuullaan elintarvikkeita koskevan päätöksentekoprosessin aikana. Näin tarkistettaisiin ehdotusten tieteellinen vedenpitävyys ja johdonmukaisuus jo niiden esittämisvaiheessa ennen niiden lopullista hyväksymistä.

3.14. 22 artikla ("elintarvikeviranomaisen tehtävät"). Artiklan a kohdan osalta TSK katsoo aiheelliseksi, että se luetaan mukaan mainittuihin "yhteisön toimielimiin". Kyseisen artiklan 1 kohdassa sekä ehdotetun asetuksen 39 artiklassa ("tiedottaminen") sanotaan, että yleisö saa suoraa tietoa Euroopan elintarvikeviranomaiselta tietyn aiheen riskinhallintaa koskevista näkökohdista, kun taas riskinhallinnasta vastaavat tahot tiedottaisivat samaa aihetta koskevista lainsäädännöllisistä ja muista toimenpiteistä. Tämä herättää tärkeitä kysymyksiä elintarvikeviranomaisen lähettämien sanomien keinoista ja tehokkuudesta, mikä saattaisi vaikuttaa sen yleiseen uskottavuuteen ja näin sen onnistumisen mahdollisuuksiin. Elintarvikeviranomaisen on saavutettava kunnioitusta tieteellisten resurssiensa mittaavuudella, arviointiensa luotettavuudella sekä ripeydellään vastata hätätilanteisiin. Sen on hyvin nopeasti saavutettava kuluttajien luottamus nykyisten viestimien kautta. On elintärkeää hyödyntää mahdollisimman hyvin asetelmaa, jossa viestittäjänä on ainoastaan yksi arvovaltainen taho.

3.15. 23 artikla ("elintarvikeviranomaisen elimet"). Komitean mielestä tieteellisiä elimiä koskeva terminologinen muutos kohdassa d) saattaa aiheuttaa käyttäjille selkeysongelmia, tai se voidaan nähdä tieteellisten elinten vaikutusvallan vähentymisenä. Samoin alentuu niiden kyky tarjota ajan mittaan tarkoituksenmukaista teknis-tieteellistä tukea.

3.16. 24 artikla ("johtokunta"). On selvennettävä todennäköistä kokoonpanoa sekä ehdokkaiden valintaa koskevia menettelyjä ja kriteereitä. Kuten edellä mainittiin, TSK korostaa tarvetta saada johtokuntaan elintarvikealan primaari-, sekundaari- ja tertiäritoimijoita, jotta korostetaan yhtenäistä tarkastelutapaa elintarvikeketjuun nähden (ks. kohta 1.7). TSK pitää valitettavana sitä, ettei tekstissä mainita talous- ja sosiaalikomiteaa eikä alueiden komiteaa, vaikka molemmat ovat osoittaneet jäsenkuntansa panoksen arvo elintarvikeeturvallisuutta koskevissa kysymyksissä. Samassa hengessä TSK kiinnittää huomiota kyseisen artiklan 7 kohdan kolmanteen alakohtaan, kuten jo edellä kohdassa 2.8 mainittiin.

3.17. 26 artiklan ("neuvoa-antava ryhmä") 6 kohta sekä 27 artiklan ("tiedekomitea ja tiedelautakunnat") 8 kohta. Komission (riskinhallinnasta vastaavan) osallistuessa neuvoa-antavan ryhmän (sekä, kuten 27 artiklassa sanotaan, tiedekomitean, tiedelautakuntien ja niiden työryhmien) kokouksiin on taattava selkeä rajanveto riskinarvioinnin ja riskinhallinnan välillä. Tästä syystä tulisi lujittaa ko. artiklan 8 kohtaa. Kohtaan tulee sisällyttää myös säännös apulaisedustajista, sillä on vaikea nähdä, kuinka yksi ainoa edustaja yksinään voisi taata asianmukaisen palautteen antamisen ja mahdollisimman laajan jäsenvaltiokohtaisen verkoston osallistumisen.

3.18. 27 artikla ("tiedekomitea ja tiedelautakunnat"). TSK:n mielestä asetukseen tulisi sisällyttää mahdollisuus erityisten työryhmien asettamiseen sellaisissa tapauksissa, ettei asia kuulu yhdenkään mainitun tiedelautakunnan vastuualueeseen. Kyseiseen artiklaan tulisi myös sisällyttää mahdollisuus kuulemisten järjestämiseen. Lautakuntien nimien tulisi olla joustavammat, jotta mukaan voitaisiin sisällyttää sellaisia kysymyksiä kuin saastumisen vaikutukset elintarvikeketjuun sekä ruoka-aineallergiat. Komitea korostaa, että niiden joukkoon on lisättävä myös tiedelautakunta, joka käsittelee perinteisen tuotannon ja elintarvikeeturvallisuuden arkaluonteista ongelmaa.

3.19. 28 artikla ("tieteelliset lausunnot"). Herää kysymys, kuinka ja kenen toimesta tehdään päätökset siitä, mikä elintarvikeviranomaiselta pyydetyistä monista lausunnoista asetetaan etusijalle.

3.20. 29 artikla ("ristiriitaiset tieteelliset lausunnot"). Artiklan 3 kohdan perusteella näyttää siltä, että mikäli riskin arvioijien kesken on erimielisyyttä, lopullisen päätöksen tekee riskinhallinnasta vastaava. Kuten jo edellä kohdassa 2.10 mainittiin, Euroopan elintarvikeviranomaisen tulee TSK:n mielestä toimia ratkaisuntekijänä tällaisissa tapauksissa. Artiklan 4 kohdassa ei anneta ratkaisua tämänkaltaiseen mahdolliseen ristiriitaan ja kohtaa on selkeytettävä.

3.21. 32 artikla ("tiedonkeruu"). TSK on liitettävä luetteloon niistä toimitettavista tiedonkeruusta, joille elintarvikeviranomaisen on artiklan 6 kohdan mukaan toimitettava tiedonkeruun alalla tekemänsä työn tulokset.

3.22. 33 artikla ("kehittymässä olevien riskien havaitseminen"). TSK on sisällytettävä luetteloon niistä toimitettavista tiedonkeruusta, joille elintarvikeviranomaisen on toimitettava kehittymässä olevia riskejä koskevat kerätyt tiedot.

3.23. 34 artikla ("nopea hälytysjärjestelmä"). TSK on tietoinen siitä, että useat jäsenvaltiot ovat huolissaan tilanteesta, jossa elintarvikeviranomaisen vastaa nopean hälytysjärjestelmän toiminnasta. On tehtävä täysin selväksi, mitä ymmärretään kyseisen järjestelmän "päivittäisellä hallinnoinnilla" ja mitkä ovat komission ja elintarvikeviranomaisen erityisroolit.

3.24. 41 artikla ("kuluttajat ja muut asianomaiset"). TSK panee merkille, että komissio on ottanut huomioon komitean suosituksen käynnistää vuoropuhelu kuluttajien ja sidosryhmien kanssa. Komitea esittää toivomuksen, että lopullista tekstiä parannetaan mainitsemalla siinä, että vuoropuhelu varmistetaan kaikkien elintarvikeketjuun osallistuvien toimijoiden kanssa.

3.25. 42 artikla ("elintarvikeviranomaisen talousarvion hyväksyminen") sekä 44 artikla ("elintarvikeviranomaisen saamat palkkiot"). Komitean mielestä on välttämätöntä muuttaa joidenkin kielitoisintojen terminologiaa, jotta varmistuttaisiin siitä, että kyseessä eivät ole maksut tai verot, vaan suoritetuista palveluista perittävä hinta. Palveluista saatavat palkkiot eivät koskaan saa vaarantaa elintarvikeviranomaisen riippumattomuutta ja objektiivisuutta. TSK pyytää selventämään, mistä palveluista elintarvikeviranomaisen voisi mahdollisesti pyytää palkkiota.

3.26. 48 artikla ("kolmansien maiden osallistuminen"). TSK katsoo, että kysymyksen ajankohtaisuuden ja tärkeyden vuoksi on ehdotettuja säännöksiä tarkennettava huomattavasti.

IV luku: nopea hälytysjärjestelmä, kriisinhallinta ja hätätilanteet

3.27. 53 artikla ("kriisiyksikkö"). TSK:n mielestä kyseisessä ehdotetussa artiklassa mainitun kriisiyksikön rooli keskittyy liiaksi kriisinhallintaan sen jälkeen, kun kriisi on havaittu. Siinä ei mainita lainkaan TSK:n paljon tärkeämpänä pitämää seikkaa: kriisien estämistä. Kriisiyksikön ei siis tulisi olla elin, joka perustetaan vasta kriisin synnyttyä, vaan sen tulisi olla pysyvä elin, jonka tehtävänä on auttaa estämään kriisitilanteiden syntyminen. Kriisitilanteessa sitä voitaisiin aina vahvistaa lisäämällä sen henkilökuntaa ja resursseja.

V luku: menettelyt ja loppusäännökset

3.28. 59 artikla ("sovittelumenettely"). Kyseisen artiklan avulla näkyy perustettavan erityinen valitusmenettely, joka koskee vapaata kauppaa elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvissä tapauksissa. TSK epäilee, onko tämä tarpeellista ja katsoo, että olisi parempi sen sijaan mukauttaa yleistä menettelyä.

3.29. 60 artikla ("tarkastelulauseke"). Kyseisen artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan elintarvikeviranomaisen johtokunta tarkastelee arvioinnin päätelmiä ja antaa tarvittaessa komissiolle suosituksia viranomaisen ja sen toimintatapojen muuttamiseksi. Eikö johtokunta itse olisi päätelmien perusteellisen arvioinnin jälkeen paremmassa asemassa päättämään jatkotoimista? Nykyisellä tavalla muotoiltuna kohdasta saa helposti sen käsityksen, että elintarvikeviranomaisen onkin itse asiassa vain yksi komission yksiköistä. TSK katsoo niin ikään, että arviointikertomus on toimitettava myös muille EU:n toimielimille, mukaan luettuna talous- ja sosiaalikomitea, ja että kaikkien näiden toimielinten kommentit on otettava huomioon lopullisia johtopäätöksiä tehtäessä.

3.30. 62 artikla ("Euroopan lääkearviointiviraston toimivalta"). Vaikka kyseisen artiklan mukaan tämä asetus "ei rajoita Euroopan lääkearviointivirastolle annettua toimivaltaa", TSK korostaa, kuten se teki jo aiemmassa valkoista kirjaa koskevassa lausunnossaan (ks. kohta 3.17 c), että elintarvikeviranomaisen suhde lääkearviointivirastoon nähden tulee olemaan erityisen tärkeä erityisesti kun kyseessä ovat rajatuotteet, joiden osalta on vaikea määritellä kuuluvatko ne elintarvikkeisiin vai lääkeaineisiin. Olisi syytä määritellä hieman tarkemmin, kuinka tämä suhde tulee kehittymään käytännössä. TSK katsoo myös, että edellä mainituista syistä asetukseen tulisi lisätä myös erityinen artikla, jossa käsiteltäisiin elintarvikeviranomaisen ja Dublinissa toimivan elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston (FVO) välistä suhdetta.

4. Päätelmät

4.1. Kuten edellä mainittiin, komitea arvostaa suuresti sitä, että komissio on voimakkaasti panostaen laatinut kyseisen

ehdotuksen, joka osoittaa komission pitävän elintarviketurvallisuutta keskeisen tärkeänä kysymyksenä. Komitea pitää tervetulleena kattavan suunnitelman käyttöönottoa. Suunnitelmaan sisältyy rakenteiden parantaminen ja koko elintarvikeketjun huomioiminen, ja se perustuu kiitettävästi avoimuuden ja asiantuntemuksen periaatteisiin.

4.2. Jotta asetuksen avulla saavutettaisiin asetetut tavoitteet, on kuitenkin tehtävä lisätyötä tiettyjen artiklojen ja periaatteiden selventämiseksi, asiakirjan eri osien välillä olevien epä johdonmukaisuuksien korjaamiseksi ja tiettyjen vastuualueiden jaon selkeyttämiseksi.

4.3. Asetuksen tulisi ennen kaikkea sisältää tehokas toimitasuunnitelma. Todellinen haaste on tehdä asiat paremmin kuin ennen ja kasvattaa yleistä luottamusta koko elintarvikeketjuun. TSK tulee seuraamaan kehitystä tulevaisuudessa varmistaakseen, että elintarviketurvallisuutta koskevissa asioissa keskitytään pääasiassa tuloksiin ja ennaltaehkäiseviin toimiin. Tästä syystä komitea tulee arvioimaan määrääjain alan kehitystä varmistaakseen johdonmukaisuuden ja vuoropuhelun tällä alalla.

4.4. Jotta pystyttäisiin arvioimaan elintarviketurvallisuuden osalta tapahtuvaa kehitystä ja sitä, pystyykö uusi järjestelmä vastaamaan odotuksiin, on TSK:n mielestä luotava arviointikriteereitä. Tällaisia kriteereitä voisivat olla esimerkiksi kuluttajien luottamuksen parantuminen/huonontuminen, elintarvikekriisien syntyminen ja niiden hallitseminen, tiiviimpi yhteistyö sidosryhmien välillä jne.

4.5. Mikäli tulevan Euroopan elintarvikeviranomaisen tärkeästä roolista ollaan yhtä mieltä, TSK katsoo, että hanke on vietävä johdonmukaisesti loppuun: elintarvikeviranomaiselle on annettava asema elintarvikkeita koskevassa päätöksentekoprosessissa, on keskityttävä tieteellisen aukottomuuden varmistamiseen ja säilytettävä aina neutraali asenne ja tehtävä realistisesti ero riskinarvioinnin ja riskinhallinnan välillä. TSK on valmis konkretisoimaan tämän aikomuksen suunnitelmiksi ja ehdottaa, että aihetta pohtimaan perustettaisiin yhteinen työryhmä, johon kuuluisivat kaikki muut EU:n toimielimet ja asianomaiset sidosryhmät.

Bryssel 28. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**Hylätyt muutosehdotukset**

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

Kohta 3.8

Lisätään kohdan loppuun seuraavaa:

"On kuitenkin määriteltävä tuotteisiin sisältyvien aineiden ja ainesosien kriittiset raja-arvot sen mukaan, onko tuotteet tarkoitettu ihmisten vai eläinten ravinnoksi. Näin jäljitysjärjestelmästä saadaan toteuttamiskelpoinen ja toimiva etenkin pk-yritysten kannalta."

Perustelu

Ehdotus mahdollistaa jäljitettävyyssperiaatteen järkevän tulkinnan, sillä siinä esitetään erillisten tuotetyyppien ainesosien kriittisten raja-arvojen määrittelemistä. Näin toimijat pystyvät täyttämään velvoitteensa.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 24, ei-ääniä: 63, tyhjiä: 3.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista:

- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset elintarvikehygieniasta”,
- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä”,
- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämisestä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä”,
- ”Ehdotus: Neuvoston asetukset ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden tuotantoon, markkinoille saattamiseen ja tuontiin liittyvistä eläinten terveyttä koskevista säännöistä”, ja
- ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi elintarvikehygieniasta ja eräiden ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden tuotantoa ja markkinoille saattamista koskevista terveys säännöistä annettujen direktiivien kumoamisesta ja direktiivien 89/662/ETY ja 91/67/ETY muuttamisesta”

(2001/C 155/09)

Neuvosto päätti 17. heinäkuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 ja 95 artiklan sekä 152 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksista.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -jaosto antoi lausuntonsa 8. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Paul Verhaeghe.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 78 ääntä puolesta, 1 vastaan, ja 10 pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Tiivistelmä

1.1.1. Näiden ehdotusten avulla on tarkoitus laatia uudestaan yhteisön lainsäädäntö, joka kattaa:

- elintarvikehygieniasta annettuun neuvoston direktiiviin 93/43/ETY ja tiettyihin kansanterveyteen liittyvistä ongelmista sekä eläinperäisten tuotteiden tuotannosta ja markkinoille saattamisesta annettuihin direktiiveihin sisältyvät elintarvikehygieniasäännöt,
- tiettyihin direktiiveihin sisältyvät eläinperäisten tuotteiden markkinoille saattamiseen liittyvät eläinten terveyttä koskevat säännöt,
- eläinperäisten tuotteiden viralliset tarkastukset, jotka sisältyvät edellä mainittuihin direktiiveihin.

1.1.2. Näitä direktiivejä (17 yhteensä) on otettu vaiheittain käyttöön vuodesta 1964 lähtien sisämarkkinoiden tarpeiden mukaan ottaen samalla huomioon vaatimus korkeasta kuluttajansuojan tasosta. Näiden direktiivien paljous, eri alojen sekoittuminen keskenään (hygieniä, eläinten terveys, viralliset tarkas-

tukset) ja erilaiset hygieniajärjestelyt eläinperäisille tuotteille ja muille elintarvikkeille ovat johtaneet monimutkaiseen tilanteeseen. Tilannetta voidaan parantaa laatimalla oikeusvaatimukset uudelleen ja erottamalla elintarvikehygieniä eläinten terveydestä ja virallisista tarkastuksista.

1.1.3. Komission ehdotukset vievät eteenpäin eräitä toimia, joita luvattiin elintarvikkeiden turvallisuutta koskevan valkoisen kirjan⁽¹⁾ liitteessä. Nykyisen lainsäädännön uudelleenlaatiminen mahdollistaa yhtenäisen toimintatavan, joka koskee kaikkia elintarvikkeita maatilalta aina siihen saakka, kun ne myyntipisteessä myydään kuluttajalle. Tavoitteena on parantaa elintarvikelainsäädännön yhtenäisyyttä ja avoimuutta. Lisäksi määritellään paremmin elintarvikeketjun eri toimijoiden asema.

1.1.4. Hygieniasäännösten uudelleenmuotoilun keskeisenä ajatuksena on, että elintarvikealan toimijat kantavat täyden vastuun tuottamiensa elintarvikkeiden turvallisuudesta. Tämä on varmistettava noudattamalla hygieniää koskevia perussääntöjä (GHP)⁽²⁾ sekä muiden kuin alkutuotantotason elintarvike-

⁽¹⁾ KOM(1999) 719 lopullinen.

⁽²⁾ GHP, *Good Hygiene Practice*, hyvä hygieniakäytäntö, sellaisena kuin se määritellään direktiivin 93/43/ETY liitteessä sekä Codex Alimentariuksen kansainvälisissä suositelluissa hygieniää koskevissa menettelytapakokoelmissa.

alan toimijoiden osalta noudattamalla HACCP⁽¹⁾-järjestelmän (vaarojen analysointi ja kriittiset kohdat niiden hallitsemiseksi) periaatteita. Tämä lähestymistapa on yhdenmukainen Codex Alimentariuksen kansainvälisten suositusten kanssa.

1.1.5. Uudelleenmuotoilun tuloksena on neljä asetusehdotusta, joissa käsitellään yleistä elintarvikehygieniaa, eläinperäisiä elintarvikkeita koskevia erityisiä hygieniasääntöjä sekä ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden tuotantoon, markkinoille saattamiseen ja tuontiin liittyviä virallisia tarkastuksia sekä terveyssääntöjä. Pakettiin kuuluu myös direktiivi, jolla kumotaan nykyinen lainsäädäntö kyseisten seikkojen osalta.

1.1.6. Komissio katsoo, että asetuksina annettulla yhteisön lainsäädännöllä on monia etuja, kuten yhtenäisen soveltamisen varmistaminen yhtenäismarkkinoilla, yhteisön lainsäädännön suurempi avoimuus ja mahdollisuus saattaa yhteisön lainsäädäntö nopeasti ajan tasalle teknisen ja tieteellisen kehityksen huomioon ottamiseksi.

1.2. Yhtenäinen lähestymistapa

1.2.1. Nykyisellään direktiiviin 93/43/ETY sisältyviä yleisiä hygieniasääntöjä tullaan soveltamaan kaikkiin elintarvikkeisiin, mukaan luettuina eläinperäiset tuotteet, jotka eivät tällä hetkellä kuulu kyseisen direktiivin soveltamisalaan.

1.2.2. Samalla säännöksiä on tarkistettu elintarvikehygienian viimeaikaisen kehityksen ottamiseksi huomioon. Tarkistettuja säännöksiä sovelletaan vastedes koko elintarvikeketjuun "maatilalta ruokapöytään". Säännökset velvoittavat soveltamaan HACCP-järjestelmän seitsemää periaatetta sellaisina kuin ne Codex Alimentariuksessa on määritelty. Säännösten mukaan elintarvikkeet ja niiden valmistusaineet on pystyttävä jäljittämään. Säännöksissä viitataan elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvien tavoitteiden (FSO)⁽²⁾ käsitteeseen.

1.3. Eläinperäiset elintarvikkeet

1.3.1. Nykyisin sovellettavien eläinperäisiä elintarvikkeita koskevien hygieniasääntöjen yksinkertaistamiseksi 14 direktiiviä laaditaan uudelleen. Näin voidaan määritellä kaikkia elintar-

vikkeita koskevat yhteiset säännöt ja välttää nykyisissä direktiiveissä esiintyvät toistot, päällekkäisyydet ja epä johdonmukaisuudet. Tietty tuotekohtaiset erityissäännöt on kuitenkin säilytetty.

1.3.2. Asetus sisältää seuraavat osiot: soveltamisala (vähittäiskauppa ja tuotemäärittelyt), laitosten hyväksyminen, terveysmerkintä, yksityiskohtaiset vaatimukset, mikrobiologiset vaatimukset, varastointi- ja kuljetuslämpötilat, pienet tuotantoyksiköt, yhteisön ulkopuolisista maista tuleva tuonti, laatu ja merkintä, tiettyjen aineksien sulkeminen pois tuotteiden valmistuksesta.

1.4. Eläinten terveysvaatimukset

1.4.1. Eläinten terveyssääntöjen tarkoituksena on estää eläintautien leviäminen eläinperäisten tuotteiden välityksellä. Tässä kyseessä ovat eläintaudit, joiden ei katsota voivan tarttua ihmiseen. Koska näillä taudeilla ei näin ole suoraa vaikutusta kuluttajien terveyteen, on katsottu järkeväksi erottaa toisistaan näitä kysymyksiä koskevat hygieniasäännöt.

1.4.2. Myös tällä alalla vaaditaan korkeaa suojelun tasoa. Asetusehdotuksessa määritellään eläinsairaudet, jotka voivat tarttua eläinperäisten tuotteiden välityksellä ja esitellään keinoja tartuntavaaran torjumiseksi.

1.5. Viralliset tarkastukset

1.5.1. Valkoisessa kirjassa esitettyjen suunnitelmien mukaisesti komission on piakkoin määrä tehtävä ehdotus, joka kattaa samalla sekä elintarvikkeiden että eläinten ruokinta-aineiden viralliset tarkastukset. Nyt käsiteltävänä oleva asetusehdotus koskee ainoastaan ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallista valvontaa. Asetuksessa säädetään erityisesti jäsenvaltioiden virallisten yksiköiden velvollisuuksista sekä niistä toimista, jotka on toteutettava tilanteessa, jossa kuluttajille aiheutuu riski. Lisäksi asetuksen säännökset koskevat virallisten tarkastajien koulutusta, varosuunnitelmien soveltamista, tuontitavaroiden valvontaa, komission suorittamia tarkastuksia sekä suojatoimenpiteitä.

1.5.2. On syytä muistaa, että tiettyjen tuotteiden, kuten lihan, ominaislaatu edellyttää erityisvaatimuksia. Parhaillaan pohditaan intensiivisesti perinteisten tarkastusmenettelyjen uudistamista, jotta voidaan ottaa huomioon nykyaikaisiin tuotantomenetelmiin liittyvät vaarat. Jotta komissio voi reagoida nopeasti sitten, kun keskusteluissa on päästy tuloksiin, on laadittu erillinen ehdotus, jossa kuvataan kaikki yksityiskohtaiset tarkastusmenettelyt. Nykyisiä sääntöjä sovelletaan siihen saakka, kunnes tieteellisen arvioinnin tulokset saadaan.

⁽¹⁾ HACCP, *Hazard Analysis Critical Control Points*, vaarojen analysointi ja kriittiset kohdat niiden hallitsemiseksi.

⁽²⁾ FSO, *Food Safety Objective*, elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvä tavoite ehdotetun uuden, elintarvikehygieniaa koskevan asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa kuvatun kaltaisena.

1.6. Ulkoinen ulottuvuus

Elintarvikemarkkinoiden "maailmanlaajuistuminen" aiheuttaa yhä enemmän huolta elintarvikkeiden turvallisuudesta. Valtiot ovat erityisen herkkiä vaaroille, jotka liittyvät mikrobiologiseen tai kemialliseen saastumiseen. Näitä riskejä on hallittava elintarvikkeiden tuotanto- ja kuljetusprosesseissa. Tämä heijastuu kansainvälisiin sopimuksiin ja velvollisuuksiin. Samoin korostuu kansainvälisten järjestöjen, kuten Codex Alimentariuksen ja kansainvälisen eläintautiviraston (OIE), asema. Komission ehdotusten mukaan tähän haasteeseen on määrä vastata ottamalla käyttöön tuontielintarvikkeiden hygienialaatus koskevat vaatimukset, jotka perustuvat kansainvälisiin standardeihin ja suuntaviivoihin.

1.7. Kehittyvä luonne

On todennäköistä, että lainsäädäntöä on tarpeen mukauttaa uudelleen joidenkin vuosien kuluttua sen mukaan, millaisia konkreettisia tuloksia saadaan toimijoiden omavalvontaohjelmista, hyvän hygieniakäytännön ohjeistoista sekä jäsenvaltioiden toteuttamista tarkastuksista ja auditoinneista, sekä alan teknisen kehityksen vuoksi.

2. Yleistä

2.1. Elintarvikehygieniää koskevissa komission uusissa ehdotuksissa otetaan melko laajalti huomioon komitean aiemmin antamat lausunnot. Kokonaisuudessaan ehdotukset merkitsevät tärkeää kehitystä, josta komissio ansaitsee kiitoksen.

2.2. Komitea kannattaa erityisesti

- uusien ehdotusten taustalla olevia periaatteita (asetusehdotuksen (EY) N:o 2000/0178 kolmas ja kahdestoista perustelukappale); eritoten
 - periaatetta siitä, että ensisijainen vastuu elintarvikkeiden turvallisuudesta on elintarvikealan toimijoilla; jokainen elintarvikealan toimija, alkutuotannosta aina kuluttajille toimittamiseen saakka, on vastuussa valvonnassaan olevien tuotteiden turvallisuudesta
 - "maatilalta ruokapöytään" -menettelytapaa
 - velvoitetta ottaa käyttöön HACCP-järjestelmä (soveltuvilla aloilla) sekä jäljitettävyysvaatimus
 - yhteensopivuutta kansainvälisten kauppasopimusten kanssa

- asetusten valintaa direktiivien sijaan, sillä rajoittamalla jäsenvaltioiden tulkintamahdollisuuksia saavutetaan parempi kuluttajansuoja ja tasapuolisemmat kilpailuolosuhteet yritysten välillä (perusteluosan IX kohta).

3. Erityistä

3.1. Elintarvikehygieniä

3.1.1. Soveltamisala

Komitea panee tyytyväisenä merkille, että uusia asetuksia sovelletaan elintarvikkeiden tuotannon ja jakelun kaikkiin vaiheisiin. Erityisesti niitä sovelletaan vastedes myös alkutuotannon tuotteisiin, toisin sanoen maaperän, kotieläintuotannon, metsästyksen ja kalastuksen tuotteisiin, joita nykyinen lainsäädäntö ei koskenut. Komitea katsoo kuitenkin, että soveltamisalan tulisi kattaa yleisesti myös kaikkien elintarvikkeiden valmistusaineiksi päätyvien aineiden tuotanto, mukaan luettuina mineraaliperäiset ja kemiallisista yhdisteistä syntyneet tuotteet. (Asetusehdotukseen (EY) N:o 2000/0178 sisältyvän 2 artiklan sanamuotoa tulisi tällöin vastaavasti tarkistaa.)

3.1.2. Määritelmät (asetusehdotukseen (EY) N:o 2000/0178 sisältyvä 2 artikla)

3.1.2.1. Määritelmäluetteloa tulee täydentää sisällyttämällä siihen erityisesti sellaiset määritelmät kuin "ravintoaine", "tavoite" ja "suorituskykyvaatimus", jotka liittyvät englanninkieliseen termiin "requirements" (vaatimukset), joka asiayhteyksittäin käännetään ilmauksella "dispositions" (määräykset, säännökset), tai ilmauksella "conditions" (edellytykset). Käsitteistöä on täsmennettävä odottaessa määritelmää käsitteelle "elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvä tavoite".

3.1.2.2. Yksinkertaistamisen vuoksi ja myös sekaannuksien välttämiseksi määritelmät tulisi yhdenmukaistaa Codex Alimentariuksen määritelmien kanssa, sillä viimeksi mainitut on laadittu tai niitä on tarkistettu hiljattain; esimerkiksi määritelmät "elintarvikehygieniä" ja "elintarvikkeiden turvallisuus".

3.1.3. Elintarvikealan toimijoiden vastuu

3.1.3.1. Asetusehdotukseen (EY) N:o 2000/0178 sisältyvän 12:n perustelukappaleen ensimmäisen luetelmakohdan sanamuotoa tulee muuttaa niin, että vastuun elintarvikkeiden turvallisuudesta todetaan kuuluvan aina kullekin elintarvikealan toimijalle sen vastuulla olevassa vaiheessa, kuten yleistä elintarvikehygieniää koskevan asetusehdotuksen 3 artiklassa (yleinen velvoite) sanotaan.

3.1.3.2. Erityisesti tekstissä (asetusehdotuksen (EY) N:o 2000/0178 liite I) tulee korostaa elintarvikeketjun alkutuotannossa toimivien vastuuta, sillä elintarvikehygieniää koskevat säännökset koskevat vastedes myös heitä. Näiden toimijoiden, joita voivat olla maatalouskemian tuotantolaitokset, siementuottajat, rehunvalmistajat, näiden tuotteiden käyttömääräjät, myyjät ja kuljettajat tai maataloustuottajat itse, on omalta osaltaan toimittava niin, etteivät markkinoille toimitetut maataloustuotteet sisällä kiellettyjä määriä biologisia tai kemiallisia jäämiä. Korkeatasoista terveyden suojelua ylläpidettäessä olisi pienyritysten ja käsiteollisuusrytysten hallinnollinen taakka pidettävä mahdollisimman pienenä.

3.1.4. Alueelliset näkökohdat (asetusehdotukseen (EY) N:o 2000/0178 sisältyvän 4 artiklan 4 alakohta)

Jotta tyyppillinen eurooppalainen tuotanto ei kärsisi, komitea korostaa, että hygieniasäännöt on mukautettava perinteisiin tuotantotapoihin ja pienten yksiköiden tuotantotapoihin vaarantamatta kuitenkaan millään tavoin elintarviketurvallisuutta. Lisäksi komitea katsoo, että mukauttamisesta on päätettävä ja mukautettuja säännöksiä valvottava yhteisön tasolla, jotta varmistetaan kuluttajansuoja ja tasapuoliset kilpailuolosuhteet. Tieteellisestä arvioinnista voisi vastata perusteilla oleva Euroopan elintarvikeviranomais.

3.1.5. Vähittäiskauppa (asetusehdotuksen (EY) N:o 2000/0178 9 artiklan 2 alakohta sekä asetusehdotuksen (EY) N:o 2000/0179 liitteen II kohta 2)

Komitea katsoo, ettei vähittäiskaupan jättäminen uusien asetusten soveltamisalan ulkopuolelle ole perusteltua silloin, kun kyseessä ovat merkittävät jakeluyritykset (super- ja hypermarketit), joiden tiloissa valmistetaan suuria määriä eläinperäisiä tuotteita; esimerkiksi lihanleikkaamot. Tällaisten yritysten on noudatettava asiaankuuluvia erityisiä hygieniasääntöjä.

3.1.6. HACCP/hyvän hygieniakäytännön ohjeistot (asetusehdotuksen (EY) N:o 2000/0178 artiklat 5 ja 7)

3.1.6.1. Elintarvikealan toimijoille asetettu velvoite soveltaa Codex Alimentariuksessa määriteltyä HACCP-järjestelmän seitsemää periaatetta on tervetullut. On kuitenkin korostettava entistä enemmän tarvetta noudattaa hyvää hygieniakäytäntöä.

3.1.6.2. Tässä yhteydessä komitea korostaa, että on tärkeää antaa yrityksen henkilöstölle heidän tehtäviensä mukaista koulutusta, sillä tuotteiden turvallisuus edellyttää kaikkien sitoutumista omassa tehtävässään (asetusehdotuksen (EY) N:o 2000/0178 liitteen II luku XII).

3.1.6.3. Komitean mielestä jäsenvaltioita tulee kannustaa arvioimaan omia työolosuhteitaan HACCP-järjestelmän mukaisesti. Tässä yhteydessä erityistä huomiota tulisi kiinnittää kyseisten alojen ja niiden työntekijöiden sekä kuluttajien edustajien kuulemiseen.

3.1.6.4. Komitea katsoo, että elintarvikkeiden turvallisuuden liittyviä tavoitteita määriteltäessä tulisi mahdollistaa elintarvikehygieniää koskevan lainsäädännön entistä yhdenmukaisempi soveltaminen.

3.1.6.5. Kaikkien asetusehdotukseen (EY) N:o 2000/0178 sisältyvien eläinperäisiä tuotteita koskevien yksityiskohtaisten hygieniasääntöjen säilyttämistä – samoin kuin velvollisuutta noudattaa HACCP-järjestelmän periaatteita – tulee tarkastella uudelleen kohtuullisen mittaisen sopeutumisajanjakson jälkeen.

3.1.6.6. Yhdenmukaisuuden vuoksi tulisi asetusehdotukseen (EY) N:o 2000/0178 sisältyvässä 7 artiklassa kaavailtujen hyvän käytännön ohjeistot – sekä hyvän hygieniakäytännön ohjeistot että HACCP:n soveltamista koskevat ohjeistot – laatia Codex Alimentariuksen mallien pohjalta. Kun kyseessä ovat teollisuustuotteet, joita myydään ja/tai valmistetaan kaikkialla Euroopan unionissa, ohjeistot tulee laatia EU:n tasolla.

3.1.6.7. Näiden ohjeistojen tavoitteena on auttaa elintarvikealan toimijoita sopeutumaan hygieni- ja elintarviketurvallisuuslainsäädännön vaatimuksiin. Esimerkkinä mainittakoon ehdotetun asetuksen (EY) N:o 2000/0178 liitteen I luvussa II kaavailtuihin eläinten kasvatusta koskeviin hyvän käytännön ohjeisiin sisältyvät hyvän käytännön mukaiset toimenpiteet, jotka koskevat eläinten terveyttä ja erityisesti eläinlääkkeiden oikeanlaista käyttöä⁽¹⁾. Komitean mielestä asetuksessa tulisi täsmentää – yhteistyössä kaikkien asianomaisten osapuolten kanssa – puitteet näiden ohjeiden kehittämiseksi niin, että voidaan varmistaa tarvittavan eläintieteellisen ja eläinlääketieteellisen asiantuntemuksen yhdistyminen.

⁽¹⁾ Ks. liite, kohta 1.

3.1.7. Mikrobiologiset vaatimukset / säilytyslämpötilavaatimukset (asetusehdotuksen (EY) N:o 2000/0178 6 artikla) – Tuotteiden laatua koskevat säännökset (perusteluosan II luvun 2 kohta)

3.1.7.1. Komitea on tyytyväinen siihen, että nykyisiin vertikaalisiin direktiiveihin sisältyviä mikrobiologisia vaatimuksia ja lämpötilavaatimuksia tarkistetaan ja tarpeen vaatiessa perustellaan tieteellisesti, kuten komitea on pyytänyt. Tämä menettely mahdollistaa EU:n lainsäädännön yhdenmukaistamisen terveys- ja kasvinsuojelutoimia koskevan kansainvälisen kauppasopimuksen [tunnettu paremmin nimellä "SPS-sopimus"⁽¹⁾] kanssa.

3.1.7.2. Lisäksi komitea panee merkille komission sitoutumisen poistamaan mahdollisimman pian hygieniää koskevista teksteistä kaikki laatunäkökohtia koskevat säännökset, terveysmerkintää lukuun ottamatta.

3.1.8. Jäljitettävyyden – Elintarvikealan yritysten rekisteröinti tai hyväksyminen (asetusehdotuksen (EY) N:o 2000/0178 artiklat 9 ja 10)

3.1.8.1. Komitea katsoo, että tarvittaessa on voitava nopeasti jäljittää markkinoille saatettujen elintarvikkeiden alkuperä ja niiden kulkureitti. Siksi jokaisen elintarvikealan toimijan on pystyttävä osoittamaan vastuullaan olevien tuotteiden tai valmistusaineiden alkuperä. Elintarvikkeiden jäljitettävyyden varmistetaan näin vaiheittain (tai valmistuserittäin) alkutuotannosta aina loppukuluttajalle saakka.

3.1.8.2. Komitea kannattaa sitä, että asetuksessa veloitetaan jokainen toimija varmistamaan tuotteidensa jäljitettävyyden. Komitea katsoo, että asetuksessa tulee keskittyä periaatteisiin ja jättää toimijoiden ja erityisesti pienyritysten itsensä tehtäväksi valita keinot tuotteidensa jäljitettävyyden takaamiseksi. Tämän menettelytavan on mahdollistettava monestikin hyvin erilaisien alojen ja tuotteiden erityispiirteiden huomioiminen.

3.1.8.3. Komitea katsoo, että kaikkien elintarvikeketjun yritysten rekisteröinti on suuritöinen hallinnollinen tehtävä, joka kulloisenkin tapauksen mukaan voidaan suorittaa joko paikallis-, alue-, tai valtakunnallisella tasolla. Yritysten rekiste-

röinti on tärkeä tekijä jäljitettävyyden varmistamisessa. Jalostettuihin tuotteisiin on lisäksi merkittävä valmistuserä.

3.1.8.4. Periaatteessa laitosten hyväksyminen takaa, että hyvää hygieniakäytäntöä noudatetaan. Sääntönä on komitean mielestä oltava, että laitoksilta, jotka valmistavat tai käsittelevät mikrobiologisesti herkkiä, erityisesti eläinperäisiä tuotteita, vaaditaan hyväksyntä. Yhtenäisen turvallisuustason ja reilun kilpailun takaamiseksi on kuitenkin välttämätöntä, että komissio laatii selkeät kriteerit laitosten hyväksyntää ja rekisteröintiä koskevia päätöksiä varten.

3.1.9. Terveysmerkintä (asetusehdotuksen (EY) N:o 2000/0179 liitteen II kohta 4)

3.1.9.1. Kuten nimi kertoo, tämä merkki todistaa niiden tuotteiden terveellisyyden, joihin se on kiinnitetty. Esimerkiksi lihan tai simpukoiden terveysmerkintä takaa kuluttajalle, että tuote on läpikäynyt virallisen tarkastuksen, joka koskee sekä tuotteen alkuperää että sen terveellisyyttä. Komitean mielestä tällainen virallinen takuu on tänä päivänä välttämätön.

3.1.9.2. Terveysmerkin merkitys jalostetuissa tuotteissa, kuten leikkeleissä tai maitotuotteissa, on erilainen. Tässä tapauksessa terveysmerkki takaa, että tuotteen valmistuslaitos on hyväksytty; toisin sanoen, että laitos on asetuksessa säädettyjen hygieniasäännösten mukainen. Se merkitsee todistusta siitä, että yritys täyttää hyväksynnän antavien elinten säännöt, mutta ei merkitse sitä, että itse tuotteet olisi tarkastettu. Tästä syystä komitea katsoo, ettei jalostettujen tuotteiden terveysmerkinnän hoitaminen kuulu välttämättä hallinnolle. Komitea toivoo, että tätä kysymystä tarkastellaan lähemmin, jotta voidaan päättää tapaukset, joissa terveysmerkinnän hallinnointi voitaisiin antaa yksityisten, hyväksyttyjen laitosten tehtäväksi.

3.1.10. Yhdistelmätuotteet (asetusehdotuksen (EY) N:o 2000/0179 liitteen I kohta 8.1)

Komitea toteaa tyytyväisenä, etteivät yhdistelmätuotteet enää kuulu eläinperäisiä tuotteita koskevien erityisten hygieniasääntöjen piiriin. Ehdotuksessa on kuitenkin vielä parantamisen varaa, sillä erityissääntöjä tulisi edelleenkin tietyissä tapauksissa soveltaa yhdistelmätuotteisiin (esimerkiksi leivitetty kalafileet, joihin tulisi päteä samojen hygieniavaatimusten kuin leivittämättömiin kalafileisiin).

⁽¹⁾ SPS Agreement, Sanitary and Phytosanitary Agreement, sopimus terveys- ja kasvinsuojelutoimista (WTO).

3.1.11. Vienti yhteisön ulkopuolisiin maihin
(asetusehdotukseen (EY) N:o
2000/0178 sisältyvä 12 artikla)

Komitea myöntää tarpeen parantaa eurooppalaisten elintarvikkeiden imagoa vientimarkkinoilla, erityisesti kehitysmaissa. Tämä ei kuitenkaan saa haitata eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Tästä syystä komitea katsoo, että vaatimusta, jonka mukaan yhteisöstä vietävien elintarvikkeiden on oltava EU:n lainsäädännön mukaisia, on muutettava niin, että voidaan ottaa huomioon tuojamaiden erityistilanne. Esimerkiksi Euroopassa myynissä olevissa tuotteissa kiellettyjen säilöntäainesten käyttö voi olla perusteltua tuojamaissa paikallisten erityisolosuhteiden vuoksi.

3.1.12. Komitologia (15 artikla asetusehdotuksessa (EY) N:o 2000/0178 sekä 6 artikla asetusehdotuksessa (EY) N:o 2000/0179) – Uusien asetusten voimaantulo (17 artikla asetusehdotuksessa (EY) N:o 2000/0178 sekä 7 artikla asetusehdotuksessa (EY) N:o 2000/0179)

3.1.12.1. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että pysyvän elintarvikekomitean ja pysyvän eläinlääkintäkomitean on määrä aikanaan yhdistyä – kyseisissä ehdotuksissa ei asiaa tosin mainita. Yhdistyminen mahdollistaa yksinkertaisemman ja johdonmukaisemman hallinnoinnin.

3.1.12.2. Lisäksi komitea katsoo, että olisi järkevää varautua lyhyeen sopeutumisajanjaksoon uusien asetusten tultua voimaan. Näin erityisesti alkutuotannolle annettaisiin aikaa panna hyvän hygieniakäytännön ohjeistot asianmukaisesti täytäntöön.

3.2. Elintarvikkeiden virallinen valvonta (asetusehdotus (EY) N:o 2000/0180)

3.2.1. Komitean mielestä tekstissä ei täsmennetä riittävästi jäsenvaltioiden ja komission vastuuta. Komitea korosti jo aiemmin lausunnossaan ”Valkoinen kirja elintarvikkeiden turvallisuudesta”⁽¹⁾, että komission on valvottava tehokkaasti yhteisön lainsäädännön soveltamista.

3.2.2. Lisäksi eläinlääkärintarkastuksia sekä virallisia tarkastuksia koskevia yleisiä ja yksityiskohtaisia sääntöjä käsitteleviä tekstejä⁽²⁾ on vielä liian paljon. Olisi selkeämpää ja käytännöllisempää ryhmitellä kaikki nämä tekstit uudelleen.

3.2.3. Komitea huomauttaa, että tiloilla tehtävien tarkastusten (liite I, kohta 1 a) tarkoituksena on hygieniasääntöjen ja eläinten terveyttä koskevien sääntöjen noudattamisen tarkastaminen. Näihin tarkastuksiin on yhdistettävä myös yhteisön lainsäädännön edellyttämät jäämiä ja rehuja koskevat tarkastukset. Eläinten rehua koskevien tarkastusten osalta komitea katsoo, että teollisesti valmistettujen tuotteiden tarkastukset on tehtävä jo ennen kuin tuotteet tulevat tiloille eli jo niiden valmistusvaiheessa.

3.2.4. Lihan tarkastusta koskevia säännöksiä (liite II) on tarkistettu niin, että *ante mortem* -tarkastuksia pidetään entistä tärkeämpinä. Tässä yhteydessä tulisi täsmentää, että *ante mortem* -tarkastuksissa on otettava huomioon eläinten kasvatusta koskevat tiedot, joista karjankasvattajien on pidettävä kirjaa (liite I, II luku, asetusehdotus (EY) N:o 2000/0178).

3.2.5. Komitea katsoo, että tekstiin tulee sisällyttää maininta harmonisoidusta lainsäädännöstä, joka koskee eläinlääketeellisessä tarkastuksessa ihmisravinnoksi kelpaamattomiksi luokiteltuja eläinperäisiä tuotteita.

3.3. Eläinperäisten tuotteiden kauppaan liittyvät eläinten terveyttä koskevat säännöt (asetusehdotus (EY) N:o 2000/0181)

3.3.1. Asetuksella pyritään estämään eläintautien leviämisen eläinperäisten tuotteiden välityksellä yhteisön sisäisessä tai kansainvälisessä kaupassa.

3.3.2. Teksti sisältää itse asiassa myös virallisia tarkastuksia koskevia säännöksiä. Komitea huomauttaa, että tässä yhteydessä komission valvontarooli on selkeästi määritelty (6 artikla).

3.3.3. Yhteisön ulkopuolisista maista tuontiin liittyvät eläinten terveyttä koskevat säännöt ovat päällekkäiset niiden hygieniasääntöjen kanssa, jotka sisältyvät asetukseen eläinperäisiä elintarvikkeita koskevista erityisistä hygieniasäännöistä. Tämä aiheuttaa sekaannusta. Erityisesti tekstissä kaavaillaan luettelon laatimista – eläinten terveyttä koskevien kriteereiden perusteella – hyväksytyistä kolmansista maista (8 artiklan 1 kohta), samalla kun myös erityisiä hygieniasääntöjä koskevassa asetuksessa kaavaillaan luettelon laatimista –, joka tällä kertaa perustuisi hygieniaan liittyviin kriteereihin (Asetusehdotuksen (EY) N:o 2000/0179 liitteen III kohta I).

⁽¹⁾ EYVL C 204, 18.7.2000.

⁽²⁾ Ks. liite, kohta 2.

3.3.3.1. Kaikki nämä säännökset olisi yhdistettävä, jotta saataisiin yksi ainoa säännösarja, joka kattaisi yhdellä kertaa sekä kansanterveydelliset näkökohdat (hygienia) että eläinten terveyteen liittyvät näkökohdat.

3.3.4. Komitea huomauttaa, että tämän asetusehdotuksen liitteisiin sisältyy varsin mielenkiintoista tietoa: erityisesti taulukkoon "käsittelyt terveystarkkojen poistamiseksi lihasta" sekä luetteloon "käsittelyt eläinten terveyttä koskevien riskien poistamiseksi maidosta".

3.3.5. Näiden terveyttä koskevien toimenpiteiden vahvistaminen kansainvälisellä tasolla helpottaisi huomattavasti elintarvikkeiden kansainvälistä kauppaa. Tästä syystä komitea suosittelee voimakkaasti, että komissio pyrkisi vahvistamaan nämä toimet ja edistämään niitä.

4. Päätelmät

Talous- ja sosiaalikomitea tekee seuraavat elintarvikehygieniasta koskevat suositukset.

4.1. Samoja hygieniasääntöjä ja valvontamenetelmiä on sovellettava elintarvikeketjun kaikkiin vaiheisiin alkutuotannosta aina lopulliselle kuluttajalle toimittamiseen saakka.

4.2. Näiden hygieniasääntöjen on pädettävä kaikkiin elintarvikkeiden valmistuksessa käytettäviin raaka-aineisiin ja valmistusaineisiin, mukaan luettuina mineraalit tai kemiallisista yhdisteistä syntyneet aineet.

4.3. Elintarvikealan toimijoille asetettu velvoite soveltaa HACCP-järjestelmän seitsemää periaatetta on välttämätön,

mutta tätäkin tärkeämpää on korostaa hyvien hygieniasääntöjen noudattamista.

4.4. Kukin toimija elintarvikeketjun kussakin vaiheessa on täysin vastuussa tuotteidensa turvallisuudesta.

4.5. Jäljitettävyyden on varmistettava koko elintarvikeketjun ajan vaihe vaiheelta (tai valmistuserittäin). Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon yritystyyppi ja -koko.

4.6. Ehdotuksista puuttuvat tietyt olennaiset tärkeät määritelmät, kuten elintarvikkeen määritelmä. Nämä määritelmät tulisi laatia parhaillaan keskustelun kohteena olevan yleisen elintarvikelainsäädännön puitteissa, ja hygieniasta koskevissa teksteissä tulee viitata siihen.

4.7. Turvallisuutta koskevien perusnormien on pädettävä luonteeltaan "alueellisiin" ja/tai "perinteisiin" elintarvikkeisiin, mikäli ne liikkuvat vapaasti yhteismarkkinoilla.

4.8. Vähittäiskaupan alan laitoksiin, joissa valmistetaan ja/tai leikellään suuria määriä eläinperäisiä elintarvikkeita, on sovellettava näitä elintarvikkeita koskevia erityisiä hygieniasääntöjä.

4.9. Eurooppalaisten elintarvikkeiden, jotka on suunnattu yhteisön ulkopuoliseen vientiin, on täytettävä tuojamaan lainsäädännön ja/tai Codex Alimentariuksen asianmukaiset normit. Ellei tällaisia normeja ole, on täysin perusteltua vaatia niitä täyttämään EU:n lainsäädännön vaatimukset.

Bryssel 28. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

LIITE I

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Kohta 1

"Eläinlääke" sellaisena kuin se määritellään 26 päivänä tammikuuta 1965 annetun direktiivin 65/65/ETY (direktiivi lääkevalmisteita koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä) 1 artiklassa sekä 28 päivänä syyskuuta 1981 annetun direktiivin 81/851/ETY (direktiivi eläinlääkkeitä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä) 1 artiklassa, mukaan lukien hormonit. ("Kaikki aineet tai aineitten yhdistelmät, jotka voidaan antaa eläimelle elintoimintojen muuttamiseksi").

Kohta 2

- 14 päivänä kesäkuuta 1989 annettu direktiivi 89/397/ETY (direktiivi virallisesta elintarvikkeiden tarkastuksesta) sekä 29 päivänä lokakuuta 1993 annettu direktiivi 93/99/ETY (direktiivi elintarvikkeiden tarkastusta koskevista lisätoimenpiteistä)
- 11 päivänä joulukuuta 1989 annettu direktiivi 89/662/ETY (direktiivi eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten)
- 10 päivänä joulukuuta 1990 annettu direktiivi 90/657/ETY, jota on viimeksi muutettu 18 päivänä joulukuuta 1997 annetulla direktiivillä 97/78/EY (direktiivi kolmansista maista yhteisöön tuotavien tuotteiden eläinlääkinäällisten tarkastusten järjestämistä koskevista periaatteista)

LIITE II

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Hylätty muutosehdotus

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

Kohta 3.1.2.3

Lisätään seuraava uusi kohta 3.1.2.3:

"Puuttumatta eräiden hygieniasta annettujen direktiivien muuttamista koskevien ehdotusten tavoitteisiin voidaan todeta, että eräitä määritelmiä on testattava tarkasti käytännössä sekä tähän liittyen sovittava eräistä toteuttamisyksityiskohdista, jotta voidaan välttää tilanteet, joissa toteuttaminen ei ole käytännössä mahdollista."

Perustelu

Eräät yleispätevät määritelmät sekä toteuttamispäätökset, joita ei ole sovitettu käytäntöön, aiheuttavat erityisesti maatalouden alkutuotantoyrityksille ja pienille käsiteollisuusyrityksille vakavia ongelmia, mikäli ehdotus hyväksytään nykyisessä muodossaan.

Äänestysken tulos

Jaa-ääniä: 24, ei-ääniä: 46, tyhjiä: 12.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Työvoiman vapaa liikkuvuus yhtenäismarkkinoilla (yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä)"

(2001/C 155/10)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 2. maaliskuuta 2000 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan nojalla laatia lausunnon aiheesta "Työvoiman vapaa liikkuvuus yhtenäismarkkinoilla".

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -jaosto antoi lausuntonsa 8. joulukuuta 2000. Esittelijä oli Hans-Joachim Wilms.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 80 puolesta ja 13 vastaan 31:n pidättäytyessä äänestämistä.

1. Oikeus vapaaseen liikkuvuuteen – merkitys ja näkymät

1.1. Liikkumisvapauden merkitys ja hyväksyntä

1.1.1. Henkilöiden vapaa liikkuvuus on yksi tärkeimmistä Euroopan yhteisöjen perussopimuksiin sisällytetyistä tavoitteista. Erityisen merkittävä perusoikeus se on työntekijöille ja heidän perheilleen. Liikkumisvapaus todettiin Rooman sopimuksessa yhdeksi sisämarkkinoiden peruselementiksi ("Sisämarkkinat käsittävät alueen, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus taataan tämän sopimuksen määräysten mukaisesti").

1.1.2. Komitea korostaa, että työntekijöiden liikkumisvapaus on avaintekijä Euroopan yhdentymisen tulevaisuuden kannalta. Samalla se on yksi "unionin kansalaisuus" -käsitteen konkreettisimmista ilmentymistä⁽¹⁾.

1.1.3. Komitean mielestä on ensisijaisesti pidettävä kiinni tavoitteesta parantaa työllistymismahdollisuuksia kaikissa Euroopan maissa ja erityisesti muita heikommassa asemassa olevilla alueilla. Koska parhaimmallaan EU:n työmarkkinapolitiikalla ei voida saavuttaa työllistymis- ja toimeentulomahdollisuuksien tasapuolista jakautumista, liikkumisvapaus antaa heikommin kehittyneiden alueiden työntekijöille uusia mahdollisuuksia päästä osallisiksi unionin hyvinvoinnista. Tämä koskee myös sellaisia työntekijöitä, joiden ammattitaidolle ei ole tarpeeksi kysyntää oman maan työmarkkinoilla. Liikkumisvapaus helpottaa parhaassa tapauksessa lähtömaan työmarkkinaongelmia aiheuttamatta kuitenkaan samalla uusia ongelmia vastaanottajavaltion työmarkkinoille.

1.1.4. Unionin kansalaisten liikkuvuutta on edistettävä entistä enemmän. Eurooppa-neuvoston äskettäin hyväksymä perusoikeus työhön velvoittaa komitean mielestä jäsenvaltiot

toteuttamaan aktiivista työllisyyspolitiikkaa ja edistämään työllistymismahdollisuuksia luomalla edellytyksiä kansalaisten vapaalle liikkumiselle. Siksi komitea pitää tervetulleina sellaisia toimenpiteitä, jotka ovat kansalaisten vapaaehtoisuuteen perustuvia tai jotka kohdistuvat liikkumisvapauden esteiden poistamiseen jäsenvaltiotasolla.

1.1.5. Työntekijät, jotka työskentelevät väliaikaisesti toisessa jäsenvaltiossa, tuovat mukanaan uuteen asuinmaahansa kulttuurinsa, taitonsa ja kokemuksensa ja laajentavat näitä oleskelunsa aikana, mikä hyödyttää molempia maita. Työntekijöille itselleen ja heidän ympärillään oleville ihmisille sekä koti- että asuinmaassa Eurooppa muuttuu siten abstraktiosta konkreettiseksi kokemukseksi. Liikkumisvapauden käytännön toteutuksesta riippuu kuitenkin, onko tämä kokemus myönteinen vai kielteinen.

1.1.6. Tähän mennessä liikkumisoikeuden käyttö ei ole aiheuttanut haittaa vastaanottavan valtion palkka- ja sosiaaliturvarakenteelle. Siirtotyöntekijöiden työehdot ovat nimittäin yleensä samat kuin vastaanottavan maan omien kansalaisten, mikä lisää tämänkaltaisen siirtotyövoiman käytön hyväksyntää. Haitallista on sen sijaan ollut eräiden näennäisesti itsenäisten ammatinharjoittajien harjoittama sijoittautumisoikeuden väärinkäyttö, työntekijöiden lähettämiseen erikoistuneiden epäasiallisten yritysten ja työnvälittäjien harjoittama palvelujen tarjoamisvapauden väärinkäyttö sekä laiton työnteko.

1.1.7. Komitea tähdentää lisäksi, että lausunnossa mainitut, jäsenvaltioissa tapahtuvat tietyt tuomittavat toimet, joihin työnantaja saattaa olla osallisina, ovat rikollisen vähemmistön harjoittamaa marginaalista toimintaa. Ne eivät siis heijastele työnantajien ja työnantajajärjestöjen suuren enemmistön asennetta ja toimintatapoja. Näin ollen ei ole aiheellista liioitella niiden laajuutta eikä antaa harhaanjohtavaa kuvaa, jonka mukaan tällaiset toimet olisivat yleisiä.

⁽¹⁾ Ks. liite.

1.2. EU:n laajentumisen mahdolliset vaikutukset

1.2.1. Työvoiman vapaan liikkuvuuden laaja hyväksyntä saattaisi vähentyä laajentumisen myötä, mikäli siirtolaisverrat keskittyisivät vain muutamaamaan elinkeinoalaan ja tiettyihin jäsenvaltioihin tai mikäli laajentuminen johtaisi suureen rajatyöntekijöiden määrään EU:n nykyisellä itärajalla jyrkkien palkkaerojen jatkuessa (jopa 1:11)⁽¹⁾. Useimmissa nykyisistä jäsenmaista ollaan kyllä hyvinkin tietoisia siitä, että väestökehityksellisistä syistä seuraavien vuosikymmenten aikana tarvitaan lisää siirtolaisia uusista jäsenvaltioista ja EU:n ulkopuolisista maista, jotta yleinen työvoiman tarve nykyisen EU:n sisällä voidaan tyydyttää. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että lisääntynyt siirtolaisuus ei voi yksittäistapauksissa aiheuttaa tai vaikeuttaa ongelmia tietyillä elinkeinoaloilla ja alueilla, joilla jo nyt vallitsee korkea työttömyys. Näiden alueiden asukkaiden ja kyseisten elinkeinoalojen työntekijöiden keskuudessa vallitsevaa huolta ei saisi leimata järjettömäksi ulkomaalaisvihaksi ja jättää sen takia huomiotta, sillä se vain vahvistaisi euroopan- ja ulkomaalaisvastaisia voimia entisestään. Sen sijaan olisi sopivin toimenpitein huolehdittava siitä, että siirtolaisverrat eivät keskity juuri näille ongelmallisille alueille ja sektoreille ja siten aiheuta sosiaalisia murroksia vastaanottajamaissa.

1.2.2. Asiasta tehdyissä harvoissa selvityksissä – kuten Boerin ja Brückerin⁽²⁾ ja DIW-instituutin⁽³⁾ äskettäin julkaisemissa tutkimuksissa – ennustetaan nykyisen EU:n alueelle kylläkin selvästi pienempiä siirtolaisvirtoja (muutamia satojatuhansia vuosittain työvoiman vapaan liikkuvuuden alkaessa) kuin julkisuudessa on usein arvioitu (osittain on puhuttu jopa miljoonaluvuista).

1.2.3. Mainituissa tutkimuksissa arvioidaan, että ohjausmekanismien puuttuessa siirtolaiset eivät jakautuisi tasaisesti koko EU:n alueelle vaan epätasaisesti sekä jäsenvaltioiden että elinkeinojen suhteen.

(1) Tehdasteollisuuden ammattityöntekijän bruttopalkka Länsi-Saksassa on noin 28,50 DEM. Sitä vastoin sama tuntipalkka on Länsi-Puolassa 4,80 DEM (1:6) ja Puolan itäosissa ainoastaan 2,70 DEM (1:11).

(2) Euroopan komission työllisyyden ja sosiaaliasioiden pääosaston tilaama tutkimus itälaajentumisen vaikutuksista tuloihin ja työllisyyteen nykyisissä jäsenvaltioissa: Boeri, Tito ja Brücker, Herbert: "Studie über die Effekte der Osterweiterung für Einkommen und Beschäftigung in den gegenwärtigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union", julkaistu 23. toukokuuta 2000, Berliini ja Milano, 2000.

(3) DIW-Wochenbericht 21/2000 (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung): EU-Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten, Berliini 2000. Tutkimus jakautuu kahteen osaan, joista ensimmäisessä käsitellään DIW:n laskelmia KIE-maista laajentumisen jälkeen tulevien siirtolaisten määrästä. Toinen osa käsittelee IZA:n (Institut zur Zukunft der Arbeit) laatiman analyysin muuttovirran mahdollisista vaikutuksista palkkoihin ja työllisyyteen.

1.2.3.1. Boerin ja Brückerin tutkimuksen tulosten mukaan on melko todennäköistä, että 80 prosenttia KIE-maista tulevasista siirtotyövoimasta sijoittuu naapurimaihin, Tanskaan, Ruotsiin, Suomeen, Saksaan ja Itävaltaan, ja näissä etenkin sellaisille elinkeinoaloille kuin rakennusteollisuus, maa- ja metsätalous, vähän ammattitaitoa vaativat palvelualan tehtävät ja ravintolala. Kun eräissä näistä maista vallitsee nykyisin etenkin rakennusteollisuudessa korkea työttömyys ja suuntaus työpaikkojen vähenemiseen entisestään (niin että työvoiman lisätarjonta voisi aiheuttaa työntekijöille ja -hakijoille ikäviä seurauksia), muilla sektoreilla on osittain puutetta soveltuvasta kotimaisesta työvoimasta.

1.2.4. Seurauksena voi olla sosiaalisia murroksia erityisesti myös siinä tapauksessa, että uudet unionin kansalaiset hyödynsivät liikkumisvapautta etenkin rajatyön muodossa. Koska nykyisen EU:n itärajalla vallitsee suuria eroja palkkojen (1:4 – 1:11) ja elinkustannusten (1:4) suhteen, liikkumisvapauden täysimääräinen toteuttaminen ilman siirtymäkautta saattaa aiheuttaa lyhytaikaisia rasitteita näiden raja-alueiden työmarkkinoille. Aikaisemmat ja nykyiset käytännön kokemukset – kuten maatalouden kausityövoiman sekä lyhytaikaisten lähetettyjen työntekijöiden suhteen – osoittavat, että ongelmia voi esiintyä, mikäli asuin- ja työssäkäyntimaassa maksettujen palkkojen välillä vallitsee suuri ero. Pitkällä aikavälillä raja-alueiden saama hyöty kuitenkin voittaa haitat, sillä tämänkaltaiset palkkaerot ovat myös houkuttimia uusille investoinneille.

1.2.5. Pahimmassa tapauksessa rajatyövoiman liikkumisvapauden hyödyntäminen ilman siirtymäkautta luo painetta palkkojen yleiseksi laskemiseksi työssäkäyntimaan raja-alueella ja aiheuttaa siten työntekijöiden keskuudessa sosiaalisia ongelmia. Tämä tilanne aiheuttaisi hintakilpailuna vaikeuksia myös sellaisille työnantajille, jotka jatkaisivat tähänastisten, riittävän toimeentulon takaavien palkkojen maksamista. Kuvailtu kehitys sotisi EU:n perustamissopimuksen 2 artiklan mukaisia tavoitteita vastaan ja voisi myös aiheuttaa huomattavia sosiaalisia jännitteitä etenkin raja-alueilla sekä ruokkia nationalistisia suuntauksia.

1.2.5.1. Komitea pitää tervetulleina raja-alueille suunniteltuja EU:n tukitoimia, joilla on tarkoitus edistää näiden alueiden rakennemuutosta parantamalla infrastruktuuria, kouluttamalla määrätietoisesti työvoimaa sekä tukemalla pk-yrityksiä. Työntekijöiden lähettämisestä annettu direktiivi ("Posting of Workers") on tärkein väline torjuttaessa haitallista palkkakilpailua. Säännösten noudattamista käytännössä on kuitenkin valvottava. Muutoin on todellinen vaara siitä, että palkkataso saattaa tietyillä alueilla ja toimialoilla laskea merkittävästi.

1.2.6. Uusien jäsenmaiden korkeasti koulutetuille työntekijöille työvoiman vapaa liikkuvuus tarjoaa mahdollisuuden hyödyntää pätevyyttään paremmin, koska ehdokasmaissa on usein pulaa sopivista työpaikoista tai ainakin sellaisista, joista maksetaan asianmukaista palkkaa. Toisaalta mikäli kovin monet korkeasti koulutetut työntekijät käyttävät liikkumisvapautta hyväkseen, siitä voi aiheutua aivovuoto, joka pahentaa alueiden välistä taloudellista epätasapainoa entisestään: vähemmän kehittyneet alueet vastaisivat koulutuksesta, kehittyneemmät alueet taas hyötyisivät tilanteesta lyhytaikaisesti, mutta mahdollisena seurauksena löisivät laimin oman työvoimansa koulutuksen. Ongelma voidaan ratkaista keskipitkällä aikavälillä ainoastaan siten, että maissa, joissa korkeasti koulutetun työvoiman kysyntä on suuri, vahvistetaan edelleen pyrkimystä tällaisten työntekijöiden kouluttamiseksi.

1.3. Tiedonsaannin perusongelma

1.3.1. Kun kansalainen on kiinnostunut työnteosta toisessa jäsenvaltiossa, hän tarvitsee luotettavaa ja tarkkaa tietoa omalla kielellään. Häntä on ennen kaikkea suojeltava epäasiallisilta palveluntarjoajilta, jotka tarjoavat arvotonta tietoa tai hyödyttömiä palveluita korkeita maksuja vastaan tai välittävät epäedullisia työsuhteita.

1.3.1.1. Jotta voidaan estää, että esimerkiksi epäasialliset työnvälittäjät, työnantajat, siirtolaistoimistot, vuokranantajat tai kielikoulut käyttävät hyväkseen näiden työntekijöiden tietämättömyyttä toivotun vastaanottajavaltion oloista, työntekijöiden on ennen työnhakuun lähtöä saatava julkisilta viranomaisilta tai voittoa tavoittelemattomilta organisaatioilta, kuten ammattiliitoilta, yhteiskuntaelämän järjestöiltä tai ammattialajärjestöiltä tarkkoja, tietoja kyseisen maan oloista, etenkin paikallisesta työmarkkinatilanteesta, siellä voimassa olevista yleisistä työehtoja koskevista säännöistä, palkkatasosta, vuokratasosta jne.

1.3.1.2. Periaatteessa liikkumisvapauden hyödyntämiseen tarvittavaa tietoa on tarkoitus tarjota Eures-verkoston⁽¹⁾ kautta. TSK korostaa verkoston tärkeyttä ja pitää sen luomista tervetulleena. Kuitenkin jo vuonna 1997 valmistuneessa Veilin raportissa⁽²⁾ kritisoitiin epäsuorasti Eures-verkoston heikkoa

tunnettuutta ja tehokkuutta. Tällä välin tilanne on hieman parantunut, mutta ei ole vieläkaan tyydyttävä.

1.3.1.3. Monelle työntekijälle, joka on vakavasti kiinnostunut työnteosta toisessa jäsenvaltiossa, Eures-verkosto on valitettavasti vielä tuntematon, vaikkakin Internetin kautta verkostossa tehdyt haut ovat viime aikoina selvästi lisääntyneet.

1.3.1.4. Mikäli Eures-sivustoilta parhaillaan löytyvät tiedot edustavat yleistä tilannetta, ne eivät anna työnhakijoille tarkkaa kuvaa toivotun elinkeinoalan tai sijaintipaikan tilanteesta. Sen sijaan Eures-sivustoilta löytyy esimerkiksi jäsenvaltiokohtaisia, useita ammattialoja käsittäviä, eikä siis kovin hyödyllisiä indeksipohjaisia palkkavertailuja, joissa vertailukohteena käytetään kaikista Euroopan kaupungeista juuri Zürichä. TSK:n jäsenet eivät pysty parhaalla tahdollaankaan kuvittelemaan, miten tämä voisi hyödyttää työnetsijöitä työtarjousten arvioinnissa.

1.3.1.5. Eures-verkoston tarjoamien avointen työpaikkojen määrän ja jäsenvaltioiden työnvälityspalveluiden kautta löytyvän moninkertaisen tarjonnan välillä on edelleen selkeä ero. TSK pitää tervetulleena, että komissio on äskettäin aloittanut keskustelut, joilla tähdätään jäsenvaltioiden online-tietokannoissa olevien työpaikkatarjousten siirtämiseen myös Eures-verkostoon. TSK huomauttaa kuitenkin, että nykyisin Euresin Internet-sivustojen kautta saatavat tiedot avoimista paikoista eivät useinkaan vastaa kohdassa 1.3.1.1 lueteltuja vaatimuksia, koska sieltä saattavat puuttua jopa tiedot työajoista, palkasta, työpaikan tarkasta sijainnista tai siitä onko kyseessä pysyvä vai määräaikainen työpaikka.

1.3.1.6. Yhteistyö Eures-verkoston ja jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolten välillä on vuoden 1997 Veilin raportin jälkeen valitettavasti parantunut vain osittain.

1.3.1.7. Eures-verkoston toimintaa haittaa vahvasti etenkin se, että Eures-neuvoja on ainoastaan noin 220 ja heistäkin 90 tekee tätä työtä vapaaehtoisesti oman toimensa ohessa.

1.3.2. Erityisesti ammattiliitot, yhteiskuntaelämän järjestöt sekä ammattiala- ja työnantajajärjestöt ovat siten edelleen vastuussa valtaosasta neuvontatyötä ja joutuvat käyttämään tähän huomattavan paljon omia varojaan. Tämä työ on tuskin rahoitettavissa edes 15 jäsenmaan unionissa. Kun mukaan tulee vielä 12 maata ja 12 uutta kieltä, lähinnä jäsenmaksujen varassa toimivien järjestöjen henkilöstö- ja raharesurssit pettävät lopullisesti.

(1) Euroopan työnvälitysverkoston (Eures) tehtävänä on työvoiman vapaan liikkuvuuden edistäminen Euroopan talusalueeseen kuuluvien 17 maan välillä. Verkoston osapuolia ovat julkiset työnvälityspalvelut, ammattiliitot ja työnantajajärjestöt. Koordinoinnista vastaa Euroopan komissio.

(2) Simone Veilin johtaman korkean tason asiantuntijaryhmän raportti henkilöiden liikkumisvapaudesta "Report of high level panel on free movement of people", 18.3.1997, http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/people/hlp/summ.htm, sivu 26.

1.3.3. Vielä vähemmän pystyvät – yleensä varojen puutteesta kärsivät – ehdokasvaltioiden ammattiliitot ja järjestöt ilman Euroopan unionin vahvaa tukea neuvomaan muuttohaluisia kansalaisiaan ja suojelemaan heitä petoksilta ja hyväksikäytöltä. TSK korostaa, että vakaiden – eli tehokkaiden ja tarpeeksi varoja omaavien – ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen luominen tai tukeminen ehdokasmaissa on myös edellytys sisämarkkinoiden vapauksien toteutumiselle ja että komission on jo hyvissä ajoin ennen unionin laajentumista toimittava asian hyväksi.

2. Perusteet uuden lausunnon antamiselle

2.1. Käsillä olevassa oma-aloitteisessa lausunnossaan talous- ja sosiaalikomitea tukeutuu aikaisempiin lausuntoihinsa⁽¹⁾. Uuden lausunnon on tarkoitus olla jatkona aiemmille lausunnoille ja laajentaa niissä esitettyjä näkökantoja, koska – vaikka yhteisön toimielimet ovatkin osittain vastanneet TSK:n vaatimuksiin – eräät näissä lausunnoissa käsitellyt ongelmat ovat edelleen ratkaisematta eikä TSK:n kaikkia vaatimuksia ole vieläkään toteutettu.

2.2. Unionin kansalaiset, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkumiseen, saavat monilla aloilla edelleen huonompaa kohtelua kuin asuinmaan omat kansalaiset.

2.2.1. Seuraavassa annetaan muutamia esimerkkejä esittelijän kotimaasta Saksasta, ja vastaavia tapauksia esiintyy varmaan useimmissa muissakin jäsenmaissa.

2.2.1.1. Mikäli henkilötodistusta ei ole näyttää sitä kysytessä, muiden jäsenvaltioiden kansalaisia rangaistaan ankarammin kuin saksalaisia.

2.2.1.2. Etenkin sosiaaliavun tarpeen ilmetessä viranomaiset kaivavat mielellään esiin muodollisuuksien laiminlyöntejä, jotta voivat poistaa siirtolaisen maasta. Aivan äskettäin, 16. lokakuuta 2000, saksalainen lehdistö kertoi sosiaaliavun tarpeeseen joutuneen Italian kansalaisen tapauksesta Baden-Württembergin osavaltiossa. Kyseinen henkilö on 41 vuoden oleskelun jälkeen tarkoitus poistaa maasta, koska hän ei ollut ajoissa itse anonut pysyvää oleskelulupaa, joka oikeastaan olisi

pitänyt myöntää hänelle viran puolesta ilman eri anomusta. Pysyvän oleskeluluvan puuttuminen ei sitä paitsi olisi saanut johtaa maasta karkottamiseen, koska se ei ole pakollinen edellytys oleskeluoikeudelle. Kyseessä on tuskin yksittäistapausta, sillä kyseisessä osavaltiossa karkotetaan säännönmukaisesti maasta sellaiset työntekijät, jotka tulojensa riittämättömyyden takia hakevat toimeentulotukea, mikäli he eivät ole parempina aikoina huomanneet anoa pysyvää oleskeluoikeutta. Myös eläkeläiset, jotka esimerkiksi ovat asuneet yli kaksi vuotta kotimaassaan ja haluavat palata Saksaan, joutuvat helposti vaikeuksiin saksalaisten ulkomaalaisviranomaisien kanssa.

2.2.1.3. Myös kotimaahan paluun jälkeen sosiaaliturvajärjestelmien erot aiheuttavat usein vielä ongelmia. Esimerkiksi eläkeläiset, jotka palaavat Portugaliin ja joutuvat siksi eroamaan saksalaisesta sairausvakuutusjärjestelmästä, eivät voi jatkaa vapaaehtoisesti saksalaista hoitovakuutustaan, vaikka tällainen sosiaalivakuutus puuttuu Portugalista, koska vapaaehtoinen hoitovakuutus on sidottu saksalaiseen sairausvakuutukseen.

2.2.1.4. Myös verotuksellista syrjintää esiintyy edelleen. Esimerkiksi Saksassa yleisen käytännön vastaisesti lapsivähennyksiä ei merkitä valmiiksi muista jäsenmaista tulevien työntekijöiden verokorttiin, mikäli lapset ovat jääneet eri jäsenvaltioihin, vaan ne huomioidaan ainoastaan jälkikäteen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että näiden työntekijöiden on ensin maksettava enemmän veroa, joka palautetaan vasta kalenterivuoden päättyttyä.

2.2.2. Vammaiset EU:n kansalaiset joutuvat taistelemaan suuria vaikeuksia vastaan, mikäli he haluavat käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkumiseen ja ovat niin vakavasti vammautuneita, että tarvitsevat täydentävää sosiaaliapua voidakseen viettää normaalia elämää. Sosiaaliavun tarve on nimittäin viranomaisille usein automaattisesti peruste oleskeluluvan epäämiseksi, ilman että syitä avun tarpeeseen otettaisiin huomioon. Vaikka yhteisössä ei tähän mennessä ole pyritty tämän vaikean lainsäädäntöalueen yhdenmukaistamiseen, olisi komitean mielestä kuitenkin päästävä siihen, että ainakaan vammaisten kohdalla sosiaaliavun tarve ei olisi laillinen peruste oleskeluoikeuden epäämiseen.

2.2.3. Toisen jäsenvaltion julkisella sektorilla työn aloittavia unionin kansalaisia syrjitään edelleen usein, esimerkiksi siten, ettei palkkaluokan määrittelyssä tai urakehityksessä oteta huomioon aikaisempaa työskentelyä vastaavissa tehtävissä. Mutta myös yksityissektorilla kotimaassa hankitun aiemman työkokemuksen ja ammattitutkintojen hyväksyminen ei ole itsestään selvää. Työmarkkinaosuudet eivät yleensä ole ratkaisseet kysymystä työehtosopimuksissa, joten työnantajan ja työntekijän on usein sovittava asiasta tapauskohtaisesti.

⁽¹⁾ TSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta" (EYVL C 169, 16.6.1999, s. 24), TSK:n lausunto aiheesta "Komission tiedonanto työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta koskevasta toimintasuunnitelmasta" (EYVL C 235, 27.7.1998, s. 82), TSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta matkustaa yhteisön alueella" (EYVL C 153, 28.5.1996, s. 38).

2.2.4. Usein myös ennen koulutuksen päättymistä toiseen jäsenmaahan muuttavien koululaisten, ammattikoululaisten ja korkeakouluopiskelijoiden jo suorittamia koulutusaikoja ja hankkimia tietoja ei hyväksytä, jolloin osa koulutuksesta mitätöityy ja valmistuminen siirtyy turhaan. Tähänastiset opintojen tunnustamista koskevat säännökset koskevat pääasiassa jo loppuun saatettuja opintoja, eikä niissä ole otettu huomioon vanhempien mukana muuttavien lasten ongelmia.

2.2.5. EU:n opetusministereiden konferenssin toimintaohjelmassa⁽¹⁾ on esitetty eräitä muitakin ongelmia yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alalla, jotka komitean mielestä on välittömästi pyrittävä ratkaisemaan.

2.2.6. Unionin ulkopuolisista maista tulevien henkilöiden, joilla on perusteltu oikeus lailliseen oleskeluun yhdessä EU:n jäsenvaltiossa (esimerkiksi työntekijänä tai EU:n kansalaisen aviopuolisena) on jo muutenkin kamppailtava monien vaikeuksien kanssa. Nämä ongelmat vaikeutuvat vielä huomattavasti, kun he muuttavat toiseen EU-maahan. Tapauksissa, joissa yritys lähettää kolmansien maiden kansalaisia toiseen jäsenvaltioon töihin, vaikeudet on jo lähes voitettu, mutta työvoiman liikkumisvapauden alalla on edelleen monta ongelmaa ratkaisematta. Laillisesta oleskelusta huolimatta heiltä on usein suljettu pääsy tiettyihin ammatteihin, jotka on varattu asuinmaan kansalaisille ja muille EU:n kansalaisille. Kaikkien kolmansien maiden kansalaisten kohtaamien ongelmien käsittely ei mahdu käsillä olevan lausunnon puitteisiin. Komitea haluaa kuitenkin huomauttaa, että asiaan liittyvät ongelmat on ratkaistava samalla, kun EU:n koordinoi vahvemmin siirtolaispolitiikkaansa. Mikäli EU:n ulkopuolelta tulevien siirtolaisten muutto EU:n yksittäisiin jäsenvaltioihin käsitetään yhteisön politiikan alaksi, tästä seuraa pakosta, että myös asianomaisille henkilöille aiheutuvat ongelmat on ratkaistava yhteisön tasolla. On pyrittävä tarjoamaan siirtolaisille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua EU:n sisäisiin vapauksiin.

2.2.7. Eräs pisimpään keskustelua herättäneistä ongelmista työvoiman todellista vapaata liikkuvuutta ajettaessa on ollut toisessa maassa hankittu palkkatulo sekä mahdollisuus voida siirtää hankkimansa sopimusperusteiset etuudet, ensi sijassa lisäeläkkeet, kotimaahan. Ongelmaan pitää edelleen yrittää löytää ratkaisu paitsi nykyisten 15 jäsenvaltion välisen vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi myös niin, että vapaa liikkuvuus ulotetaan koskemaan ehdokasmaita.

2.3. Myös tulevan laajentumisen takia TSK pitää aiheellisenä kehottaa jälleen yhteisön toimielimiä kohdistamaan riittävästi huomiota rajatylittävään siirtotyöläisyyteen ja liikkumisvapauksen liittyviin kysymyksiin ja ongelmiin sekä etsimään niihin mahdollisimman pikaiset ratkaisut.

3. Lausunnon kiireellisyys

3.1. Lähitulevaisuudeksi suunniteltu EU:n huomattava laajentuminen aiheuttaa nykyisten jäsenvaltioiden ja ehdokasmaiden rakenteellisten erojen takia liikkumisvapauden kasvavaa hyödyntämistä ja kaikkien siirtotyömuotojen lisääntymistä.

3.2. Kuitenkin jo EU:n nykyisissä 15 jäsenvaltiossa on edelleen ratkaisemattomia ongelmia sellaisilla aloilla kuin sosiaaliturva, verotus, syrjinnän poistaminen, koulutuksen, työvuosien ja tutkintojen tunnustaminen sekä jäsenvaltioiden sosiaali-, oikeus- ja poliisiviranomaisten yhteistyö.

3.3. Verotusoikeudellisia ongelmia aiheutuu etenkin työntekijöille, jotka itse työskentelevät toisessa maassa mutta joiden perhe jää kotimaahan asumaan. Usein heitä kohdellaan vastaanottajavaltion kansalaisiin verrattuna poikkeavalla tavalla, esimerkiksi heidän kohdallaan ei hyväksytä toista kotipaikkaa tai oteta huomioon lapsia.

3.4. Jo pitkään voimassa olleista sosiaaliturvaa koskevista yhteisön säännöksistä – kuten asetuksesta N:o 1408/71/ETY⁽²⁾ – huolimatta järjestelmien erot aiheuttavat vielä nykyisinkin esimerkiksi sairausvakuutukseen liittyviä ongelmia työntekijöille, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkumiseen, ja heidän kotimaahan jääville perheenjäsenilleen. Vaikka asetus on yleisesti ottaen toiminut hyvin, verotus- ja maksupohjaisten järjestelmien väliset ristiriidat ovat aiheuttaneet vaikeuksia. Ongelmia syntyy myös silloin, kun jotkin sosiaaliturvan muodot puuttuvat lähtömaassa. Tämä koskee erityisesti eläkeläisiä.

3.5. Jo nykyisessä EU:ssa ilmenevät sosiaaliturva- ja verotusjärjestelmien heikosta yhteensopivuudesta johtuvat ongelmat vaikeutuvat edelleen, kun uusia jäsenmaita liittyy mukaan.

3.6. Vuonna 1997 julkaistussa Veilin raportissa ja komitean lausunnoissa mainitut ongelmat on ratkaistu vasta osittain. Laajentumisen vuoksi jäljellä oleviin kysymyksiin on ratkaistavan tärkeää löytää vastaukset ennen ehdokasmaiden liittymistä. Luotettavien ja soveltamiskelpoisten sääntöjen olemassaolo sekä neuvontaan ja tiedotukseen tarvittavien rakenteiden luominen jo ennen liittymistä on selkeästi myös tulevien jäsenmaiden kansalaisten etu. Myös ehdokasmaissa säästyy turhaa työtä, jos tarvittavat muutokset yhteisön säännöstöön toteutetaan ennen laajentumista.

⁽¹⁾ Lehdistötiedote: 12928/00 (PRES/00/420), 9.11.2000.

⁽²⁾ EYVL L 149, 5.7.1971, s. 2.

3.7. Vaikka sisämarkkinat ovatkin taloudellisessa mielessä jo lähes täysin toteutuneet, väärinkäytösten torjumisessa on vielä paljon toivomisen varaa. Erittäin selkeäksi tämä käy taistelussa laitonta työtä, julkisen sosiaaliturvan väärinkäyttöä, tuloverojen ja sosiaalimaksujen kiertoa ja laittomia, etenkin työvoiman lähettämiseen keskittyneitä yrityksiä vastaan.

3.7.1. Vastaanottajavaltion oikeus- ja tutkintaviranomaisten on käytännössä mahdotonta saada aikaan lainvastaisesti toimiville työnvälittäjille ja työntekijöitä lähettäville yrityksille langetettujen siviilituomioiden, sakkojen ja rangaistusten täytäntöönpanoa lähtömaassa. Syynä tähän on euroopanlaajuisen sääntöjen puuttuminen. Yleensä ei siis pystytä hankkimaan luotettavia tietoja yrityksestä ja sen todella suorittamista sosiaalimaksuista lähtömaassa, koska ei ole olemassa eurooppalaista yritysrekisteriä eikä yhteiseurooppalaista sosiaaliturvalaitosten tietopankkia.

3.7.2. Epäasiallisten työnantajien tai -välittäjien toiseen jäsenvaltioon värväämien työntekijöiden on käytännössä lähes mahdotonta periä saataviaan. Näin on etenkin silloin, kun työntekijä ei löydä jatkossa työtä samasta maasta eikä ole siellä toimivan ammattiliiton jäsen. Kieliesteet ja vaikeudet asian oikeuskäsittelyn jatkamisessa kotimaahan paluun jälkeen tekevät vilpillisen toiminnan estämisen mahdottomaksi. Poliisiviranomaisten heikko yhteistyö ja tuomioiden ja sakkovaatimusten vastavuoroisen tunnustamisen puuttuminen tällä alalla vaikeuttavat asiaa edelleen. Järjestäytynyt rikollisuus käyttää järjestelmän aukkoja yhä useammin hyväkseen. Tarvitaan välttämättä toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi. Olisi pohdittava mahdollisuutta luoda uusi eurooppalainen instituutio, jonka tehtävänä olisi tukea työntekijöitä näiden taistelussa oikeuksiensa puolesta.

4. Päätelmät – sääntelyn tarve

4.1. Puite-edellytykset

4.1.1. Siirtolaisuus kaikkien jäsenvaltioiden yhteisenä tehtäväkenttänä

4.1.1.1. Komitean mielestä siirtolaisuuden tuomat ongelmat vaativat jo nykyisin yhteisiä ratkaisuja. Laillisen oleskeluoikeuden yhdessä jäsenvaltiossa saaneiden EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten liikkumisvapaus EU:n sisällä ja laittoman siirtolaisuuden yhdessä jäsenvaltiossa aiheuttamat työmarkkinoiden häiriöt (esimerkiksi Välimeren alueella tai EU:n nykyisellä itäraajalla) koskettavat loppujen lopuksi kaikkia jäsenvaltioita. Siksi siirtolaispolitiikan koordinointia on välttämättä parannettava.

4.1.2. Vapaa liikkuvuus laajentuneessa EU:ssa

4.1.2.1. EU:n laajentumisessa pyritään työvoiman täydelliseen vapaaseen liikkuvuuteen kaikenlaista syrjintää välttäen. Jotta työvoiman vapaa liikkuvuus hyväksyttäisiin myös laajentumisen jälkeen, on odotettavissa olevia muuttoliikkeitä ohjailtava ajankohdan, paikan ja elinkeinoalojen suhteen. Tällöin on pyrittävä siihen, että ehdokasmaista mahdollisesti tulevat siirtolaisvirrat eivät kohdistu ainoastaan muutamaan naapurijäsenvaltioon.

4.1.2.2. Mahdollisten paikallisten taloudellisten ja sosiaalisten vaikeuksien välttämiseksi työvoiman liikkumisvapautta ei saa toteuttaa täydellisesti ilman siirtymäkautta etenkin EU:n nykyisillä ulkorajoilla. Suurista ostovoima- ja palkkaeroista johtuen mainituilla alueilla on erityisen suuri vaara, että unioniin liittyvistä maista tulevat rajatyöntekijät hyväksyvät palkkoja, jotka työpaikkakunnalla asuttaessa eivät riittäisi elämiseen, ja näin aiheuttavat työttömyyttä paikallisille asukkailla sekä yritysten välisen kilpailun vääristymistä. Tästä voi olla seurauksena, että työvoiman liikkumisvapautta ei enää yleisesti hyväksytä.

4.1.2.3. Ehdokasvaltioiden talouden dynaamisen kehityksen toivossa yhteisön ei tässä asiassa tulisi omaksua liian varovaista strategiaa. Mikäli työvoiman ja palveluiden vapaata liikkuvuutta rajoittavia siirtymätoimenpiteitä pidetään tarpeellisina, niille tulisi valita alue- ja sektorikohtaiset määräajat, luoda kriteerit säännöllisille tarkistuksille ja sopia tarkistuslaukseista. Näin mahdollistettaisiin toimenpiteiden joustava soveltaminen.

4.1.3. Sosiaaliturvalaitosten tietojen vertailukelpoisuus ja saatavuus

4.1.3.1. Jotta työntekijöiden olisi helpompaa dokumentoida työjaksonsa ja suoritettujen sosiaalimaksunsa ja jotta laittomat toimet voidaan estää sekä sosiaali- ja valvontaviranomaisten työtä helpottaa, tulisi komitean mielestä aloittaa pitkällä aikavälillä luotavan sosiaaliturvalaitosten euroopanlaajuisen tietopankin suunnittelu. Tietopankkiin tulisi kerätä tiedot työsuhteiden kestosta, sosiaalimaksuista ja tukien käytöstä. Tässä on muistettava tietosuoja.

4.1.3.2. Komitea on tietoinen siitä, että korkeista kuluista sekä järjestelmien välisistä huomattavista eroista johtuen tällaisen yhteisen tietopankin toteuttaminen ei onnistu kovin lyhyessä ajassa. Nyt olisi kuitenkin ryhdyttävä tavoitteen saavuttamista helpottaviin toimenpiteisiin. Ensiksi olisi luotava EU:n yhteisen mallin mukainen sähköisesti luettava sosiaaliturvatodistus, johon tarvittavat tiedot on tallennettu⁽¹⁾.

4.1.4. Jäsenvaltioiden yritysrekisteritietojen saatavuuden parantaminen

4.1.4.1. Vaikka sisämarkkinat ovatkin lähes toteutuneet, luotettavien tietojen hankkiminen jonkin toisessa jäsenvaltiossa rekisteröidyn yrityksen laillisesta toimipaikasta, rekisteröidyistä omistajista ja nykytilasta (vielä rekisterissä vai konkurssissa) vaatii työnhakijoilta, valvontaviranomaisilta, työnvälityksiltä, laillisilta edustajilta, liikekumppaneilta ja tuomioistuinta nykyään vielä paljon vaivaa, aikaa ja rahaa. Pienenä vähemmistönä olevat epäasialliset yritykset käyttävät tätä monin tavoin hyväkseen, esimerkiksi värvätäkseen työntekijöitä vilpillisessä mielessä.

4.1.4.2. Komitea ehdottaa siksi, että välitavoitteeksi otetaan yhteiseurooppalaisten vähimmäissääntöjen laatiminen yritysten rekisteröinnin yhteydessä jäsenmaissa tallennettavalle tiedolle ja sovitaan tiedonvaihdon menetelmistä ja ehdoista sekä tietojen luovuttamisesta tarvittaessa muille jäsenvaltioille. Pitkällä aikavälillä olisi lisäksi harkittava jäsenvaltiokohtaisten yritysrekistereiden yhdistämistä kaikille avoimeksi eurooppalaiseksi tietopankiksi.

4.1.5. Siirtolaisneuvonnan parantaminen

4.1.5.1. Muuttohaluisille unionin kansalaisille tarkoitettujen neuvonta- ja muiden palveluiden – kuten rajatylittävän työnvälityksen – luotettavat tarjoajat olisi sertifioitava yhtenäisellä tavalla koko EU:ssa. Näin voitaisiin estää sellaisten tahojen toiminta, joilla ei ole tarvittavaa alan tietoa, sekä suojella muuttohaluisia kansalaisia epäasiallisilta yrityksiltä, jotka tarjoavat korkeita maksuja vastaan palveluita, joita julkiset tahot tai voittoa tavoittelemattomat organisaatiot suorittavat ilmaiseksi tai hyvin pientä maksua vastaan. Komitea ehdottaa siksi, että tämänkaltaisen toiminta kiellettäisiin direktiivillä muilta kuin sertifioituilta voittoa tavoittelemattomilta organisaatioilta ja

julkisilta tahoilta. Ainakin olisi – ILO:n asiaa koskevien säännösten ottamiseksi osaksi yhteisön lainsäädäntöä – yksityisille palveluntarjoajille asetettava euroopanlaajuinen kiello perätyönhakijoilta maksua työpaikan välittämisestä.

4.1.5.2. Komitea kehottaa komissiota toimimaan entistä aktiivisemmin Eures-verkoston kattavamman, siirtolaisille tarjotun neuvonta- ja tukiverkoston luomiseksi ja edistämiseksi. Komitea pitää EU:n tarjoamaa runsasta rahoitusta hyvänä, mutta arvelee etenkin laajentumisen tuovan vielä rahoituksen lisätarvetta. Yhtä tärkeää kuin neuvontarakenteiden taloudellinen tukeminen on taitotiedon jakaminen sekä neuvonta- ja avustustyössä todella tarvittavien tietojen saatavuuden varmistaminen.

4.1.5.3. Tavoitteena on oltava julkisten neuvonta- ja välityspalveluiden, ammattiliittojen, yhteiskuntaelämän järjestöjen, ammattialajärjestöjen ja muiden voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden toiminnan tiiviimpi verkottaminen. Koska tämän alan toimet kuuluvat oikeastaan julkisiin tehtäviin, valtiosta riippumattomien järjestöjen toimintaa tällä alalla tulisi tukea taloudellisesti. EU:n ja jäsenvaltioiden tulisi etenkin antaa varoja erityisten neuvontahenkilöiden palkkaamiseen sekä tiedotusmateriaalin laatimiseen, kääntämiseen ja jakeluun.

4.1.6. Parannuksia Eures-verkostoon

Eures-verkoston tunnettuutta ja ammattimaisuutta on vielä huomattavasti parannettava. Komitea viittaa erityisesti Veilin raportin vastaaviin ehdotuksiin. Komitea kannattaa entistä aktiivisempaa mainos- ja tiedotuskampanjaa.

4.1.6.1. Eures-verkoston tietotarjontaa on oleellisesti tarkennettava ja sen käyttöä helpotettava. Eures-tietopankissa tulisi olla tietoa sieltä löytyvien työpaikkojen palkkauksesta, mahdollisesta määräaikaaisuudesta, työajoista ja sijainnista sekä kielitaito- ja koulutusvaatimuksista.

4.1.6.2. Eures-verkostossa tulisi pyrkiä vielä tiiviimpään yhteistyöhön työmarkkinaosapuolten kanssa, etenkin jäsenvaltio- ja elinkeinotasolla, jotta tarvittavat ajankohtaiset tiedot saadaan käyttöön ja tietoa etsiville voidaan antaa mahdollisimman tarkka kuva muissa jäsenvaltioissa vaadituista edellytyksistä ja niissä vallitsevista elin- ja työolosuhteista.

4.1.6.3. Direktiivin 68/1612/ETY täytäntöönpanemiseksi olisi vähintään kaikki verkossa olevat jäsenvaltioiden työnvälitystoimistojen tarjoamat pysyvät tai pitkäaikaiset työpaikat julkaistava järjestelmällisesti myös Eures-sivuilla. Komitea on tyytyväinen komission äskettäin käynnistämiin toimenpiteisiin, jotka tähtäävät tämän tavoitteen toteuttamiseen.

⁽¹⁾ Ks. myös vastaava Veilin raportin ehdotus (ibid. s. 48) eri maiden sosiaalivakuutuskorttien sähköisen luottavuuden mahdollistamisesta kaikissa jäsenmaissa.

4.1.7. Rikostuomioiden ja sakkomääräysten täytäntöönpanomahdollisuuksien parantaminen

Epäasiallisten työnantajien toiminnan estämiseksi etenkin työvoiman lähettämisen yhteydessä on erityisesti varmistettava sellaisille työnantajille langetettujen rikostuomioiden ja sakkomääräysten euroopanlaajuinen täytäntöönpano, jotka esimerkiksi eivät ole täyttäneet vähimmäispalkkavaatimuksia tai maksaneet sosiaalivakuutusmaksuja. Komitea ehdottaa, että tätä tarkoitusta varten laaditaan direktiivi, joka korvaa yksittäiset kahdenväliset sopimukset.

4.2. Muita aloitteita

4.2.1. Komitea ehdottaa, että komissio pitää TSK:n yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmää ajan tasalla seuraavista aiheista ja toimista:

- julkisten tahojen, Eures-verkoston ja voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden toimien koordinointi
- siirtolaisneuvontaa tarjoavien, voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden lisensointi
- neuvontaverkostojen sisällöllisen ja taloudellisen tuen koordinointi
- liikkumisvapautta koskevat analyysit ja tilastot
- jäsenvaltioiden ja työmarkkinajärjestöjen tukeminen kaikissa liikkumisvapautteen liittyvissä kysymyksissä.

4.2.2. Sosiaaliavun tarpeessa olevien vammaisten oleskeluluvan epäamiskäytännöstä sekä pitkän aikaa laillisesti maassa olleiden henkilöiden karkottamiskäytännöstä luopuminen

Komitea ehdottaa asianomaisten direktiivien täydentämistä siten,

- että jäsenvaltioiden viranomaiset eivät pysty enää käyttämään pitkän oleskelun jälkeen syntyvää sosiaaliavun tarvetta perusteena oleskelun lopettamiselle
- että jäsenvaltioiden viranomaiset eivät pysty enää käyttämään vammaisten täydentävän sosiaaliavun tarvetta oleskeluluvan epäamisen perusteena.

4.2.3. Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen pitkäaikaisen laillisen oleskelun jälkeen ilman eri anomusta

Komitea ehdottaa, että nykyisiä säännöksiä tarkennetaan siten, että jäsenvaltio myöntää työntekijöille ja heidän perheilleen viimeistään viiden vuoden laillisen oleskelun jälkeen viran puolesta oleskeluluvan rajoittamattomaksi ajaksi, ilman että sitä on erikseen anottava.

4.2.4. Hyvien toimintatapojen kerääminen

Joissain tapauksissa vastauksia työvoiman vapaaseen liikkuvuuteen liittyviin kysymyksiin on löydetty muualla kuin keskushallinnon tasolla. Eräitä ratkaisuja löytyy talous- ja sosiaalikomitean yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän Prism-tietokannasta, esimerkiksi Euregio-aloite, jossa Belgian, Alankomaiden ja Saksan ammattiliittojen yhteistyönä puolustetaan työntekijöiden oikeuksia ko. alueella, sekä sosiaaliturvamaksu- ja koskeva vapaaehtoinen sopimus, jolla järjestetään yksinkertaisen hallintojärjestelmän avulla lomakorvauksien maksu määräaikaiselle työvoimalle, joka muuttaa Saksasta Ranskaan tai päinvastoin. Tällaisten aloitteiden systemaattinen kerääminen saattaisi mahdollistaa joidenkin avoimeksi jääneiden ongelmien ratkaisun.

Bryssel 28. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

1. Työssä olevan väestön prosenttiosuus (15–64 -vuotiaat)

	1999	1998	1997	1996	1995
EU 15	68,6 %	68,0 %	67,5 %	67,3 %	67,7 %
B	64,6 %	63,2 %	62,6 %	62,2 %	62,1 %
DK	80,6 %	79,3 %	79,8 %	79,5 %	79,5 %
D	71,2 %	70,7 %	70,6 %	70,4 %	70,5 %
EL	62,9 %	62,5 %	60,8 %	61,0 %	60,1 %
E	62,1 %	61,3 %	60,8 %	60,0 %	59,5 %
F	68,8 %	68,2 %	68,0 %	68,2 %	67,6 %
IRL	66,4 %	64,7 %	62,9 %	62,3 %	61,6 %
I	59,6 %	59,0 %	57,7 %	57,7 %	57,3 %
L	63,2 %	62,1 %	61,4 %	61,2 %	60,4 %
NL	73,6 %	72,6 %	71,5 %	69,9 %	69,2 %
A	71,6 %	71,3 %	70,8 %	71,1 %	71,5 %
P	70,9 %	70,3 %	68,2 %	67,5 %	67,4 %
FIN	76,4 %	73,1 %	72,8 %	71,7 %	72,1 %
S	76,5 %	75,5 %	76,4 %	77,1 %	80,1 %
UK	75,2 %	74,9 %	75,1 %	74,9 %	74,7 %

2. Asuinmaan kansalaisia

	1999	1998	1997	1996	1995
EU 15	65,3 %	64,7 %	64,3 %	64,1 %	64,5 %
B	58,9 %	58,1 %	57,7 %	57,1 %	57,2 %
DK	78,6 %	77,2 %	77,8 %	77,7 %	78,0 %
D	64,9 %	64,6 %	64,4 %	64,1 %	64,1 %
EL	60,5 %	60,1 %	59,5 %	59,9 %	59,1 %
E	61,4 %	60,7 %	60,3 %	59,5 %	59,0 %
F	64,5 %	64,0 %	63,8 %	63,9 %	63,3 %
IRL	64,1 %	62,6 %	60,7 %	60,1 %	59,7 %
I	59,0 %	58,5 %	57,4 %	57,4 %	57,0 %
L	36,8 %	36,5 %	36,4 %	36,7 %	36,7 %
NL	71,1 %	70,0 %	68,9 %	67,3 %	66,5 %
A	64,7 %	64,2 %	63,6 %	64,1 %	64,6 %
P	68,9 %	69,3 %	67,5 %	66,7 %	66,8 %
FIN	75,5 %	72,3 %	72,1 %	71,1 %	71,6 %
S	73,3 %	72,2 %	72,9 %	75,5 %	76,8 %
UK	72,3 %	71,8 %	72,2 %	72,2 %	72,0 %

3. Toisen EU-jäsenvaltion kansalaisia

	1999	1998	1997	1996	1995
EU 15	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,2 %	1,2 %
B	4,1 %	3,7 %	3,7 %	3,8 %	3,4 %
DK	0,8 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %	0,7 %
D	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,2 %	2,0 %
EL	0,2 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
E	0,2 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
FR	1,7 %	1,7 %	1,8 %	1,7 %	1,7 %
IRL	1,8 %	1,7 %	1,9 %	1,8 %	1,5 %
I	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,1 %
L	23,9 %	22,7 %	22,9 %	21,9 %	21,8 %
NL	1,3 %	1,1 %	1,3 %	1,3 %	1,2 %
A	1,2 %	1,2 %	1,0 %	0,9 %	0,8 %
P	0,3 %	0,3 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %
FIN	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %
S	1,4 %	1,4 %	1,6 %	1,6 %	1,7 %
UK	1,3 %	1,3 %	1,3 %	1,2 %	1,2 %

4. EU:n ulkopuolisten valtioiden kansalaisia

	1999	1998	1997	1996	1995
EU 15	2,0 %	2,0 %	1,9 %	1,9 %	2,0 %
B	1,6 %	1,4 %	1,2 %	1,3 %	1,5 %
DK	1,2 %	1,5 %	1,3 %	1,1 %	0,9 %
D	4,1 %	3,9 %	4,0 %	4,1 %	4,4 %
EL	2,3 %	2,2 %	1,2 %	1,0 %	0,9 %
E	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %
FR	2,5 %	2,5 %	2,4 %	2,7 %	2,5 %
IRL	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,5 %	0,4 %
I	0,5 %	0,4 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %
L	2,5 %	2,5 %	2,1 %	2,5 %	1,8 %
NL	1,2 %	1,4 %	1,3 %	1,4 %	1,5 %
A	5,7 %	5,9 %	6,2 %	6,1 %	6,1 %
P	0,7 %	0,7 %	0,6 %	0,7 %	0,5 %
FIN	0,7 %	0,6 %	0,6 %	0,5 %	0,4 %
S	1,7 %	1,9 %	1,8 %	NA	1,7 %
UK	1,6 %	1,8 %	1,6 %	1,5 %	1,5 %

Lähde: EUROSTAT 2000.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan keskuspankille – Euroon siirtyminen käytännössä: tilannekatsaus ja tulevat tehtävät”

(2001/C 155/11)

Komissio päätti 19. syyskuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Euroon siirtyminen käytännössä: tilannekatsaus ja tulevat tehtävät”

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -jaosto antoi lausuntonsa 13. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Umberto Burani.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 73 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Euroseteleiden ja -kolikoiden liikkeellelaskun lähes-tyessä komissio katsoi aiheelliseksi laatia tilannekatsauksen. Se antoi 12. heinäkuuta 2000 tiedonannon⁽¹⁾ sekä 11. lokakuuta 2000 suosituksen 303/05. Näiden ilmentymisen välillä komission yksiköt ovat laatineet kaksi Euro Papers -julkaisusarjaan⁽²⁾ kuuluvaa asiakirjaa, jotka täydentävät tilannekuvaa ja tarjoavat paljon arvokasta tietoa.

1.1.1. Tämä lausunto muodostaa komitean edustamien työmarkkina- ja ammattialajärjestöjen kokemukseen ja asiantuntemukseen perustuvan TSK:n osuuden ongelmien objektiiviseen arviointiin. Lisäksi se tarjoaa toivottavasti hyödyllisiä ratkaisuehdotuksia.

1.1.2. Johdonmukaisuuden vuoksi käsitellään aluksi pohdinnan perustana olevaa komission tiedonantoa ja Euro Papers -julkaisuja. Lopuksi käsitellään edellä mainituille asiakirjoille luonnollisen jatkos muodostavaa komission suositusta.

1.2. TSK on jo käsitellyt euron käyttöönottoon liittyviä käytännön ongelmia useissa yhteyksissä. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa erityisesti seuraavat lausunnot:

- vihreästä kirjasta annettu lausunto⁽³⁾
- oma-aloitteinen lausunto euron vaikutuksista markkinoihin⁽⁴⁾
- käytännön järjestelyjä koskeva lausunto⁽⁵⁾.

Komitea korostaa, että lähes kaikki sen edellä mainituissa ja muissa lausunnoissa esittämät pohdinnat ja aiemmat ennusteet

ovat toteutuneet. Samalla on todettava, että vaikei osaa komitean suosituksista ole toteutettu, ne ovat edelleen voimassa.

2. Osa I – Tiedonanto ja Euro Papers -julkaisut

2.1. Nykytilanne

2.1.1. Yritykset

2.1.1.1. Monissa suuryrityksissä ja erityisesti monikansallisissa yrityksissä euro on jo käytössä tilivaluuttana. Myös useissa muissa yrityksissä valmistelut ovat pitkällä. Komissio odotti ”lumipallovaikutusta” tai euroon siirtymisen ”leviämistä”⁽⁶⁾ suuryrityksistä pk-yrityksiin. Näin ei kuitenkaan käynyt. Niinpä komitea totesi, että ”tarve luoda ’jonkinlainen yhteys’ kansallisessa valuutassa ja yhtenäisvaluutassa tehtävien sisäisten toimien välillä voi muodostua taakaksi ja aiheuttaa hankaluuksia”⁽⁷⁾. Tämä valintojen järkevyyteen perustuva toteamus pitää edelleen paikkansa myös vuoden 2001 loppuun asti. Se on paikallaan ottaa huomioon suunniteltaessa toimia euron liikkeellelaskuun päättyvän ajanjakson aikana.

2.1.2. Aikaisemmin tehtyjen valintojen järkevyys ei kuitenkaan oikeuta laiminlyömiään euroon siirtymisen strategisten seurausten havainnointia eikä käy perusteluksi aivan liian monien yritysten huolestuttavan hitaalle valmistautumiselle euroon siirtymiseen. Kun 60 prosenttia suuryrityksistä lienee valmiita vuoden 2000 loppuun mennessä, yli puolet pk-yrityksistä arvelee valmistelujensa olevan kesken vielä 31. joulukuuta 2001. Mikäli tämä on totta, tilanne on enemmän kuin

⁽¹⁾ KOM(2000) 443 lopullinen.

⁽²⁾ Euro Papers, nro 38 ja 41, elokuu 2000 (suomenkielistä toisintoa ei ole saatavissa).

⁽³⁾ EYVL C 18, 22.1.1996, s. 112.

⁽⁴⁾ EYVL C 56, 24.2.1997, s. 65.

⁽⁵⁾ EYVL C 73, 9.3.1998, s. 130.

⁽⁶⁾ Ks. komission tiedonanto, kohta 1 a.

⁽⁷⁾ EYVL C 18, 22.1.1996, s. 112, kohta 6.5.1.

huolestuttava. Komission mukaan "on olemassa aikamoinen vaara, että tilanne loppuvuonna 2001 aiheuttaa pullonkauloja, sillä käytettävissä ei välttämättä ole riittävästi atk- ja kirjanpitoalan asiantuntijoita". Komitea on jo kiinnittänyt komission huomiota tähän seikkaan⁽¹⁾ ja kehottanut sitä yhteistyössä atk-alan kanssa varmistamaan, että alan resurssit ovat määräaikojen ja käytettävissä olevien voimavarojen tasalla.

2.1.2.1. Tietojenkäsittelyjärjestelmien muuntaminen on lisäksi viimeinen vaihe hallinnon valmisteluissa, jotka vievät kaikkein pienimmissäkin yrityksissä melko paljon aikaa. Vakavin ongelma ei koske tietojärjestelmiin liittyviä resursseja, vaan yleensä puutteellista valmistautumista. Mikäli useat yritykset ovat valmistautuneet euroon siirtymiseen puutteellisesti, on muiden yritysten sekä kansalaisten ja kuluttajien kannalta olemassa vaara, etteivät monet yrityksistä olekaan valmiita käsittelemään uutta virallista rahaa. Nykyisellään riski on pelkästään teoreettinen, mutta jäsenvaltioiden tulee kiinnittää tähän mahdollisuuteen huomiota. Lisäksi niiden tulee riskin torjumiseen tähtäävien toimien rinnalla suunnitella toimenpiteitä, joihin ryhdytään, mikäli uhkakuva kaikesta huolimatta toteutuu.

2.2. Kansalaiset ja kuluttajat

2.2.1. Useimmat kansalaiset ja kuluttajat suhtautuvat euroon varautuneesti tai ainakin varautuneemmin kuin ennen euron 1. tammikuuta 1999 tapahtunutta käyttöönottoa odotettiin⁽²⁾. Kiinnostuksen puuteeseen on ehkä osasyynä ollut euron dollarikurssin kehitys etenkin vuonna 2000. Myös euromääräisiä tilejä on avattu erittäin vähän, ja euromääräinen maksuliikennekin on ollut vähäistä, jos mukaan ei lasketa arvopaperikauppaan liittyviä maksuja, jotka on suoritettava euroina. Erittäin harvoin hyödynnetään maksupäätteiden tarjoamaa mahdollisuutta suorittaa maksu euroina (puolet maksupäätteistä tarjoaa tämän mahdollisuuden). Lisäksi on pantava merkille, että institutionaaliset sijoittajat ovat olleet eurosta paljon kiinnostuneempia kuin kansalaiset ja kuluttajat.

2.2.2. Tiedonannossa⁽³⁾ ja komission Euro Papers -julkaisussa⁽⁴⁾ todetaan, että "maksupäätteiden omistajia voitaisiin kannustaa nopeuttamaan monivaluuttaisiin maksuoperaatioihin soveltuvien maksupäätteiden mukauttamista euroon". Yleisemmin todetaan, että "on alettava pohtia, miten kansalaiset saadaan käyttämään entistä aktiivisemmin euromääräisiä maksuvälineitä". Edellä mainitussa euroa käsittelevässä julkai-

sussa todetaan lisäksi, että kuluttajien välinpitämättömyys johtuu "muiden syiden lisäksi myös euroalueen sisäisistä tilisiirroista perittävistä korkeista kuluista".

2.2.3. Komission esittämät välinpitämättömyyden syyt eivät vaikuta ainakaan näiltä osin päteviltä. Tilien avaamisella tai maksupäätteiden käytöllä ei ole mitään tekemistä kansainvälisten tilisiirtojen kanssa, joiden osuus on yksi prosentti kotimaan maksuliikenteen tilisiirtoihin verrattuna. Pankit peri-vät samat siirtokulut (joita käsitellään tuonnempana), tehtiinpä siirto euroalueen jäsenvaltion rahassa tai euroina. Myöskään siirtojen kokonaismäärä ei ole vähentynyt. Kuten komitea jäljempänä perustellusti toteaa, on syitä sen mielestä etsittävä muualta.

2.3. Hintojen kaksoismerkintä

2.3.1. Tiedonannossa⁽⁵⁾ todetaan, että hintojen kaksoismerkintä on levinnyt laajalti suurimmassa osassa euromaita sekä etenkin suurissa vähittäismyyntiketjuissa ja suurehkoissa vähittäiskauppa- ja palveluyrityksissä. Ennakoidun mukaisesti huomattavimman poikkeuksen tähän muodostavat pienyritykset, joilta puuttuvat tarvittavat välineet ja tiedot. Kuten tiedonannossa todetaan, "kaksoismerkinnän todellista tehoa on kuitenkin alettu epäillä: vaikuttaa siltä, että kuluttajat kiinnittävät vain vähän huomiota euroina ilmaistuihin hintoihin". Komitea ennakoi tämän kehityksen vihreästä kirjasta⁽⁶⁾ antamassaan lausunnossa, jossa se otti voimakkaasti kantaa "summien kaksinkertaista kirjaamista vastaan" sekä esitti mahdollisesti tehokkaampia vaihtoehtoisia tai täydentäviä ratkaisuja.

2.4. Julkishallinto ja paikallisviranomaiset

2.4.1. Jäsenmaiden julkishallintojen valmistelut euroon siirtymiseksi vaikuttavat muutamaa merkittävää poikkeusta lukuunottamatta olevan hyvässä vaiheessa. Paikallisviranomaisten osalta tilanne ei ole yhtä hyvä. Vaikuttaa siltä, että niistä monet ovat aliarvioineet ongelmaa ja sen vaikutuksia. Tällainen kuva välittyy ainakin tiedonannosta⁽⁷⁾.

2.4.2. Kansalaisille suunnatut jäsenvaltioiden, julkishallinnon ja osittain myös paikallisviranomaisten tiedotuskampanjat ovat sitä vastoin olleet erittäin tehokkaita. Edellä esitetyn perusteella voi syntyä kuva, että osa julkisviranomaisista on asettanut "helppoina" tai "suosittuina" pidetyt kampanjat tai suoraan kansalaisille ja äänestäjille suunnatun viestinnän niiden vaikeampien ja teknisempien tehtävien edelle, jotka liittyvät oman hallinnon uudistamiseen.

⁽¹⁾ EYVL C 18, 22.1.1996, s. 112, kohta 5.3.4.

⁽²⁾ Ks. Euro Papers, nro 38, elokuu 2000, sivu 5, toinen kappale (englanninkielinen versio).

⁽³⁾ Kohta 2 a.

⁽⁴⁾ Euro Papers, nro 38.

⁽⁵⁾ Kohta 2 c.

⁽⁶⁾ EYVL C 18, 22.1.1996, s. 112, kohta 6.1.5.

⁽⁷⁾ Kohta B 2 a.

3. Tiedonanto

3.1. Euroopan unionin historiassa yhteenkään hankkeeseen ei ole panostettu yhtä paljon resursseja ja varoja kuin euroon siirtymiseen. Vaivaa ja varoja säästämättä komissio, Euroopan parlamentti, jäsenvaltiot, Euroopan keskuspankki, talous- ja sosiaalikomitea, alueiden komitea, julkishallinnot ja yksityiset järjestötkin ovat tietoisesti ja voimakkaasti panostaneet hankkeeseen. Historian kuluessa rahauudistuksia on kyllä ollut useita, mutta aikaisemmin ne tapahtuivat väistämättömänä osana talouselämän kehitystä ilman liiallista dramatiikkaa. Näistä esimerkkeinä mainittakoon punnan jako kymmenesosiin ja siirtyminen cruzadosta realiin Brasiliassa.

3.1.1. Komissio on toiminut monessa suhteessa sekä koordinoijana että aloitteentekijänä. Vuonna 1996 se aloitti kampanjan "Euro, yhteinen raha Euroopalle", joka jatkuu edelleen. Kahden viime vuoden aikana rahaa on käytetty 117 miljoonaa euroa, josta kaksi kolmasosaa sopimuksiin jäsenvaltioiden kanssa. Rahoitusta on myönnetty valmistelutoimiin (julkaisuihin, konferensseihin, seminaareihin, koulujen opetusmateriaaleihin jne.), ja lisäksi jäsenvaltioiden taloudellinen panostus on vähintään komission myöntämän rahoituksen luokkaa.

3.1.2. Rahoitusta on myönnetty myös kerrannaisvaikutuksia edistäville organisaatioille, "Euro tutuksi" -hankkeeseen sekä kaupunkikohtaisiin ja alueellisiin kokeiluihin. Komissio on lisäksi järjestänyt tärkeimmissä finanssikeskuksissa asiantuntijaseminaareja sekä yli 80 erilaista tapahtumaa unionin ulkopuolisissa maissa. Niin ikään on järjestetty kursseja (yleisiä ja esim. sosiaalisille erityisryhmille suunnattuja) ja jatkokoulutusseminaareja, osallistuttu kansainvälisille messuille, julkaistu InfEuro -lehteä, laadittu julkaisuja, asiakirjoja, apuvälineitä, oppaita, videoita ja julisteita sekä interaktiivinen Internet-sivu ja siihen liittyvä tietokanta. Voidaan siis sanoa, ettei yhtään viestinnän osa-aluetta ole jätetty hyödyntämättä.

3.1.3. Euroopan parlamentti on osittain eräiden jäsentensä suorasta aloitteesta mutta useimmiten yhteistyössä ennen kaikkea komission ja jäsenvaltioiden kanssa myöntänyt varoja vastaaviin toimiin.

3.1.4. Lisäksi jäsenvaltiot ja niiden julkishallinnot ovat toteuttaneet monia yleisiä tai alakohtaisia aloitteita, jotka on suunnattu erityisesti kansalaisille ja yrityksille sekä muita heikommassa asemassa oleville väestöryhmille. Täsmällisiä tietoja varojen käytöstä ei ole, mutta on varmaa, että toimet ovat olleet kattavia ja ne on toteutettu vakuuttavasti.

3.1.5. Euroopan keskuspankki valmisteli pankki- ja rahoitusjärjestelmien vuonna 1999 tapahtuneen euroon siirtymisen erinomaisesti. Alusta pitäen moitteettomasti toimineen Target-järjestelmän perustamisen lisäksi keskuspankki on osallistunut myös "europolitiikan" luomiseen sekä euroalueella että yhteisön ulkopuolisissa maissa. EKP on vastannut kolikoiden lyömiseen ja setelien painamiseen liittyvän jäsenvaltioiden keskuspankkien toiminnan hankalasta koordinoitavuudesta, ja lisäksi tiedottanut erittäin tehokkaasti. Merkille pantavaa on, että EKP on käyttänyt huomattavan summan (80 miljoonaa euroa) uusia kolikoita ja seteleitä kuvaaviin esitteisiin.

3.1.6. Myöskään komitea ei ole väistänyt velvollisuuksiaan kansalaisyhteiskuntaan nähden. Monet sen jäsenistä ovat panneet alulle kansalaisille sekä jäsenvaltioissa toimiville ja kansainvälisille järjestöille ja toimijoille suunnattuja tiedotusaloitteita tai osallistuneet niihin.

3.1.7. Yksityiset järjestöt ovat vastanneet komission ja hallitusten kehotukseen vastuullisesti ja varoja säästämättä. Kuluttajajärjestöt ovat luonnollisesti kohdistaneet toimensa kansalaisille ja kuluttajille yleensä sekä muita heikommassa asemassa oleville ryhmille. Ammattialajärjestöjen kohderyhmänä ovat pääasiassa olleet niiden jäsenet. Vaikuttaa siltä, että ammattialajärjestöjen tiedotus on käytännössä tavoittanut poikkeuksetta kaikki yritykset. Rahoitusala (erityisesti pankit) on käyttänyt asiakkailleen ja suurelle yleisölle suunnatussa tiedottamisessa esitteitä (joita arvioidaan julkaistun kaikkiaan noin 300 miljoonaa kappaletta), euromääräisiä tiliotteita sekä kaikkiin asiakkaille suunnattuihin ja toistuviin tiedotteisiin painettuja viestejä. Summien kaksoismerkintä on melko yleinen käytäntö.

3.2. Tulokset

3.2.1. Pakostakin euroon on parhaiten sopeutunut rahoitusala, joka siirtyi rahaliikenteen sekä rahoitus- ja arvopaperitoiminnan osalta yhteiseen rahaan jo vuoden 1999 alussa. Lisäksi sillä on kokemusta eurotilien avaamisesta pienen, mutta merkittävän asiakaskunnan kohdalla. Näin ollen euroon siirtyminen kaikessa pankkitoiminnassa vuoden 2001 lopussa tai jopa sitä ennen ei aiheuttane lisätyötä lukuun ottamatta ongelmia.

3.2.2. Kuten todettiin, on pk-yritysten sekä kansalaisten ja kuluttajien laimea suhtautuminen euroon sen sijaan pettymys ja osittain huolestuttavaakin. Eurobarometrin sekä yksityisten järjestöjen selvitykset kuvaavat tilannetta: eurosta ei tiedetä mitään tai tiedot ovat unohtuneet, osa odottaa "sopivaa" ajankohtaa asian selvittämiseksi tai epäilee koko euroon siirtymisen toteutumista.

3.3. Päätelmät

3.3.1. Lukuunottamatta rahoitusala, jonka oli pakko sopeutua euroon, sekä niitä, jotka katsoivat saavansa euroon siirtymisestä välitöntä hyötyä (suuryritykset ja erityisesti monikansalliset yritykset), voidaan saatujen kokemusten perusteella todeta markkinoinnin ja viestinnän asiantuntijoiden hyvin tunteman periaatteen pitävän paikkansa: yksilön käyttäytymiseen voidaan vaikuttaa mm. viestinnän keinoin, mutta hänen valintoihinsa niillä on miltei mahdoton vaikuttaa, ellei valinnoilla ole suoraa ja välitöntä vaikutusta yksilön itsensä kanalta.

3.3.2. Yritysten osalta komissio toteaa tiedonannossaan, että "tiedottamisen tulee jatkua, jotta yritykset ovat tarkkaan perillä euron käyttöönoton aikataulusta ja niille käy selväksi, että siirtymäkausi päättyy 31. joulukuuta 2001 ja valmisteluja on vauhditettava". Komitea katsoo, että tiedottaminen on kohdistettava etenkin eturyhmiin, joiden puolestaan tulee välittää oma viestinsä muille kokemuksensa perusteella parhaaksi katsomallaan tavalla. Kyseisen viestin avulla tulisi saada eturyhmien jäsenet tutustumaan saatavilla olevaan runsaaseen materiaaliin ja ryhtymään ajoissa tarvittaviin toimenpiteisiin, sillä laiminlyönnin vaikutukset kohdistuvat heihin itseensä. Komission ja jäsenvaltioiden tehtävä on puolestaan tiedottaa eturyhmille euroon siirtymisen käytännön järjestelyistä, mutta järjestöjen vastuulla on tiedon välittäminen edelleen jäsenilleen. Komitea ei voi hyväksyä sitä, että julkisin EU-varoin tuetaan yrityksille suunnattuja kampanjoita. Komitea toivoo, että kukin jäsenvaltio myöntää ainoastaan poikkeustapauksissa rahoitustukea muita heikommassa asemassa oleville kansallisille järjestöille.

3.3.3. Kansalaisten ja kuluttajien osalta tilannetta tulee analysoida tasapuolisesti ja objektiivisesti, ilman asiaan liittymättömien pohdintojen vaikutusta. Komissio toteaa, että kansalaisten enemmistö on saanut tietoa, mutta näyttää unohtaneen sen. Euron käyttöönoton yhteydessä toteutetun valtavan julkisuuskampanjan jälkeen euroon kohdistuva kiinnostus ja sen tuntemus sekä hankkeen tuki näyttivätkin olevan melko korkealla. Useimmat hiljattain tehdyt selvitykset osoittavat, että muutamaa huomattavaa poikkeusta lukuunottamatta edellä mainitut seikat ovat kääntyneet laskuun ja ihmiset näyttävät unohtavan aikaisemmin oppineensa asiat⁽¹⁾. Edellä mainittua tukee joukkopsykologian peruseriaate, jonka mukaan viesti, jolla ei ole suoraa ja välitöntä merkitystä, jää usein vastaanottamatta tai unohdetaan.

3.3.4. Kuluttajista ainoastaan pankkien asiakkaat näyttävät tietävän keskimääräistä enemmän euroon siirtymisestä. Tämä

koskee erityisesti pidemmälle koulutettuja (muttei välttämättä vauraimpia) asiakkaita. Myös tämä seikka tukee komitean pohdintojen paikkansapitävyyttä: "Tiedon laajasta leviämisestä vastaavat pääasiassa yritykset ja varsinkin pankit siitä yksinkertaisesta syystä, että vain käytännön seikkoihin liittyvällä tiedolla on kuluttajalle suoraa ja todellista merkitystä" (2).

3.3.5. Kokemus on paljastanut pelkästään teoriaan perustuvien oletusten heikkoudet. Hintojen kaksoismerkinnän vaikutus oli ennustettavissa, ja vääräksi on osoittautunut myös vihreässä kirjassa esitetty oletamus, jonka mukaan kilpailu voisi johtaa siihen, että yksityiset yritykset hinnoittelevat palvelunsa euroissa, mistä voisi koitua huomattavia etuja kuluttajille.

3.3.5.1. Komitea varoitti jo aiemmin perusteettomista arvioista. Samassa lausunnossaan se toteaa, että euromääräiset tilit (ja euromääräisten palvelujen käyttö) ovat "ainoastaan laskennallinen keino, joka totuttaa kuluttajan ajattelemaan uudessa valuutassa, mutta jolla ei ole itsessään käytännön merkitystä". Vasta nyt tiedetään, että ainoastaan prosentti kuluttajista on avannut euromääräisen tilin. Tekniseltä kannalta viesti oli täydellinen, mutta valitettavasti siinä ei otettu huomioon kohdassa 2.2.1 mainittua periaatetta. Suositukset ovat turhia, mikäli kuluttaja katsoo, ettei niillä ole hänelle suoraa ja välitöntä merkitystä.

3.3.6. Nyt tiedotuskampanja tulisi aloittaa uudelleen ja uusin voimin. Komitea suosittelee lämpimästi, että se kohdistetaan ainoastaan mm. eurokolikoiden ja -seteleiden käyttöönottoon liittyviin teknisiin seikkoihin, tilien muuntamiseen ja käteisen vaihtamiseen, eikä kampanjasta tehdä liian raskasta sisällyttämällä siihen muitakin seikkoja, koska muutamat yksinkertaiset käsitteet jäävät todennäköisimmin mieleen. Euroon siirtymisestä on erityisesti riisuttava turha dramatiikka. Ihmiset on saatava ymmärtämään, ettei euroon siirtyminen vaadi keneltäkään suurta vaivaa. Poikkeuksen muodostavat erityisryhmät (näkövammaiset, pienituloiset, lukutaidottomat tai lukutaitorajoitteiset, syrjäseuduilla asuvat), joita varten on sovellettava sopivia viestintävälineitä ja keinoja.

3.3.6.1. Lisäksi tiedotuskampanjan ei pidä olla "eurooppalainen" vaan pääasiassa jäsenvaltioiden vastuulla. Ainoastaan ne tuntevat omat erityispiirteensä ja kansalaistensa mentaliteetin ja pystyvät soveltamaan omiin kansallisiin ja alueellisiin

(1) Euro Papers nro 38, kohta 2.2, s. 10.

(2) EYVL C 18, 22.1.1996, s. 112, kohta 8.2.3.

erityispiirteisiinsä soveltuvaa lähestymistapaa. Jäsenvaltioiden tulisi huolehtia tarvittavasta tiedotuksesta etenkin sellaisilla maantieteellisillä alueilla ja niiden väestöryhmien keskuudessa, jotka ovat vaikeastitavoitettavissa joukkoviestintien avulla.

3.3.6.2. Toinen suositus koskee toteuttamisaikataulua. Kampanja on valmisteltava etukäteen, mutta käynnistettävä vasta vuoden 2001 viimeisellä neljänneksellä. Tähän mennessä laaditut selvitykset osoittavat, että mikäli kampanja aloitetaan aikaisemmin, on jälleen olemassa vaara, että liian varhaisessa vaiheessa saatu tieto unohdetaan.

3.3.6.3. Kuten jo yritysten osalta todettiin, myös kansalaisille suunnattu tiedottaminen tulee rahoittaa julkisista varoista ainoastaan, mikäli tiedotusvälineiden ja yksityisten tahojen oma-aloitteiset toimet eivät tuo toivottua tulosta. Komissiolla ja erityisesti jäsenvaltioilla tulee olla käsitys eri aloilla ja yksityishenkilöiden, yritysten ja julkisten laitosten keskuudessa vallitsevasta tilanteesta, ja niiden on valmistettava toimia mahdollisten aukkojen täyttämiseksi. Päällekkäisyyttä ja kaksinkertaisuutta on vältettävä.

3.3.6.4. Erityisesti on vältettävä yhtäältä ”teknisen” ja toisaalta euron tarjoamiin etuihin liittyvän ”poliittisen” viestin lähettämistä samalla kertaa. Joissain tapauksissa viestien yhdistämisestä voisi olla hyötyä, mutta päätös viestin lähettamisestä ja lähettämistavasta tulee jättää jäsenvaltioille. Tämän seikka tukee ajatusta ”kansallisista” kampanjoista ”eurooppalaisten” sijaan (vrt. 3.3.6.1).

3.3.7. Komitea toivoo, että euroon siirtymistä valmisteluvissa kampanjoissa otetaan huomioon sen jo useaan kertaan esittämä ehdotus, joka näyttää tähän asti aina jääneen huomiotta. Komitea on suositellut, että euroon siirtymiseen liittyviä käytännön seikkoja koskevassa tiedotuskampanjassa kiinnitetäisiin huomiota maksukorttien laajaan käyttöön, koska siten muuntolaskelmat suoritetaan automaattisesti ja samalla vältetään vaihtorahan laskemiselta⁽¹⁾. Tätä seikkaa tulisi korostaa koko viestinnässä, mutta etenkin pankkien ja kaupan osalta. Maksukortteja kannattaa käyttää mahdollisimman paljon, mikäli muuntolaskelmat tuntuvat monimutkaisilta tai mikäli vastapuolen laskelmiin ei luoteta.

3.3.8. Lisäksi viestien ”sävy” ei ole komitean mielestä ei lainkaan vähäpätöinen seikka. Tähän asti kampanjoissa on esitelty euron etuja ja rohkaistu vastaanottajaa valmistautumaan euroon siirtymiseen. Näkökulmaa tulisi nyt muuttaa ja viestinnässä tulisi korostaa euroon siirtymisen kiireellisyyttä ja

väistämättömyyttä. Vastaanottajan tulee ymmärtää, että aika on käymässä vähiin: joka ei valmistaudu tilanteeseen hankkimalla tietoa ja ryhtymällä tarvittaviin toimiin, joutuu kohtamaan ”järjestelmän ulkopuolelle jääneen” osalle tulevat seuraukset. Kaiken lainsäädännön perustana oleva roomalaisen oikeuden periaate, jonka mukaan lakia on noudatettava, vaikka sitä ei tuntisikaan (”ignorantia legis non excusat”), pätee tässäkin yhteydessä. Jämerä, mutta kohtelias muistutus kansalaisten velvollisuuksista yhteiskuntaa kohtaan ja heidän omien etujensa valvomisesta on paljon tehokkaampi kuin anteeksi-pyytelevät kehotukset ja pyynnöt.

3.3.9. Myös euromääräisten hintojen pyöristämistä on pohdittava, etenkin maissa, joiden oma raha ei jakaannu sadasosiin tai joissa ne eivät enää ole käytössä. Koska markkinataloudessa myyjä voi vapaasti määritellä hintansa, on olemassa vaara, että hintojen yleinen pyöristäminen ylöspäin kiihdyttää inflaatiota, vaikka toisaalta yritysten välisen kilpailun voidaankin olettaa hillitsevän suuntausta. Tästä ongelmasta onkin tiedotettava yrityksille ja kuluttajajärjestöille, mutta siten, ettei lietsota ristiriitaa.

4. Eurokolikoiden ja -seteleiden käyttöönotto

4.1. Komissio toteaa tiedonannossaan, että eurokolikoita on vaikeampi käyttää vilpillisesti kuin nykyisin liikkeellä olevia jäsenvaltioiden kolikoita. Komitea panee tämän merkille, mutta varottaa liiasta itsetyytyväisyydestä. Tekniikka on nykyään erittäin pitkälle kehittyntä ja järjestäytyneen rikollisuuden käytössä olevat keinot niin merkittäviä, ettei varomattomuuteen ole varaa. Keskuspankit, Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) ja Europol osallistuvat kaikki torjuntaoperaatioon, joka ei ainakaan tähän mennessä ole ollut helppo. Vaikka toiminnan koordinointi Interpolin kanssa lienee itsestään selvää ja ehkä jopa suunnitteilla, on siitä kuitenkin paikallaan muistuttaa, koska euro leviää laajalti myös unionin ulkopuolelle.

4.2. Komissio toteaa lisäksi, että myyntiautomaatit tunnistavat eurokolikot tyydyttävästi. Toteamus ei kuitenkaan koske monissa maissa etenkin pysäköintitaloissa ja huoltoasemilla edelleen käytettäviä seteliautomaatteja. Euroseteleiden arvon ja niiden tunnistamisen edellyttämän kalliin tekniikan vuoksi olisi toivottavaa, että seteliautomaattien käyttöä pyritäisiin rajoittamaan. Myyntiautomaattien tulisi siten toimia vain kolikoilla tai maksukorteilla.

⁽¹⁾ EYVL C 73, 9.3.1998, s. 130, kohdat 5.4 ja 5.4.1.

5. Väärentämisen torjunta

5.1. Komitea ottaa huomioon neuvoston toukokuussa 2000 tekemän päätöksen, joka koskee euron suojelua väärentämiseltä⁽¹⁾. Siinä suositellaan jäsenvaltioille tehokkaiden, kohdustellujen ja vaikutukseltaan ehkäisevien rangaistusten käyttöönottoa rikoksissa, jotka liittyvät yhtenäisvaluutan väärentämiseen ja väärennösten liikkeellelaskemiseen. Komitea on kuitenkin pettynyt huomattavasti jälleen, ettei päätökseen ole sisällytetty sen ehdotusta⁽²⁾ vastaavien torjunta- ja rankaisutoimien soveltamisesta käteisen rahan väärentämisen lisäksi myös muiden maksuvälineiden kuten maksukorttien, sekkien ja matkasekkien väärentämiseen ja väärennösten käyttämiseen.

5.2. Edellä mainittujen maksuvälineiden suojeleminen väärennöksiltä vastaavin, vaikkakin ehkä lievemmin keinoin on kuitenkin suositeltavaa niiden jo nyt yleisen ja euroon siirtymisen myötä yhä yleistyvän käytön vuoksi (jo nyt joissain maissa 70–80 % supermarkettien päivittäisestä kassatulosta koostuu korttimaksuista).

5.2.1. Näihin toimiin on ryhdyttävä sekä kansalaisten etujen varmistamiseksi että etenkin järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi. Huomion kiinnittäminen pelkästään varsinaiseen rahaan osoittaa, että näkemys yleisestä edusta ja sen suojelusta rajoittuu ainoastaan valtioon ja sen etuun. Yleinen etu (kansalaisten suojeleminen ja järjestäytyneen rikollisuuden vastainen taistelu) on kuitenkin taloudellisesti ja erityisesti yhteiskunnallisesti yhtä tärkeä. Komitea odottaa komission ryhtyvän pikaisesti toimiin asianmukaisten toimenpiteiden hyväksymiseksi.

5.3. Rahan ja muiden maksuvälineiden väärentäminen ja väärennösten liikkeellelasku liittyy yleisemmin järjestäytyneen rikollisuuden vastaiseen taisteluun, jota komitea on käsitellyt aiemmassa lausunnossaan⁽³⁾. Rikollisuuden torjunnan tehokkaan koordinoinnin mahdollistamiseksi se kehotti jäsenvaltioita pikaisesti ryhtymään rakenteidensa ja säännösten uudelleen järjestämiseen. Komissio on tehnyt aihetta koskevan asetusehdotuksen, joka kuitenkin rajoittuu euron väärentämiseen. Sen hyväksyminen näyttää kuitenkin kärsivän viivästyksestä ja esteistä, joita ei ongelman kiireellisyys ja tärkeys vuoksi voida mitenkään hyväksyä.

6. Kansalliset käteisrahan siirtymäsuunnitelmat

6.1. Jakso, joka alkaa 31. joulukuuta 2001, lienee koko "euro-operaation" kriittisin, sillä se koskee ammattinsa puolesta valmentautuneiden tahojen lisäksi kaikkia kansalaisia, myös erityisryhmiä, joiden ei voida olettaa tuntevan täydellisesti siirtymään liittyviä sääntöjä ja menettelyjä. Jäsenvaltiot ovat ryhtyneet omiin toimiinsa, joiden voidaan olettaa vastaavan kunkin maan tarpeita ja kansalaisten tottumuksia.

6.2. Jäsenvaltiot ovat päättäneet itse siitä, toimitetaanko seteleitä ja kolikoita saataville etukäteen. Kaupan ja erityisesti syrjäisillä alueilla sijaitsevien palveluyritysten kannalta vaikeinta on varmistaa, että jo ensimmäisenä päivänä euroja on käytössä riittävästi vaihtorahaksi ja että henkilökunta tottuu käsittelemään uutta rahaa. Suuren yleisön osalta tärkeintä on sen sijaan oppia tuntemaan eri kolikot ja setelit. Tähän tarkoitukseen riittävät jo nyt saatavilla olevien tai myöhemmin sopivana ajankohtana jaettavien erilaisten esitteiden värikuvat. Lienee epätodennäköistä, että tavallinen kansalainen pystyy hankkimaan riittävät tiedot erottaakseen väärennökset oikeasta rahasta.

6.3. Väärennösten torjunta on erityisen tärkeää kaupan ja palvelujen alalla. Niillä on ensimmäisestä päivästä lähtien oltava käytössään edullisia mutta tehokkaita välineitä väärennösten tunnistamiseksi. Vaikka komitea ei ole asiasta tietoinen, tähän tähtääviä toimia on jo ehkä hyväksytty tai niitä ollaan hyväksymässä.

6.4. Pääongelmiksi näyttävät muodostuvan jonojen välttäminen pankkien palvelupisteissä asiakkaiden nostaessa uutta rahaa sen käyttöönoton ensimmäisinä päivinä ja kauppojen pyrkimys antaa jäsenvaltion rahalla suoritettua maksusta vaihtoraha mahdollisuuksien mukaan euroina. Tässä yhteydessä viestinnällä on ratkaiseva rooli. Lisäksi on hyvä muistaa, että televisio on tehokkain, vaikuttavin ja hinnaltaan kontaktia kohden myös edullisin viestintäväline. Kansalaisille on kerrottava, että jäsenvaltioiden rahaa voidaan käyttää jonkin aikaa (noin 2 kk) normaaliin tapaan. Kuluttajien kannattaisi kuitenkin tallettaa joulukuussa tilillensä kaikki käteinen, jota he eivät välttämättä tarvitse. Tähän kuluttajia ei kuitenkaan pidä velvoittaa. Toisaalta sekään, että kauppias antaa vaihtorahan jäsenvaltion rahana, ei ole kuluttajan kannalta ongelma. Viestin tavoitteena tulee siis olla oletettujen hankaluuksien ja vaikeuksien turhan dramatisoinnin välttäminen, sillä niitä ei ilmene, mikäli kansalaiset noudattavat annettuja ohjeita. Komitea toistaakin useaan otteeseen eri yhteyksissä esittämänsä ehdotuksen, jonka mukaan kuluttajat ja kaupat on saatava vakuuttuneiksi sähköisten maksuvälineiden laajamittaisen käytön eduista. Ne ovat ainoita maksuvälineitä, joita käytettäessä välttytään muuntolaskelmilta, tarkistuksilta, epäilyiltä ja käteisenä annettavan vaihtorahan laskemiselta.

⁽¹⁾ Ks. myös Europolin ja Euroopan keskuspankin yhteistä strategiaa pohtivan ohausryhmän muodostamiseen liittyvät toimet (Joint Press Release, 24.3.2001).

⁽²⁾ EYVL C 18, 22.1.1996, s. 112, kohdat 7.13 ja 7.14.

⁽³⁾ EYVL C 268, 19.9.2000, s. 48.

6.5. Pankit eivät peri kuluja "kohtuullisten" summien vaihtamisesta euroiksi. Tässä yhteydessä on kuitenkin paikallaan muistaa, että tämä koskee ainoastaan kunkin maan omaa rahaa ja että muiden maiden valuutan (setelien) vaihtamisesta peritään edelleen käsittely- ja palautuskuluja jo voimassa olevien ehtojen mukaisesti, joiden tulee säilyä nykyisellään. On myös syytä täsmentää, ettei vieraiden kolikoiden vaihtamiseen ole varauduttu, koska niiden käsittely on niiden arvoon nähden kohtuuttoman kallista. Ongelma ei ole erityisen merkittävä yksityishenkilöille. Tietyissä maissa on käynnistetty kampanjoita, joiden tarkoituksena on saada yksityishenkilöt luovuttamaan hallussaan oleva muiden maiden valuutta hyväntekeväisyys- tai tutkimuslaitoksille. Tällaisia aloitteita tulisiikin yleistää.

6.6. "Tavanomaisten" määrien vaihtamisessa – tässä yhteydessä olisi parempi puhua kohtuullisista määristä – niille henkilöille, joilla ei ole pankkitiliä, pankkien tulisi vaihtaa summat ilmaiseksi. Mikäli kysymystä tarkastellaan järkevästi, siitä ei pitäisi aiheutua huomattavia ongelmia, koska henkilöillä, joilla ei ole pankkitiliä, ei myöskään liene huomattavia rahasummia. Jotta esim. järjestäytynyt rikollisuus ei pyri hyötymään tilaisuudesta ja vaihtamaan "pimeää" rahaa eri pankeissa ja käteisasiakkaiksi ilmoittautuvien eri henkilöiden nimissä, on vaihdettavan summan yläraja kuitenkin asetettava rahanpesua hillitsevälle tasolle.

6.6.1. Edellä esitetyn kannan vastaväitteenä on esitetty, ettei joissain jäsenvaltioissa kaikilla kansalaisilla ole pankki- tai postisiirtotiliä ja että monet säilyttävät vieläkin huomattavia summia kotonaan. Koska ketään ei voida velvoittaa avaamaan pankki- tai postisiirtotiliä, on "laillisen" ja "laittoman" rahan erottaminen edelleen vaikeaa. Ongelma voidaan kuitenkin ratkaista nykyisiä rahanpesulakeja soveltamalla. Useimmissa maissa näiden lakien mukaan tietyn rajan ylittävien käteissummien hallussapito tulee perustella ja summan haltijan tulee todistaa henkilöllisyytensä. Jokainen poikkeus tästä säännöstä avaisi rahanpesijoille juuri sen mahdollisuuden, joka heiltä lailla halutaan sulkea. Komitea suosittelee, että tätä normia ryhdytään soveltamaan yleisesti.

6.7. Eräs käytännön seikka, joka liittyy seteleiden ja kolikoiden vaihtoon euroon siirryttäessä, on logistiikka. Suuri yleisö ei ole kovinkaan hyvin perillä kyseessä olevien määrien valtavista mittasuhteista, kuljetusongelmista, säilytyksestä, vartiinnista, jakelusta sekä liikenteestä poistetun rahan kokoamisesta ja tuhoamisesta. Jäsenvaltioiden keskuspankit ja niiden pankkijärjestelmät ovat jo pitkään yrittäneet ratkaista näitä vaikeita ongelmia, mutta komitealle on muodostunut käsitys, ettei kaikkia kysymyksiä ole vielä saatu ratkaistua. Tässä yhteydessä kehoitus tarkkuuteen ei liene paikallaan eikä oikeu-

tettu alalla työskentelevien ammattitaidon vuoksi. Komitea kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nyt järkeviltä ja käyttökelpoisilta kuulostavien ratkaisujen toteuttaminen voi viime hetkellä ilmenevien käytännön esteiden vuoksi olla vaikeaa.

7. Osa II – Komission suositus

7.1. Kuten johdannossa todettiin, komission antama suositus muodostaa luonnollisen päätelmän tiedonannolle ja komission "Euro Papers" -julkaisuille. Jotta komitean esittämät pohdinnat ja näkemykset olisivat mahdollisimman selkeitä ja ymmärrettäviä, se noudattaa tässä lausunnossa em. asiakirjojen rakennetta ja käsittelee niitä julkaisujärjestyksessä.

7.2. 1 artikla: "Tuleville käyttäjille tiedottaminen". Suositukset vastaavat komitean käsitystä tiedon laajasta leviämisestä, ja komitea on niistä samaa mieltä. Se kiinnittää kuitenkin huomiota edellä kohdassa 3 esitettyihin varauksiin ja viittauksiin. Komitea suosittelee turvautumista ensisijaisesti etujärjestöihin ja pankeihin ja toissijaisesti jäsenvaltioihin ja niiden viranomaisiin (mikäli välttämätöntä). Koska kampanja kohdistuu julkisiin laitoksiin ja jäsenvaltioissa toimiviin etujärjestöihin, se ei pidä unionin toimielinten toimia tarpeellisina. Tässä yhteydessä tulee pitää erityisesti mielessä tähän mennessä tiedottamiseen käytetty summa. Varmaa on, ettei yhteenkään tiedotuskampanjaan ole koskaan käytetty yhtä paljon rahaa vastaanottajaa kohti yhtä heikoin tuloksin.

7.3. 2 artikla: "Auttaa kansalaisia euroon totuttelussa". Hintojen kaksoismerkintöjen osalta jäsenvaltioissa kehoitetaan vuoden 2001 viimeisen neljänneksen aikana vaihtamaan hintojen merkintäjärjestys siten, että ensimmäisenä ilmoitetaan selkeästi hinta euroina ja sen jälkeen vastaava summa jäsenvaltion rahassa. Tämä on järkevää, mutta toimen tehokkuudelta ei pidä toivoa liikoa. Toimenpiteestä on hyötyä, mikäli kuluttajalla on jo euromääräinen tili. Mikäli hän käyttää edelleen jäsenvaltion rahaa (käteisenä tai tilillään), hän katsoo kyseisessä rahassa ilmoitettua hintaa. Yleisesti ottaen ei ole varmaa, että tällä toimella kuluttajat totutetaan muuntolaskelmiin. Sen osoittaa kuitenkin vasta käytäntö. Voidaan olettaa, että valvutuneimmat kuluttajat omaksuvat muuntolaskelmien tekemisen, mutta erityisryhmien on voitava luottaa myyjien apuun.

7.3.1. Vuoden 2001 aikana julkishallintojen ja yritysten tulee siirtyä palkanmaksussaan euroon. Sama pätee eläkkeisiin. Tämän seurauksena osa palkansaajista saattaa muuttaa tilinsä euromääräisiksi, mikä sinänsä edistäisi uuteen rahaan totuttamista. Komitea kiinnittää kuitenkin huomiota asiaan liittyvään ongelmaan. Mikäli vain osa palkansaajista muuttaa tilinsä

euromääräiseksi, tarvitaan palkanmaksajien, -saajien ja pankkien yhteistyötä, jotta alun pitäen tiedetään, mitkä summat tulee maksaa euroina (niille, joilla on euromääräinen tili) ja mitkä tulee muuntaa jäsenvaltion rahaksi. Vaikka kaikkia euromääräisiä tilejä ei avattaisikaan kerralla, on otettava huomioon, että tietojen päivittäminen lisää jonkin verran hallintotyötä.

7.3.2. Myös televisiossa lähetettävien erilaisten kilpailujen ja tietokilpailujen yhteydessä voitaisiin edistää euron tunnetuksi tekemistä paremmin kuin tiedotuskampanjoilla, jos palkintosummat ryhdyttäisiin mahdollisimman pian ilmoittamaan sekä euroina että jäsenvaltion rahassa. Sama pätee mm. rahapeleihin ja vedonlyöntiin. Ajatus voi tuntua vähäpätöiseltä, mutta tavoite on tärkeä, ja komitea katsoo, että tämäkin seikka kannattaa ottaa huomioon.

7.4. 3 artikla: "Kannustaa talouden toimijoita kokeilemaan euroa". Artiklassa ehdotetaan, että vuoden 2001 kolmannella neljänneksellä pankit muuttaisivat tilit ja maksuvälineet euromääräisiksi, ellei asiakas sitä nimenomaisesti kiellä. Tiliotteissa kaikki summat on ilmoitettava euroina sekä jäsenvaltion rahassa. Näin ollen väistämätöntä euroon siirtymistä voitaisiin aikaistaa vähintään kolmella kuukaudella. Tähän ainakin osa asiakkaita suhtautuisi myönteisesti. Myös osa pankeista voisi hyötyä tästä järjestelystä, jonka ansiosta vuoden loppuun suunnitellun "kertarysäyksen" vaikutusta voitaisiin lievittää, mikäli jo käytössä olevat muunto-ohjelmat sen sallivat. Edellä mainittu ei kuitenkaan päde kaikkiin luottolaitoksiin. Jäsenvaltioiden tulee kuulla asianosaisia, eikä siirtymisen aikaistamisesta saa missään tapauksessa tulla pakollista.

7.4.1. Edellä mainitun lisäksi komitea kiinnittää huomiota 2 ja 3 artiklan väliseen yhteyteen. Mikäli palkat maksetaan vuoden 2001 loppuun jäsenvaltion rahassa, kuten useimmissa yrityksissä todennäköisesti tehdään, joutuu palkansaaja käsittelemään kahta rahayksikköä, mikäli hänen tilinsä muutetaan automaattisesti euromääräiseksi. Saman ongelman kanssa joutuvat tekemisiin myös työntekijät, joille palkka maksetaan euroina, mutta joilla on tili jäsenvaltion rahassa. Yleisesti ottaen olisi toivottavaa, että sekä palkkojen maksussa että tilinpidossa siirryttäisiin euroihin samanaikaisesti. Tämä ei ole yksinkertaista, ja siitä tulisi kuulla asian eri osapuolia, kuten ammattijärjestöjä, kuluttajia ja pankkeja.

7.5. 4 artikla: "Muuntotapahtumien vähentäminen". Komitea on tästä artiklasta täysin yhtä mieltä. Euroja tulee käyttää myös sopimuksissa, julkisissa hankinnoissa sekä uusien yritys-

ten osakepääoman ilmoittamisessa, etenkin jos esim. sopimukset ovat voimassa joulukuun 31. päivän 2001 jälkeen. Vastavaa menettelyä tulee soveltaa työehtosopimuksissa. Komitea on jo ilmaissut suhtautuvansa myönteisesti ajatukseen, että ihmisiä kehoitetaan tallettamaan tileilleen joulukuussa välttämättömintä lukuunottamatta kaikki käteisvaransa⁽¹⁾.

7.5.1. Eräissä jäsenvaltioissa jo muista syistä hyväksytty palkkojen ja eläkkeiden käteismaksukiello. Niiden ohjaaminen pankki- tai postisäästötileille voisikin tarjota mahdollisuuden vähentää muuntotapahtumia. Sen lisäksi, että näin säästytäisiin euroiksi muuntamiselta, vähennettäisiin myös yksityishenkilöihin, pankkeihin ja postitoimipaikkoihin kohdistuvaa ryöstöuhkaa sekä torjuttaisiin pimeää työtä. Tällaista yleistä pakkoa on myös vastustettu, vaikka se näyttää toimivan eri maissa ongelmitta. Komitea katsoo, että vaikka pakkoon ei turvauduttaisikaan, on palkkojen ja eläkkeiden maksamista käteisenä kuitenkin pakkallaan hankaloittaa kaikin keinoin.

7.6. 5 artikla: "Euroseteleiden ja -kolikoiden käyttöönnoton helpottaminen". Artiklassa hahmoteltuja keinoja on käsitelty tämän lausunnon kohdassa 6. Komitea on niistä yhtä mieltä, mutta kiinnittää huomiota mahdollisiin logistiikkaan liittyviin esteisiin⁽²⁾, tarpeeseen estää rahanpesu⁽³⁾ sekä väärennöksiltä suojautumiseen⁽⁴⁾. Sivumennen todettakoon, että euroon siirtymisestä riippumatta kauppa toivoo käteisen korvaamista muilla maksuvälineillä (etenkin maksukorteilla). Kuluttajia kehoitetaan erityisesti rahankuljettajien lakkojen aikana käyttämään maksukortteja, mutta käteisen rahan määrän pienentäminen on myös normaaliaikoina välttämätöntä.

8. Päätelmät

8.1. Komitea on yhtä mieltä siitä, että multimediaa, mutta etenkin televisiota hyödyntävä uusi tiedotuskampanja on euroon siirtymistä silmällä pitäen tarpeen. Komitea suosittelee kuitenkin, että kampanja toteutettaisiin oikeaan aikaan, ja siihen käytettäisiin mahdollisimman vähän jäsenvaltioiden ja ennenkaikkea yhteisön julkisia varoja. Käytännön tasolla kukin jäsenvaltio on vastuussa omasta tiedotuspolitiikastaan.

⁽¹⁾ Ks. kohta 6.4.

⁽²⁾ Ks. kohta 6.7.

⁽³⁾ Ks. kohta 6.6.

⁽⁴⁾ Ks. kohdat 5.2 ja 6.2.

8.2. Tässä mielessä myös euron etuja ja sen Euroopalle tarjoamaa hyötyä koskevan poliittisen viestin välittäminen tulee jättää jäsenvaltioiden viranomaisille. Ainoastaan ne pystyvät arvioimaan tilannetta, viestintätapoja sekä omien kansalaistensa vastaanottavuutta.

8.3. Yhteiseen rahaan siirtymiseen liittyy monia käytännön ongelmia, joita ei pidä dramatisoida sen enempää käytännössä kuin kansalaisille suunnatussa tiedottamisessa. Kansalaisten tulee lisäksi myöntyä toimimaan suositusten mukaan ja toteuttamaan niitä käytännössä, eli välttämään suurien käteissummien säilyttämistä ja vaihtamista sekä uuden rahan jonottamista. Lisäksi pankki- tai postisäästötili tulisi avata viimeistään nyt, ja maksukortteja tulisi käyttää aina kuin se on mahdollista.

8.4. Pankkijärjestelmällä ja kaupalla on keskeinen rooli. Pankkien tehtäviin kuuluu tilien ja kaikkien tiedotteiden muun-

taminen euromääräisiksi sekä logistiikan osalta uuden rahan vastaanotto, säilytys ja jakelu. Kauppojen rooliin kuulu jäsenvaltioiden rahan kerääminen asiakkailta, sen toimittaminen pankkiin ja tarvittaessa vaihtorahan antaminen euroina. Tähän kaikkeen liittyy kolikoiden ja seteleiden ennakkosaatavuuteen vaikuttavia tekijöitä ja niistä aiheutuvia logistisia sekä turvallisuuteen ja korkojen määrittelyyn liittyviä ongelmia.

8.5. Koska komitea on tietoinen, että tämä kuuluu jäsenvaltioiden viranomaisten toimivaltaan ja edellyttää varovaisia neuvotteluja, se ei aio ottaa siihen kantaa. Logistiikkaan liittyvien ongelmien ratkaiseminen kuuluu siitä vastaavalle taholle, myös uuden ja vanhan rahan yhteiskäytön aikana. Tässä yhteydessä komitea kiinnittää huomiota siihen, että logistiikkaongelmat kasvavat yhteiskäyttöjakson lyhetyessä.

Bryssel 29. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Naisten ja miesten väliset palkkaerot"

(2001/C 155/12)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 21. syyskuuta 2000 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaa lausunnon aiheesta "Naisten ja miesten väliset palkkaerot".

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -jaosto antoi lausuntonsa 7. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Susanna Florio.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28.–29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 28. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 65 ääntä puolesta ja 8 vastaan 14:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Oikeus samaan palkkaan on sisällynyt yhteisön lainsäädäntöön yhteisön perustamisesta lähtien. Vuonna 1957 tehdyn Rooman sopimuksen 119 artiklassa määrätään, että jäsenvaltioiden tulee varmistaa sen periaatteen noudattaminen, jonka mukaan miehille ja naisille maksetaan "samasta tai samanarvoisesta työstä sama palkka".

1.1.1. Miesten ja naisten samapalkkaisuuden periaatteen soveltamista koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetussa direktiivissä 75/117/ETY todetaan, että samasta tai samanarvoisesta työstä on maksettava sama palkka.

1.1.2. Amsterdamin sopimuksen 141 artiklassa, jolla muutetaan 119 artiklaa ja korvataan se, annetaan neuvostolle oikeusperusta, joka antaa sille mahdollisuuden hyväksyä toimenpiteitä tasa-arvoisen kohtelun periaatteen varmistamiseksi.

1.1.3. Myös muilla direktiiveillä⁽¹⁾ on välillisesti lujitettu tätä oikeutta Euroopan unionissa.

⁽¹⁾ Näistä tärkeimpiä ovat direktiivi 76/207/ETY (mahdollisuudet työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työolot) sekä direktiivi 79/7/ETY, direktiivi 86/378/ETY ja direktiivi 96/97/EY (sosiaaliturva).

1.2. Komitea toivoo, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan hyväksyminen edistää kehitystä kohti todellista unionin kansalaisuutta ja levittää näitä demokraattisen perustuslain pohjana olevia periaatteita ylikansalliselle tasolle. Perusoikeuskirjan 23 artikla koskee naisten ja miesten välistä tasa-arvoa, joka "on varmistettava kaikilla aloilla työelämä ja palkkaus mukaan lukien".

1.3. Tasa-arvoisen kohtelun periaate otetaan huomioon myös Yhdistyneiden Kansakuntien järjestelmässä, erityisesti ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa (1948)⁽¹⁾, kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa (1979)⁽²⁾, Pekingin julistuksessa ja toimintaohjelmassa (1995) sekä New Yorkissa kesäkuussa 2000 pidetyn YK:n yleiskokouksen Peking+5 -erityisistunnon päätössiakirjassa.

1.3.1. Kansainvälinen työjärjestö on antanut aiheesta useita sääntöjä, joista voidaan mainita erityisesti yleissopimus n:o 100 samapalkkaisuudesta (1951), jonka kaikki 15 jäsenvaltiota ovat ratifioineet.

1.4. Yhtäläistä kohtelua palkkauksessa voidaan siis pitää niin yhteisön kuin kansainväliseen lainsäädäntöön kuuluvana todellisena perusoikeutena.

2. Palkkatilanne

2.1. Vaikka naisten palkkauksessa on pyritty todelliseen tasa-arvoon miesten kanssa erilaisin toimenpitein ja määräyksin, eroja on edelleenkin, ja tietyillä aloilla ne tuntuvat jopa kasvaneen entisestään. Tuoreiden tutkimusten mukaan naisten ja miesten palkkauksessa on keskimäärin 27 prosentin ero Euroopan unionin jäsenvaltioissa, ja tietyissä maissa ero on jopa yli 30 prosenttia⁽³⁾. Kun otetaan huomioon sellaiset työmarkkinoilla vaikuttavat rakenteelliset erot (ikä, ammatti ja toimiala), joita ei voi pitää syrjintänä, naisten ja miesten palkkaero on edelleen 15 prosenttia.

2.2. Naisten ja miesten palkkaerot ovat korostuneet EU:n jäsenvaltioissa maittain vaihtelevan taloudellisen ja yhteiskunnallisen tilanteen myötä. Kun palkkaeroja analysoidaan huolel-

lisesti kolmen rakenteellisen tekijän perusteella (ikä, ammatti, työnantajan toimiala), ero pysyy samana. Lisäksi on muistettava, että tilanne on vielä huonompi hierarkian korkeimmilla tasoilla, joissa naisten palkka on keskimäärin $\frac{2}{3}$ miesten palkasta⁽⁴⁾.

2.3. Eurostatin vuodelta 1995 peräisin olevien viimeisimpien tietojen mukaan naisten keskipalkka on noin 72 prosenttia miesten palkasta. Tiedot perustuvat kokopäivätyöhön kaikilla tuotantoaloilla maataloutta, opetusala, terveydenhuoltoalaa sekä henkilökohtaisia ja hallintopalveluja lukuun ottamatta.

2.4. Tiedot ovat riittämättömiä ja puutteellisia ja niitä on vaikea verrata toisiinsa, sillä naisten ja miesten työtehtävät ovat erilaisia. Lähes kolmannes kokopäivätyötä tekevästä naisista työskenteli vuonna 1995 toimistotehtävissä, kun miehistä vastaavissa töissä oli vain 10 prosenttia. Miehistä 47 prosenttia oli ammattityöntekijöitä, ja naisista heitä oli 18 prosenttia. Tehdastyötä tekevien naisten palkkaus on yleisesti ottaen tasa-arvoisempaa kuin toimistotyöntekijöiden (määrätyt tehtävät), vaikka eri teollisuudenalojen välillä on eroja. Esimerkiksi tilanne sellaisella naisvaltaisella alalla kuin tekstiiliteollisuus on erilainen kuin metalliteollisuudessa.

2.5. Lisäksi aika on ajanut Eurostatin tietojen ohi, sillä työelämässä on tapahtunut viime vuosina paljon kehitystä, eikä tiedoissa oteta huomioon esimerkiksi uuteen teknologiaan eikä uusiin toimenkuviin liittyviä uusia aloja, epätyypillisiä työsuhteita, tilapäistyötä, osa-aikatyötä, etätyötä jne.

2.6. Jäsenvaltioiden keskimääräistä tilannetta kuvaavien Eurostatin tietojen mukaan työelämässä olevat naiset ovat keskimäärin miehiä nuorempia: naisista 44 prosenttia on alle 30-vuotiaita, kun miehistä heitä on 32 prosenttia. Tämä ero supistuu asteittain, ja yli 30-vuotiaiden kohdalla se muuttuu käänteiseksi. Kyseisessä iässä monet naiset poistuvat työelämästä joko väliaikaisesti tai lopullisesti erityisesti siksi, että he hankkivat ja hoitavat lapsia. Nämä valinnat vaikuttavat naisten mahdolliseen työelämään paluuseen, urakehitykseen sekä naisten osuuteen johtoporaassa. Tämä kaikki vaikuttaa suoraan keskimääräiseen palkkatasoon ja voi tietyissä tapauksissa olla epäsuoraa palkkasyrjintää.

⁽¹⁾ Ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 23 artikla.

⁽²⁾ Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 11 artikla.

⁽³⁾ YK:n Euroopan talouskomissio 1999, *Women and economy in the ECE region* (E/ECE/RW.2/2000/2).

⁽⁴⁾ Employment in Europe, 1998.

2.7. Merkittävä tekijä on myös sukupuolten välinen palkkarakenne. Kuten komissio on useissa asiakirjoissaan maininnut, useat palkkarakenteesta johtuvat tekijät voivat olla syynä sukupuolten välisiin palkkaeroihin. Tällaisia tekijöitä ovat toimiala, uratyypit ja palkanmaksuperusteet (tasot, ikäisät, koulutus jne.). Palkkarakenteeseen vaikuttavat myös työtyyppi ja työtunnit, etenkin ylityötunnit.

2.8. Erot ovat erityisen selviä tehdastyöntekijöillä, joille ylityötunneista tulee tuntuva lisä palkkaan ja joista suurin osa on miehiä. Sama pätee myös kaupan alalla, etenkin vähittäiskaupassa, joka on naisvaltainen ala ja jossa palkat ovat selvästi alhaisempia.

2.9. Pienipalkkaistenkaan⁽¹⁾ joukossa naisten asema ei ole parempi. Noin kolme neljäsosaa näistä työntekijöistä on naisia. Ilmiötä voidaan selittää vain osin naisten suurella osuudella osa-aikatyöntekijöistä (43 prosenttia). Tärkeä selittävä tekijä jäljelle jäävän prosenttiosuuden suhteen on alhainen palkkataso, josta kärsivät erityisesti naiset.

2.10. Näiden rakenteellisten tekijöiden vuoksi sekä yksityiskohtaisten ja ajantasaisten tietojen puuttuessa analysointi on erityisen vaikeaa, mikä hankaloittaa myös palkkatason tasapainottamiseen tähtäävien konkreettisten toimien toteuttamista. Yksi askel analyysien parantamiseksi olisi jäsenvaltioiden vero-, tuki-, sosiaalivakuutus, päivähoito- ja hoivajärjestelmien vertailu.

3. Vertikaaliset ja horisontaaliset erot

3.1. Erilaisten palkkarakenteiden analyysi osoittaa, että palkkajärjestelmät, eri alojen tehtävien ja urakehityksen määrittely, työn organisointi sekä ammattikoulutus ja -pätevyys ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa.

3.2. Naistyyöntekijöihin kohdistuva palkkasyrjintä on sekä vertikaalista että horisontaalista. Horisontaalista palkkasyrjintä on silloin, kun samanarvoisesta työstä maksetaan naistyyöntekijöille pienempää palkkaa, mikä johtuu ennen kaikkea erilaisesta arvostuksesta ja siten tehtävien ja pätevyyden erilaisesta määrittelystä. Vertikaalinen palkkasyrjintä ilmenee naisten vaikeuksi-

na edetä uralla. On myös muistettava, että hyvin usein ja etenkin tietyissä maissa lasten- tai vanhustenhoito koskevia sosiaalipalveluja ei ole mitoitettu työmarkkinoiden tarpeisiin siten, että naiset voisivat yhä useammin osallistua esteettömästi työmarkkinoille. Myös koulutusjärjestelmä voisi olla merkittävä väline naistyyöntekijöiden aseman parantamiseksi.

3.3. Voimakkaasti naisvaltaiset alat, kuten julkissektori, vanhusten- ja lastenhoito tai kaupan alat, ovat pienipalkkaisia. Miesvaltaisille aloille ovat sitä vastoin tyypillisiä palkkaeroja kasvattavat taloudelliset edut, palkkiot ja kannustimet. Siksi naisia täytyy rohkaista hakeutumaan miesvaltaisille aloille, jotka mahdollistavat myönteisen palkkakehityksen.

3.4. Työmarkkinoiden kehittyminen kohti entistä joustavampia työmuotoja ei ole sinällään kielteistä, sikäli kun naiset ja miehet eivät ole sen vuoksi vaarassa joutua entistä enemmän häviölle palkan suhteen.

4. Palkkaerot unionin jäsenyyttä hakeneissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa

4.1. Naisten ja miesten välillä on palkkaeroja myös Keski- ja Itä-Euroopan maissa, joissa naisten palkat ovat 20–25 prosenttia miesten palkkoja alhaisemmat. Kyseisissä maissa palkkaerojen on myös havaittu kasvaneen viime vuosina, mikä johtuu ennen kaikkea työmarkkinoiden voimakkaasta eriyttämisestä. Markkinatalouteen siirtyminen on ollut välttämätöntä ja toivottavaa, mutta se on heikentänyt tietyillä aloilla naisten sosiaalista ja taloudellista tilannetta. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että naisilla oli aiemmin mahdollisuus saada korkeatasoisista yleissivistävää ja ammattikoulutusta, ja he kykenivät hyödyntämään usein työpaikan lähistöllä tarjolla olevia lastenhoitopalveluja. Jo aiemmin alipalkatulla ja naisvaltaisella pankkialalla naiset ovat joutuneet yhä enemmän syrjään samalla kun alan palkat ovat huomattavasti nousseet. Julkissektorilla työskentelevien naisten prosentuaalinen osuus on edelleen korkea etenkin opetus- ja terveydenhuoltoaloilla⁽²⁾.

5. Yhteisön toimet

5.1. Luxemburgissa vuonna 1997 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti sukupuolten tasa-arvo sisällytetään kaikkiin pilareihin vuoden 2000 työllisyyden suuntaviivoissa. Lisäksi vahvistetaan naisten ja miesten tasa-arvoisia mahdollisuuksia koskevan pilarin aktiivista roolia

⁽¹⁾ Ryhmään kuuluvat työntekijät, joiden palkka on alle 60 prosenttia keskipalkasta kyseisessä valtiossa. Huomioon on otettu vähintään 15 tuntia viikossa työskentelevät (Eurostat 1996).

⁽²⁾ YK:n Euroopan talouskomissio 1999, *Women and economy in the ECE region* (E/ECE/RW.2/2000/2).

työllisyyden kehittämisen avaintekijänä. Neljännen pilarin suuntaviivoissa nimenomaan kehoitetaan jäsenvaltioita toteuttamaan toimia, joilla edistetään naisten ja miesten samapalkkaisuutta ja estetään palkkaeroja.

5.2. Euroopan sosiaalirahaston yhtenä tavoitteena on parantaa naisten asemaa työmarkkinoilla ottamalla huomioon urakehitys, uudet ammatinvalintamahdollisuudet ja yrittäjyys sekä palkkaeroihin ratkaisevasti vaikuttava vertikaalinen ja alakohtainen erottelu.

5.3. Komissio julkaisi lokakuussa 1998 palkkarakennetta koskevan kyselyn tulokset, jotka vahvistavat naisten ja miesten palkkaerot ja joissa eritellään ilmiön syitä. Kysely perustuu vuoden 1995 (Ranskan osalta vuoden 1994) tietoihin, jotka ovat epätäydellisiä ja joista puuttuvat Irlantia, Itävaltaa ja Portugalia koskevat tiedot. On luonnollisesti otettava huomioon perustamissopimuksen 128 artiklassa mainitut työllisyyspolitiikan toimenpiteet (työllisyyttä koskevat suuntaviivat, neuvoston suositukset jäsenvaltioille sekä jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmat), joiden mukaan naisten ja miesten tasa-arvo on yksi neljästä pilarista ja joiden yhteydessä jäsenvaltiot sitoutuvat toteuttamaan konkreettisia toimia sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi.

5.4. Komissio hyväksyi vuonna 1996 menettelysäännöt naisten ja miesten samanarvoisen työn samapalkkaisuuden toteuttamiseksi, jotta voitaisiin tunnistaa mahdollinen syrjiminen etenkin silloin, kun se perustuu epäoikeudenmukaisiin työn arviointi- tai pätevyyden luokittelujärjestelmiin. Menettelysäännöt, jotka eivät ole tyhjentyviä tai oikeudellisesti sitovia, suunnattiin työmarkkinaosapuolille, julkis- ja yksityissektorin työnantajille sekä yksityishenkilöille⁽¹⁾. Tässä yhteydessä on myös mainittava naisten ja miesten tasa-arvoon liittyvää yhteisön strategiaa koskeva toimintaohjelma (2000–2005)⁽²⁾.

5.5. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt lukuisia samapalkkaisuutta koskevia asioita, mikä osoittaa yhtäältä, että naistyöntekijät ovat entistä tietoisempia palkkaoikeuksistaan. Toisaalta se merkitsee, että asiaa koskevaa lainsäädäntöä tulisi ajanmukaistaa ja muuttaa nykyistä avoimemmaksi ja yhtenäisemmäksi mukauttamalla sitä työmarkkinaosapuolten avustuksella työelämän uusiin muutoksiin⁽³⁾. Komitea toivoo, että työmarkkinaosapuolet työskentelevät jatkuvasti tasa-arvon puolesta ja syrjintää vastaan.

6. Suositukset

6.1. Komitea katsoo aiheelliseksi osaltaan estää kaikenlaisia sukupuolesta johtuvia epätasa-arvon, syrjinnän ja syrjäytymisen muotoja, joita mahdollisesti esiintyy työelämässä ja joilla rikotaan naisten ja miesten tasa-arvoisten mahdollisuuksien periaatetta.

6.2. Yhteisön lainsäädännössä turvataan teoriassa naisten ja miesten samapalkkaisuuden periaate, mutta sukupuolten väliset palkkaerot ovat edelleen huomattavat. Komitea onkin useissa lausunnoissaan maininnut, että tasa-arvoisten mahdollisuuksien politiikkaa on vahvistettava⁽⁴⁾.

6.3. Komitean mielestä unionin ja jäsenvaltioiden hallitusten on käynnistettävä uusia aloitteita, joissa käsitellään avoimuutta naisten ja miesten palkkaerojen suhteen. Ne nojautuvat Amsterdamin sopimukseen, etenkin sen 141 artiklaan, sekä direktiiviin 2000/78/EY⁽⁵⁾, joka käsittelee yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevia yleisiä puitteita. Näin todettiin myös Helsingissä vuonna 1999 pidetyssä ministeritason konferenssissa aiheesta ”Sukupuolten tasa-arvo ja työllisyyspolitiikka”.

6.4. Komitea pitää palkkaeroja koskevien ajanmukaisten tietojen puuttumista erityisen huolestuttavana seikkana. Komitea kehottaakin EU:n ja jäsenvaltioiden toimielimiä keräämään asiasta luotettavia tietoja. Kyseisten tietojen tulisi olla sukupuolen mukaan eriteltyjä sekä aloittain vertailukelpoisia unioni-, jäsenvaltio- ja aluetasolla, jotta käytettävissä olisi ajanmukainen kehys erityispolitiikkoja sekä mahdollisia mukauttamis- ja yhdenmukaistamistoimia varten. Yhtä tärkeää on edistää tutkimuksia sukupuolten välisistä palkkaeroista.

6.5. Komitean mielestä on toivottavaa laatia analyysejä miesvaltaisten alojen yksilöimiseksi sekä luoda koulutusohjelmia, joiden avulla helpotetaan naisten sijoittautumista kyseisille aloille. Myös naisvaltaiset alat tulisi yksilöidä ja helpottaa miesten sijoittautumista niille sekä asennemuokkauksen että lainsäädännön avulla silloin, kun lakia ei ole pantu täytäntöön.

⁽¹⁾ KOM(96) 336 lopull., 17.7.1996.

⁽²⁾ EYVL L 17, 19.1.2001, s. 22–29.

⁽³⁾ Luettelo merkittävimmistä tuomioista liitteenä (ks. ”Viitteet” lausunnon lopussa).

⁽⁴⁾ EYVL C 116, 20.4.2001 – EYVL C 123, 25.4.2001.

⁽⁵⁾ Neuvoston direktiivi 2000/78/EY, annettu 27 päivänä marraskuuta 2000, yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista, EYVL L 303, 2.12.2000, s. 16–22.

6.6. Komitean mielestä komission tulisi selvittää, miten vuonna 1975 annettua direktiiviä ja yhteisöjen tuomioistuinten antamia tuomioita on pantu täytäntöön jäsenvaltiossa. Selvityksen perusteella tulisi avata keskustelu voimassaolevan EU:n lainsäädännön tarkistamisen tarpeellisuudesta ottaen huomioon työmarkkinoiden uusi tilanne.

6.7. Komitea on sitä mieltä, että komission tulisi perustaa pysyvä seurantaelin työllisyyden ja sosiaaliasiain pääosastoon. Seurantaelin käsittelee mm. naisten ja miesten tasa-arvoiseen kohteluun liittyviä palkkakysymyksiä sekä seuraisi ja tutkisi EU:n jäsenmaiden tilannetta ja vertailisi niitä koskevia tietoja (EAY, UNICE, Eurostat). Lisäksi seurantaelin laatisi yhteiset kriteerit palkan eri osatekijät käsittävää luetteloa varten sekä analysoisi työelämän muutoksia etenkin uusien teknologia-alojen, epätyypillisten työsuhteiden jne. osalta. Puheenjohtajamaa Ruotsi valmistelee myös parhaillaan erityishanketta naisten ja miesten palkkaerojen tasoittamiseksi.

6.8. On tärkeää levittää saatuja tietoja ja etenkin hyviä käytänteitä EU:n jäsenmaihin.

6.9. Jotta yhteisön uusi lainsäädäntö olisi selkeä ja toteutettavat toimet vastaisivat työmarkkinoiden uusia tarpeita, komitean mielestä on välttämätöntä, että komissio neuvottelee etukäteen työmarkkinaosapuolten kanssa.

6.10. Kuten vuoden 2001 työllisyyden suuntaviivoissa mainitaan, jäsenvaltioiden tulisi harkita sellaisten erityistoimien sisällyttämistä jäsenvaltiokohtaisiin toimintasuunnitelmiinsa, joilla edistetään naisten osallistumista työmarkkinoille. Jäsenvaltioiden tulisi myös ottaa kantaa toimiin, joita tarvitaan palkkasyrjinnän torjumiseksi.

6.11. Komitea toivoo, että menettelysääntöjä naisten ja miesten samanarvoisen työn samapalkkaisuuden toteuttamiseksi levitetään nykyistä enemmän työmarkkinaosapuolten sekä kaikilla tasoilla toimivien asiaankuluvien elinten keskuudessa ja että työmarkkinaosapuolet laativat komission kanssa ajanmukaisen arvion uusista työmuodoista sekä työmarkkinoiden organisaatiosta yleensä.

6.12. Komitea on sitä mieltä, että on välttämätöntä ottaa huomioon naisten asemaa edistävä politiikka, kun yhteisön säännöstöä siirretään osaksi unionin jäsenyyttä hakeneiden Keski- ja Itä-Euroopan maiden lainsäädäntöä.

Bryssel 28. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Viitteet

Seuraavassa luetellaan merkittävimpiä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antamia tuomioita tasa-arvoisesta palkkauksesta.

Asia 80/70	Gabrielle Defrenne vastaan Belgian valtio (Defrenne I) (119 artikla)
Asia 43/75	Gabrielle Defrenne vastaan Société anonyme belge de navigation aérienne (Sabena) (Defrenne II) (119 artikla)
Asia 149/77	Gabrielle Defrenne vastaan Société anonyme belge de navigation aérienne (Sabena) (Defrenne III) (119 artikla)
Asia 129/79	Macarthy Ltd vastaan Wendy Smith (119 artikla; direktiivi 75/117/ETY)
Asia 69/80	Susan Jane Woringham ja Margaret Humphreys vastaan Lloyds Bank Ltd (119 artikla; direktiivi 75/117/ETY)
Asia 96/80	J.P. Jenkins vastaan Kingsgate (Clothing Production) Ltd (119 artikla; direktiivi 75/117/ETY)
Asia 12/81	Eileen Garland vastaan British Rail Engineering Ltd (119 artikla; direktiivi 75/117/ETY)
Asia 170/84	Bilka-Kaufhaus GmbH vastaan Karin Weber von Hartz (119 artikla)
Asia 157/86	Mary Murphy ym. vastaan Bord Telecom Eireann (119 artikla; direktiivi 75/117/ETY)
Asia C-33/89	Maria Kowalska vastaan Hampurin kaupunki (119 artikla; direktiivi 75/117/ETY)
Asia C-177/88	Elisabeth Johanna Pacifica Dekker vastaan Stichtingvormingscentrum voor Jong Volwassenen (JVJ-Centrum) Plus (direktiivi 76/207/ETY)
Asia C-184/89	H. Nimz vastaan Hampurin kaupunki (119 artikla; direktiivi 75/117/ETY)
Asia C-435/93	Francina Johanna Dietz vastaan Stichting Thuiszorg Rotterdam (119 artikla; pöytäkirja Nr. 2)
Asia C-249/96	Lisa Jacqueline Grant vastaan South-West Trains Ltd (119 artikla; direktiivi 76/207/ETY)
Asia C-243/95	Kathleen Hill ja Ann Stapleton vastaan the Revenue Commissioners, Department of Finance (119 artikla)
Asia C-326/96	Levez vastaan T.H. Jennings (Harlow Pools) Ltd (1. joulukuuta 1998, vielä julkaisematta)
Asia C-66/96	Pedersen ym. vastaan Faellesforeningen for Danmarks Brugsforeninger ym. (19. marraskuuta 1998, vielä julkaisematta)
Asia C-281/97	Krüger vastaan Kreiskrankenhaus Ebersberg (9. syyskuuta 1999; vielä julkaisematta)

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**Hylätty muutosehdotus**

Seuraava muutosehdotus sai yli neljänneksen annetuista äänistä, mutta se hylättiin keskustelussa.

Kohta 6.7

Korvataan seuraavalla:

"Sekä komissio että Euroopan elin- ja työolojen kehittämissätiö käyttävät huomattavasti voimavaroja samapalkkaisuuskehityksen seurantaan ja sitä koskevan lainsäädännön täytäntöönpanoon. Niiden tulee jatkaa samapalkkaisuuden edistämistä. Lisäksi on hyvä muistaa, että Ruotsi on sitoutunut puheenjohtajakaudellaan miesten ja naisten samapalkkaisuutta koskevaan hankkeeseen."

Perustelu

Itsestään selvä.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 37, ei-ääniä: 46, tyhjiä: 2.

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus – Neuvoston asetus kalatalousalan rakenteellisia toimia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja edellytyksistä annetun asetuksen (EY) N:o 2792/1999 tietyistä säännöksistä poikkeamisesta"

(2001/C 155/13)

Neuvosto päätti 21. helmikuuta 2001 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 ja 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Talous- ja sosiaalikomitea antoi lausunnon valmistelun yleisesittelijä Jesús Muñiz Guardadon tehtäväksi.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 29. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. TSK kannattaa komission ehdotusta.

2. Asetuksen (EY) N:o 2792/1999 16 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan silloin, kun kalastussopimusta ei uusita, korvausten myöntäminen sallitaan ainoastaan toiminnan tilapäisestä lopettamisesta ja enintään kuudeksi kuukaudeksi (myöntämistä voidaan jatkaa kuudella kuukaudella siinä tapauksessa, että komissio hyväksyy toiminnan uudelleensuuntaamissuunnitelman).

3. Käsillä olevassa asetusehdotuksessa esitetään, että Marokon kalastussopimuksen alaisille yhteisön aluksille voidaan poikkeuksellisesti myöntää korvauksia alkujaan sovittuja 12:ta kuukautta pidemmän ajan eli 30. kesäkuuta 2001 asti ja

että KOR:sta myönnettävän rahoitusosuuden sallitaan siksi ylittävän mainitun asetuksen 16 artiklan 3 kohdassa mainitun rajan.

4. TSK ymmärtää, että Euroopan unionin on jatkettava neuvotteluja, kunnes Marokon kanssa saadaan aikaan toteuttamiskelpoinen sopimus (tämä on ensimmäinen kerta historiassa, kun sellaista ei ole onnistuttu solmimaan). Joka tapauksessa muuntamis- ja korvaamisprosessi on viipymättä käynnistettävä niin yhteisön kuin sen ulkopuolisten maiden pyyntipaikoilla.

Kalastussopimuksen puuttuminen vaikuttaa paitsi varustamoihin ja kalastajiin myös lukuisiin kalastukseen liittyviin toimiin. On syytä muistaa, että jokainen merellä toimiva kalastaja luo 5–7 työpaikkaa maissa.

Bryssel 29. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta ja asetusten (ETY) N:o 1017/68, (ETY) N:o 2988/74, (ETY) N:o 4056/86 ja (ETY) N:o 3975/87 muuttamisesta"

(2001/C 155/14)

Neuvosto päätti 17. lokakuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -jaosto antoi lausuntonsa 14. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli Edoardo Bagliano.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 83 ääntä puolesta, ei yhtään vastaan ja yksi pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Komissio esitteli huhtikuussa 1999 julkaistussa valkoisessa kirjassa EY:n perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklan soveltamissääntöjen uudistamisesta⁽¹⁾ perustelut radikaalin uudistuksen tarpeelle. Sen jälkeen komissio käynnisti laajan keskustelun, johon osallistuivat kaikki asianomaiset tahot – yritykset, yhteenliittymät, oikeus- ja taloustieteilijät, asianajajat, tuomarit ja jäsenvaltioiden hallitukset – antamalla kritiikkiä ja kiitosta, tekemällä ehdotuksia ja analyyskejä sekä täydentämällä pohdintoja.

1.2. Tiivistelmä

1.2.1. Uudistuksella poistetaan (81 artiklan 1 kohdassa kiellettyjen) kilpailun rajoitusten pakollinen ilmoittaminen, jota on tähän asti vaadittu poikkeuksen (saman artiklan 3 kohta) saamiseksi kiellosta (artiklan 1 kohta). Menettelyä hoitaa tällä hetkellä komissio, jolla on yksinään valta myöntää poikkeuksia (sitä kutsutaankin poikkeuslupajärjestelmäksi). Komissio aikoo näin luopua monopoliasemastaan poikkeuksien myöntämisessä (81 artiklan 3 kohta), jolloin sille jää enemmän aikaa ja resursseja vakavampien, esimerkiksi suuria monopoleja ja kansainvälisiä kartelleja koskevien ongelmien käsittelyyn.

1.2.2. Komissioon keskitetystä järjestelmästä siirryttäisiin näin hajautettuun järjestelmään, jossa toimivalta koko 81 artiklan soveltamisesta (myös artiklan 3 kohdan osalta ja ilman ilmoitusvelvoitetta) olisi jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisilla ja tuomioistuimilla, jotka voivat kiistatapauksissa puuttua asiaan vain jälkikäteen.

1.2.3. Yritykset ovat vastuussa 81 artiklan (myös sen 3 kohdan) tulkinnasta järjestelyjen laillisuuden arvioimiseksi.

1.2.4. Komissiolle jää

- ohjaus- ja valvontarooli, jota se voi toteuttaa muun muassa antamalla tietyissä tapauksissa tiedonantoja, asetuksia ja päätöksiä
- vastuu kansallisten kilpailuviranomaisten välisestä koordinoinnista, kun muistetaan että kaikkien osapuolten (viranomaiset ja tuomioistuimet) yhteistyö on välttämätöntä.

1.3. Komitean lausunto valkoisesta kirjasta

1.3.1. Komissio pyysi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 nojalla komitealta lausunnon valkoisesta kirjasta. Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi lausuntonsa 8. joulukuuta 1999 lähes yksimielisesti (vain kahden pidättyessä äänestämästä)⁽²⁾. Komitea toteaa launnossaan, että valkoisessa kirjassa ehdotettu 81 ja 82 artiklan soveltamisjärjestelmän uudistus on "rohkea ja erittäin innovatiivinen aloite".

1.3.2. Komitea pitää ehdotettua uudistusta perusteltuna ja järkevänä, mutta tähdentää myös "vaikeuksia ja riskejä, jotka voidaan ratkaista vain ennako- ja liitännäistoimien täsmällisen ohjelman avulla". Nämä toimet määritellään launnossa tärkeiksi ja välttämättömiksi.

1.3.3. Komitean lausunto sai hyvän vastaanoton myönteisen ja rakentavan näkemyksensä takia, ja siinä esitettyihin ajatuksiin ja ehdotuksiin on viitattu monissa yhteyksissä.

⁽¹⁾ KOM(1999) 101 lopullinen, EYVL C 132, 12.5.1999.

⁽²⁾ EYVL C 51, 23.2.2000, s. 55.

1.3.4. Komitea kiinnittää lausunnossa huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- oikeusvarmuus (kohta 2.3.6 kokonaisuudessaan; kohdassa esitetään tärkeitä ja konkreettisia huomioita ja ehdotuksia)
- oikeus valvoa omia oikeuksiaan (2.3.5.7)
- tulkinnan yhtenäisyys (2.3.5.10)
- yhteisön lainsäädännön ensisijaisuus (1.5.5)
- järjestelmän yhtenäisyyden ja yhdenmukaisuuden turvaaminen (2.3.5)
- riittämättömät toimet sen estämiseksi, että toimipaikka valitaan sen perusteella, missä säännökset ovat yrityksen kannalta edullisimmat (forum shopping) (2.3.2.8)
- tarve saada kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet osallistumaan keskusteluun (2.3.2 ja 2.3.3).

2. Huomioita

2.1. Komission ehdottama asetus on ensimmäinen askel oikeaan suuntaan uudistuksen toteuttamiseksi. Talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu ehdotukseen myönteisesti ja antaa tukensa komission rohkealle ja innovatiiviselle työlle.

2.2. Aivan aluksi on kuitenkin huomautettava, että vaikka komission ehdotukseen sisältyy uudistuksen perusrakenteen pääperiaatteet, se ei tarjoa täydellisiä säännöspuitteita eikä siten mahdollista asianmukaista ja tehokasta kokonaisarviointia. Uudistuksesta puuttuu vielä tärkeitä osatekijöitä. Sekä asetus-tekstissä että perusteluissa on lukuisia viittauksia komission tuleviin asiakirjoihin (asetukset, tiedonannot, suuntaviivat) tärkeistä asiakokonaisuuksista, mutta niissä ei anneta riittäviä tietoja asiakirjojen sisällöstä, kriteereistä, rajoista ja määräajoista.

2.3. Ehdotuksessa ei oteta huomioon tiettyjä komitean tekemiä tärkeitä huomioita (ks. kohta 1.3.4) erityisesti oikeusvarmuudesta (vuoden 1999 lausunnon kohdat 2.3.6.3, 2.3.6.4, 2.3.6.5, 2.3.6.6, 2.3.6.7 ja 2.3.6.8) ja yhteisön kilpailujärjestelmän yhtenäisyyden turvaamisesta (vuoden 1999 lausunnon kohdan 2.3.5 kaikki kolmetoista alakohtaa).

2.4. Lisäksi

- ehdotukseen ei sisälly säännöksiä komitean mielestä tärkeistä ja välttämättömistä liitännäistoimista, jotka olisi toteutettava ennakolta (ks. vuoden 1999 lausunnon päätelmien 3. luku)

- siinä ei ennakoida täydentäviä toimenpiteitä, jotka ovat kuitenkin välttämättömiä ehdotustekstissä esitettyjen normien perusteella (esimerkiksi tiedonannot todistustaakasta ja sovellettavasta lainsäädännöstä).

2.5. Talous- ja sosiaalikomitea on joka tapauksessa tyytyväinen toimiin, joita komissio on tähän mennessä toteuttanut valkoisesta kirjasta käydyn laajan keskustelun ja erityisesti tämän ensimmäisen lainsäädäntöaloitteen johdosta.

2.6. Periaate 81 ja 82 artiklan suorasta sovellettavuudesta ilman ennakolta tehtyä päätöstä sisältyy asetuksen 1 artiklaan ja samalla se määrittää koko uudistusta eli siirtymistä ilmoitus- ja lupajärjestelmästä laillisten poikkeuksien järjestelmään.

2.6.1. Ehdotuksen 3 artikla ”81 ja 82 artiklan ja kansallisen kilpailuoikeuden välinen suhde” on selkeä ja ennen kaikkea rohkean ytimekäs. Se poistaa kokonaan yhden suurimmista huolenaiheista.

2.6.2. Komitea korosti syyskuussa 1999 antamassaan lausunnossa⁽¹⁾ tätä kysymystä ja totesi, että asia ”ei voi olla pelkästään toimivaltaisten tuomioistuinten ja (jäsenvaltioiden) viranomaisten vastuulla” (kohta 2.3.5.12). Lisäksi Rooman sopimuksen 83 artiklassa – eli jo alusta lähtien – todetaan, että 81 ja 82 artiklassa tarkoitettujen periaatteiden soveltamisen kannalta aiheellisten asetusten ja direktiivien (1 kohta) tavoitteena on erityisesti määritellä toisaalta kansallisen lainsäädännön väliset suhteet ja toisaalta yhteisön oikeus (2 kohdan e alakohta).

2.6.3. Komitea katsoo, että (3 artiklassa säädetty) velvoite soveltaa yhteisön oikeutta silloin, kun toimet ovat ”omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan”, on paras keino välttää kilpailusääntöjen ”uudelleenkansallistamista”. Koska säännös on näin tärkeä, asetuksen voimaantulon yhteydessä tulisi hyväksyä tulkitseva tiedonanto, jossa selvitetäisiin, milloin toimet vaikuttavat kauppaan.

2.7. Todistustaakka, josta säädetään 2 artiklassa, kuuluu kantajalle (81 artiklan 1 kohdan määräysten rikkomus) ja vastaajalle (81 artiklan 3 kohdan edellytykset).

⁽¹⁾ EYVL C 51, 23.2.2000, s. 55.

2.7.1. Jotta tätä periaatetta voitaisiin soveltaa, komission on selvitettävä, mikä on 81 artiklan 1 kohdan ja 81 artiklan 3 kohdan todellinen sisältö. Tämä on tarpeen, koska komissio itsekin tunnustaa valkoisessa kirjassaan (kohdat 56 ja 57), että 81 artiklan 1 kohdan ja 3 kohdan suhteesta on eriäviä tulkintoja (sekä komissiossa että EY:n tuomioistuimessa).

2.8. Komission toimivalta ja valtuudet

2.8.1. Asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa (luku II – Toimivalta) komissiolle annetaan melko (muttei missään nimessä riittävän) yksityiskohtaisesti erityiset valtuudet määrittellä – asetuksen avulla – minkälaiset ”sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset ja yhdenmukaistetut menettelytavat” kuuluvat rekisteröimisvelvoitteen piiriin. Sekä sopimustyyppit että rekisteröimistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja velvoitteen noudattamatta jättämisestä aiheutuvat seuraamukset on tarkoitus määrittellä erillisessä asetuksessa (ks. myös asetuksen 34 artiklan a kohta).

2.8.1.1. Uusi rekisteröimisvelvoite vaikuttaa ensi näkemältä olevan ristiriidassa ilmoitusmenettelyn poistamisen kanssa (joka on keskeinen osa uudistusta). Ei tule myöskään aliarvioida mahdollisia lisäkustannuksia ja byrokratiaa, joita uudistuksen hengen ja tavoitteiden mukaisesti tulisi päinvastoin vähentää ja yksinkertaistaa tai poistaa kokonaan. Jos jossain jäsenvaltioissa on jo rekistereitä, on ilman muuta pyrittävä välttämään kahden rinnakkaisen rekisterin luomista.

2.8.1.2. Komissio katsoo rekisteröinnin olevan hyödyllistä avoimuuden lisäämiseksi (10 perustelukappale), vaikka se ”ei anna rekisteröiville yrityksille – mitään oikeuksia”. Kun tulevasta asetuksesta ei ole vielä mitään tietoa, säännös, jossa asetetaan velvoite (jonka noudattamatta jättämisestä aiheutuu seuraamuksia) ilman minkäänlaisten oikeuksien myöntämistä, vaikuttaa ensi näkemältä mahdolltomalta. Tosin 4 artiklan 2 kohdan mukaan ”komissio voi –”, mutta vaikka kyseessä on muodollisesti mahdollisuus, tämä neuvoston asetus antaisi kuitenkin komissiolle selvät valtuudet (myös seuraamusten osalta). Koska soveltamissäännöt, jotka komissio aikoo hyväksyä näiden valtuuksien käyttämiseksi, eivät ole vielä tiedossa, on mahdotonta antaa asiasta lopullista ja luotettavaa arviota.

2.8.2. Komissiolla on lisäksi valtuudet asettaa ”kaikki tarvittavat velvoitteet, mukaan lukien rakenteelliset korjaustoimenpiteet” (7 artiklan 1 kohta) todetun rikkomuksen lopettamiseksi.

2.8.2.1. Kyseiseen artiklaan liittyvä 11 perustelukappale ei tuo lisävaloa asiaan, mutta asetusta edeltävissä perusteluissa

esitetty artiklaa koskeva kommentti ei jätä sijaa epäilyksille: ”Rakenteelliset korjaustoimet voivat olla tarpeen, jotta rikkominen todella lopetetaan. Tämä voi koskea erityisesti tiettyjä yhteistyösopimuksia ja määräävän aseman väärinkäyttöä, jolloin joistain omaisuususeristä luopuminen voi olla tarpeen.”

2.8.2.2. Jos nämä korjaustoimet, joista ei ole mitään mainintaa valkoisessa kirjassa, koskevat jo olemassa olevia tilanteita, ne vaikuttavat olevan täysin ristiriidassa sekä nykyisen että uudistuksen tavoitteena olevan yhteisön kilpailuoikeusjärjestelmän ja sen hengen kanssa. Lisäksi ne merkitsisivät uuden välineen käyttöönottoa kilpailupolitiikkaan ilman asianmukaista esikeskustelua ja komission antamia välttämättömiä selvennöksiä.

2.8.2.3. Komitea korostaa, että rakenteelliset korjaustoimenpiteet ovat raskaita sekä taloudellisesti että sosiaalisesti ja että niitä on vaikea toteuttaa. Lisäksi niiden tehokkuudesta ei usein voida mennä takuuseen, ja niiden vaikutukset rajoittuvat vain kilpailukykyyn ja taloudelliseen tehokkuuteen. Kuten komission sekä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kokemukset keskittymien valvontasääntöjen soveltamisesta ovat osoittaneet, ennaltaehkäisyyn sopivat parhaiten välineet, joilla voidaan tehokkaimmin ratkaista kilpailun rakenteelliset ongelmat. Valkoisessa kirjassa (kohta 79) todetaankin, että tuotantoa harjoittaviin yhteisyrityksiin, jotka eivät hoida kaikkea itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvaa toimintaa, tulisi tulevaisuudessa soveltaa ennakkoilmoitusjärjestelmää. Komitea puolestaan toivoi vuoden 1999 joulukuussa antamassaan lausunnossa (kohdat 2.3.6.3–2.6.3.7), että ennakkoilmoitusjärjestelmää laajennetaan siten, että se koskee myös muita tapauksia.

Asiaan ei asetuksessa oteta millään tavalla kantaa. Ainoastaan perustelujen lyhyen I kohdan lopussa komissio toteaa, että kysymystä tuotantotoimintaa harjoittavista yhteisyrityksistä, jotka eivät hoida kaikkea itsenäiselle taloudelliselle yksikölle kuuluvaa toimintaa, ”tutkitaan lähemmin sulautuma-asetuksen muuttamista koskevien tulevien pohdintojen yhteydessä”.

2.8.2.4. Yhteisön kilpailusääntöjen soveltamisesta neljänkymmenen vuoden aikana saadut kokemukset osoittavat – myös muilta osin kuin asetuksen soveltamisessa keskittymiin – että osapuolet ovat joutuneet luopumaan monien tärkeiden aloitteiden toteuttamisesta juuri siksi, etteivät ne ole saaneet komissiolta virallista tai epävirallista lupaa. Komitea esitti vuonna 1999 antamassaan lausunnossa (kohta 2.3.6.9) seuraavaa: ”Joka tapauksessa on selvennettävä ja taattava, ettei ennakkoilmoitusmenettelystä luopuminen haittaa vaan pikemmin edistää yritysten aloitteesta käytävää yritysten, komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten keskinäistä ennaltaehkäisevää vuoropuhelua. Tämä vuoropuhelu ei luonnollisestikaan voi korvata varsinaista päätöstä eikä taata oikeusvarmuutta. Se

voisi kuitenkin tarjota arvokkaan epävirallisen ja joustavan tavan selvittää tärkeimmät tapaukset ennakolta ja muodostaa keskinäiseen luottamukseen ja avoimuuteen perustuvan käytännön.” Komissio myöntää 4 artiklaa (komission toimivalta) koskevan kommentin neljännessä kappaleessa, että uudessa järjestelmässä ”yritysten on periaatteessa itse arvioitava, vastaa-ko niiden käyttäytyminen lakia”.

2.8.2.5. Yleisesti ottaen perustellut lausunnot vaikuttavat sopivalta välineeltä yritysten oikeuksien asianmukaiseen tunnistamiseen. Ne mainitaan kuitenkin vain perusteluissa (II kohdan lopussa):

”Komissio on lisäksi valmis keskustelemaan tarvittaessa erityistapauksista yritysten kanssa. Komissio antaa neuvoja sellaisten sopimusten, päätösten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen suhteen, joihin liittyy ratkaisemattomia, aidosti uusia tulkintakysymyksiä. Tätä varten komissio julkaisee tiedonannon, jossa se selvittää, millaisin edellytyksin se voi antaa perusteltuja lausuntoja. Tällainen lausuntokäytäntö ei kuitenkaan saa johtaa yritysten automaattiseen oikeuteen saada lausunto, koska tämä merkitsisi tavallaan paluuta ilmoituksiin perustuvaan järjestelmään.”

Vaikutusten arvioinnin 3 kohdan lopussa (viimeinen luetelma-kohta) komissio ilmaisee asian hieman selvemmin viitatessaan harvoin tapauksiin, joissa on kyse ”uusista tai ennen ratkaisemattomista kysymyksistä”. Komission tulee olla valmis antamaan lausunto näiden harvojen tapauksien lisäksi myös silloin, kun kyseessä ovat merkittävät investoinnit ja tärkeät tai peruuttamattomat rakenteelliset muutokset.

2.8.3. Asetusehdotuksen III luvussa komissiolle annetaan muita valtuuksia. Näin komissio säilyttää päätösten avulla selkeän operatiivisen roolin seuraavilla aloilla:

- todetun rikkomisen lopettaminen (7 artiklan 1 kohta)
- välitoimenpiteistä päättäminen (8 artiklan 1 kohta)
- komission vastalauseiden poistamiseen liittyvien velvoitteiden määrääminen pakollisiksi (9 artiklan 1 kohta)
- päätöksellä päätettyjen menettelyjen aloittaminen tarvittaessa uudelleen (9 artiklan 3 kohta)
- 81 artiklan (sekä 82 artiklan) tiettyyn sopimukseen soveltamatta jättäminen (10 artikla).

2.8.3.1. Oikeusvarmuus, jonka 10 artikla antaa yrityksille, olisi paljon parempi, jos komissio ei päättäisi 81 artiklan soveltamatta jättämisestä vain yleistä etua koskevista syistä, vaan myös silloin, kun kyseessä on perustellusti yritysten etu. Yrityksillä pitäisi olla kyseinen oikeus erityisesti huomattavien investointien tai rakenteellisten muutosten kohdalla.

2.8.3.2. Komissio voi käyttää näitä 7 artiklan antamia laajoja toimivaltuuksiaan ”kantelun perusteella tai omasta aloitteestaan” (7 artiklan 1 kohta ja 10 artiklan ensimmäinen kohta) sekä välitoimenpiteiden kohdalla ”kiireellisissä tapauksissa” (8 artiklan 1 kohta). Toimia pitäisi laajentaa kohdan 2.8.3.1 ehdotuksen mukaisesti.

2.8.4. Komitea kannatti valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa komission ohjaus- ja valvontatehtävän säilyttämistä myös hajautetussa järjestelmässä. Näin voitaisiin varmistaa yhteisön kilpailuoikeuden johdonmukainen soveltaminen sekä yritysten oikeusvarmuus. Siksi komitea katsoo, että komissiolle annettavia valtuuksia tulisi täsmentää niin että ne olisivat helpommin ymmärrettävissä.

2.8.5. Asetusehdotuksessa annetaan komissiolle erityisvaltuuksia päätösten hyväksymisen (III luku) lisäksi myös tutkinnan toimittamiseen (V luku) laajentamalla komission toimintalaa ja -tehoa entisestään. Perustelut ovat seuraavat:

”Koska kilpailusääntöjen rikkomisen selville saaminen on yhä vaikeampaa, kilpailun tehokkaan suojelun varmistamiseksi on tarpeen täydentää komission tutkintavaltuuksia” (21 perustelukappale).

Tämä merkitsee erityisesti

- alakohtaisten tutkintojen toimittamista (17 artikla)
- tietojen pyytämistä (18 artikla)
- lausumien kirjaamista (19 artikla)
- tarkastusten tekemistä (20 artikla).

Komitea katsoo myös tältä osin, että asetuksessa tulisi tarkentaa valtuuksien rajojen määrittelyä.

2.8.5.1. Komitea ottaa huomioon 29 perustelukappaleen, jossa todetaan seuraavaa: ”Perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitettujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti tässä asetuksessa säädetään ainoastaan vähimmäisvaatimuksista sen tavoitteen saavuttamiseksi, eli yhteisön kilpailusääntöjen tehokkaan soveltamisen mahdollistamiseksi, eikä

siinä ylitetä sitä, mikä on tämän vuoksi tarpeen.” Komitea on kuitenkin ehdottoman vakuuttunut, ettei periaatteen teoreettinen sitovuus riitä, ja suosittaa siksi, että komissio ottaisi sen konkreettisesti huomioon hyväksyessään lukuisia toimenpanomääräyksiä tämän perusteellisesti uudistavan asetuksen täytäntöön panemiseksi.

2.9. Ryhmäpoikkeukset

Joulukuussa 1999 antamassaan lausunnossa komitea kannatti ”ryhmäpoikkeusasetuksille valkoisessa kirjassa kaavailtua roolia” (kohta 2.3.4.1). Komissio varaa myös uudessa hajautetussa järjestelmässä itselleen oikeuden antaa ryhmäpoikkeusasetuksia ”oikeudellisten puitteiden mukauttamiseksi ja tarkentamiseksi” (9 perustelukappale). Kuten komissio huomauttaa perusteluissa, näillä yhteisön asetuksilla ”luodaan puitteet määrittelyille sopimusryhmille” (II C 2 kohdan b alakohdan ensimmäinen kappale).

2.9.1. Komissio toteaa perusteluissa (II C kohdan 3 alakohdan viides kappale) vielä seuraavaa: ”EY:n kilpailuoikeuden alalla yritysten velvollisuutta arvioida käyttäytymistään helpotetaan ryhmäpoikkeuksilla, komission tiedonannoilla ja suuntaviivoilla, joissa selvitetään sääntöjen soveltamista. Täydennyksenä nyt käynnissä olevaan uudistukseen komissio sitoutuu lisäämään ponnisteluitaan tällä alalla. Ehdotetun asetuksen 28 artiklassa annetaan komissiolle yleinen toimivalta antaa ryhmäpoikkeusasetuksia. Tämä toimivalta varmistaa, että komissio pystyy reagoimaan riittävän nopeasti uusiin kehityssuuntauksiin ja muuttuviin markkinaolosuhteisiin.”

2.9.2. Koska kyseessä on yleinen toimivalta, komissiolla on näin käytössään yksinkertaistamisen ja avoimuuden lisäämisen väline, mutta näin se voi myös suunnata ja ohjailta yhteisön kilpailupolitiikkaa uudessa hajautetussa järjestelmässä. Komitea kannattaa ehdotusta, mutta tähdentää, että yleiselle toimivallalle tulisi asettaa joitain ehtoja.

2.10. Yhteistyö kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten kanssa

2.10.1. Asetuksen IV luku on keskeinen ehdotetun uuden järjestelmän kannalta, sillä se koskee yhteistyötä

- komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten välillä
- komission ja jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä.

2.10.1.1. Asetusehdotuksen 11 artiklan 1 kohdassa tarkennetaan, että komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten tulee olla ”tiiviissä yhteistyössä” siten, että ne muodostavat verkoston, joka on välttämätön tietojenvaihtoa ja avunantoa varten. Verkoston, tiedottamisen, kuulemisen sekä asiakirja- ja asia-aineiston siirtämismenettelyiden periaate on oikean suuntainen, mutta sitä pitäisi täydentää uuden hajautetun järjestelmän kohderyhmän (yrittäjät ja kuluttajat) oikeuksien suojelemisen periaatteella.

2.10.1.2. Perusteluissa todetaan 11 artiklan kohdalla (ensimmäinen kappale) yksiselitteisesti seuraavaa:

”– yksityiskohtaiset säännöt annetaan 34 artiklan mukaisessa komission täytäntöönpanoasetuksessa ja kilpailuviranomaisten välistä yhteistyötä koskevassa komission tiedonannossa.”

Komissio antaa – tosin vain osittain – tällä selvennöksellä vastauksen talous- ja sosiaalikomitealle, joka kannattaa komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyötä (vertikaalinen yhteistyö). Se huomauttaa kuitenkin, että tekstissä ei mainita viranomaisten keskinäistä yhteistyötä (horisontaalinen yhteistyö), joka on yhtä lailla välttämätöntä ja vaatii selkeitä ja sitovia sääntöjä. Asetusehdotuksen 13 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden viranomaisten (osittaisesta) yhteistyömekanismista (menettelyn keskeyttäminen silloin, kun jonkun toisen jäsenvaltion viranomainen käsittelee jo asiaa), mutta se on vapaaehtoista. Asetusehdotuksen 11 artikla vaikuttaa 13 ja 12 artiklaan verrattuna sitovammalta.

2.10.1.3. Asetusehdotuksen 11 artiklassa tulisi konkretisoida toimivaltajärjestelmä eli se, mille taholle mikäkin tapaus osoitetaan 5 artiklan mukaisesti. Yksittäiset tapaukset voidaan osoittaa tietyn jäsenvaltion viranomaisille, mikäli kilpailun rajoitukset tuntuvat pääasiassa vain kyseisessä valtiossa. Mahdollisuutena on myös, että komissio päättää erillisten kriteerien pohjalta, minkä jäsenvaltion viranomaiselle kilpailun kannalta merkittävän sopimuksen tarkistaminen kuuluu. On tärkeää, etteivät toimivalta- ja vastuualueet sekoitu toisiinsa verkoston sisällä, vaan ne määritellään selkeästi ja yritysten kannalta ymmärrettävässä muodossa siten, että luodaan yhtenäinen väline, jolla varmistetaan – muiden välineiden ja mekanismien kanssa – yhteisön kilpailuoikeuden johdonmukainen soveltaminen kilpailuviranomaisten verkossa.

2.10.2. Yhteistyö kansallisten tuomioistuinten kanssa sisältää kiistatta pulmallisia näkökohtia, ja siten sitä on vaikea säädellä sitovasti. Asetusehdotuksen 15 artikla onkin käytännössä vapaaehtoinen (sekä jäsenvaltioiden tuomioistuimille että komissiolle) 2 kohtaa lukuunottamatta. Kyseinen kohta

ei ole muodollisesti sitova, mutta kuitenkin käytännössä velvoittava. Siinä säädetään seuraavaa:

”jäsenvaltioiden tuomioistuimet toimittavat komissiolle jäljennökset tuomioista, joissa sovelletaan perustamissopimuksen 81 tai 82 artiklaa, kuukauden kuluessa tuomion antamisesta.”

2.10.2.1. Komissio voi myös kuitenkin (15 artiklan 3 kohta) pyytää kansallisia tuomioistuinta toimittamaan ”kaikki tarvittavat asiakirjat”. Lisäksi komissio voi esittää huomautuksia ja pyytää muita tahoja edustamaan sitä. Kyseisessä artiklassa ei kuitenkaan viitata sanallakaan asianomaisten yritysten oikeuksiin (oikeuksien selville ottaminen, vastalausuntojen esittäminen jne.).

2.10.2.2. Tapauksissa, joissa sovelletaan yhteisön kilpailuoikeutta, tuomioistuimen käsittelyssä olevan riita-asian osapuolilla tulisi olla oikeus pyytää lausuntoa toimivaltaiselta kilpailuviranomaiselta. Huomautusten esittäminen yhteisön yleistä etua koskevista syistä (15 artiklan 3 kohta) ei riitä. Ainoastaan antamalla osapuolille oikeus kilpailuviranomaisten lausuntoon voidaan vahvistaa niiden valtuudet asianomaisilla markkinoilla sekä varmistaa yhteisön kilpailuoikeuden soveltaminen oikeusprosessissa. Tämä vähentäisi huomattavasti jäsenvaltioiden tuomioistuinten keskenään ristiriitaisten päätösten vaaraa.

2.10.3. Komission ja jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten sekä komission ja kansallisten tuomioistuinten yhteistyöstä on jo annettu tiedonannot vuosina 1996 ja 1993.

2.10.3.1. Tuoreemmasta, vuodelta 1996 olevasta jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisia koskevasta tiedonannosta antamassaan lausunnossa⁽¹⁾ komitea totesi seuraavaa:

”Tiedonannon tarkoitus on ilman muuta kiitettävä. Siitä on puhuttu jo vuosia. Tulos ei kuitenkaan vaikuta asianmukaiselta eikä vakuuttavalta; se voi ehkä vain parantaa komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten välisiä muodollisia suhteita. Voidaan kuitenkin toivoa, että käsittelyajat lyhenevät hieman. Todellinen ja tehokas hajauttaminen tapahtuu nimittäin ponnekkain toimin kuten:

— asetuksen 17/62 tarkistuksella ja

— kansallisten kilpailulakien yhdenmukaistamisella menettelysääntöjen pikainen käsittely etusijalle asettaen”

⁽¹⁾ CES 1510/96, 19.12.1996, kohta 11, EYVL C 75, 10.3.1997, s. 22.

2.10.4. Kehitys on kulkemassa komitean toivomaan suuntaan lukuun ottamatta jäsenvaltioiden ja yhteisön kilpailulainsäädännön yhdenmukaistamisprosessia. Komissio myöntääkin perusteluissa (II C 2 kohdan a alakohdan toinen kappale), että vaikka ”useiden maiden kansallista kilpailulainsäädäntöä laadittaessa on käytetty 81 ja 82 artiklaa mallina, yhdenmukaistaminen ei kuitenkaan ole virallista, ja eroja on sekä laeissa että käytännössä. Tällaiset eroavaisuudet voivat johtaa jäsenvaltioiden väliseen kaupan vaikuttavien sopimusten ja menettelytapojen erilaiseen käsittelyyn.” Komissio on kuitenkin vakuuttunut, että 3 artiklan avulla voidaan varmistaa ”yksinkertaisella ja tehokkaalla tavalla, että kaikkiin liiketoimiin, joiden vaikutus ylittää rajat, sovelletaan yhtä säännöstöä”.

2.10.5. Ei tule kuitenkaan unohtaa prosessioikeuden merkitystä. Komitea ei kannatakaan näiltä osin komission näkemystä. Perustelujen III kohdan viimeisessä kappaleessa todetaan seuraavaa:

”Siten ehdotuksella ei pyritä yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden prosessioikeutta muuten kuin antamalla komissiolle ja kansallisille kilpailuviranomaisille valtuudet esittää huomautuksia omasta aloitteestaan.”

2.10.6. Komitea korostaa jälleen kerran olevansa huolissaan siitä, että kaikkien kannattama periaatteiden yhtenäisyys hukkuu eri jäsenvaltioiden erilaisiin käytäntöihin. Yhtenäisyyden periaatteen tulee näkyä jollain tavalla menettelyissä (ainakin hallinnollisissa menettelyissä). Komitea katsookin tarpeelliseksi muistuttaa komissiota, että perustamissopimuksen 83 artiklassa 81 ja 82 artiklassa tarkoitettujen periaatteiden soveltamiseksi tarkoitettuihin välineisiin sisältyvät myös direktiivit. Direktiivi on joustavin väline, koska se antaa yleensä mahdollisuuden valita eri vaihtoehtojen väliltä sekä riittävästi aikaa säännösten toimeenpanolle. Se on siis väline, jota voidaan käyttää lainsäädännön konkretisoimiseksi tulevaisuutta silmällä pitäen ja jonka avulla voidaan päästä myös sellaisten pulmallisten seikkojen kuin menettelyjen yhdenmukaistamiseen.

2.11. Neuvoa-antava komitea

2.11.1. Asetusehdotuksen 14 artiklassa neuvoa-antavalle komitealle annetaan keskeinen sija yhteistyömekanismeissa (IV luku), ja sen roolia vahvistetaan säätämällä kirjallisesta menettelystä sekä mahdollisuudesta keskustella jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten käsittelemistä asioista. Talous- ja sosiaalikomitea antoi valkoista kirjaa koskevassa lausunnossaan täyden tukensa tälle lujittamiselle, jonka tavoitteena on komission ja kilpailuviranomaisten päätösten koordinointi (kohta 1.5.4.2).

2.11.2. Komitea katsoo kuitenkin, että neuvoo-antavan komitean rooli on neuvoston uuteen asetukseen ehdotetuissa säännöspuitteissa edelleenkin riittämätön. Komitea toivoo, että neuvoo-antavan komitean lausunnot saisivat entistä enemmän oikea-aikaista julkisuutta ja että sen toimivaltaa laajennettaisiin myös tiedonantoihin ja suuntaviivoihin ja mahdollisesti myös asetuksiin, mutta kuitenkin niin, että vältetään menettelyn monimutkaistamista ja viivästyksiä.

2.12. Puolustautumisoikeudet

2.12.1. Asetusehdotuksen 26 artiklan 1 kohta ratkaisee vain osittain puolustautumisoikeuksia koskevat huolenaiheet. ”Komission on varattava yrityksille tai yritysten yhteenliittymille, joita menettely koskee, tilaisuus esittää huomautuksensa komission niitä vastaan esittämistä väitteistä”, mutta tämä koskee vain päätöksiä rikkomisen toteamisesta ja lopettamisesta (7 artikla), väli-toimenpiteitä (8 artikla) sekä sakkoja (22 artikla) ja uhkasakkoja (23 artikla). Myös 2 kohdassa viitataan näihin samoihin artikloihin, vaikka viittaus onkin muotoiltu yleisellä tasolla: ”Asianomaisten osapuolten puolustautumisoikeudet menettelyssä on täysin turvattu”.

2.12.2. Komitea toteaa, että tämä periaate – joka itse asiassa takaa käsittelyn – on yleinen periaate, joten sen yleinen luonne on tunnustettava asetuksessa erikseen.

2.12.3. Tämä takuu tulee antaa myös jäsenvaltioissa tapahtuvissa käsittelyissä, jotka ovat yhteydessä yhteisössä tapahtuvaan käsittelyyn. Esimerkiksi ennen menettelyn keskeyttämistä tai sen siirtämistä viranomaiselta toiselle on ainakin kuultava yrityksiä, ja niillä tulee olla mahdollisuus ilmaista oma näkömängensä keskeyttämisestä tai mahdollisesta siirrosta.

2.13. Hajauttaminen, tuomioiden yhdenmukaisuus ja muutoksenhakumenettely

2.13.1. Toisena perusongelmana on muutoksenhaku, sillä hajautetussa järjestelmässä, jossa ei ole kaikille yhteistä valitustahoa, on vaikea taata puolustautumisoikeudet sekä kilpailuoikeuden yhtenäisen ja johdonmukaisen soveltaminen kaikkialla EU:ssa. Komission valtuudet tiiviiseen yhteistyöhön jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten ja oikeuslaitoksen kanssa eivät riitä missään tapauksessa tällaisten tulosten saavuttamiseen.

2.13.2. Komitea painotti vuonna 1999 valkoisesta kirjasta antamassaan lausunnossa (kohta 2.3.5.11), että paras väline ristiriitaisten päätösten ja arviointien välttämiseksi ja järjestelmän yhtenäisyyden suojaamiseksi on sellainen, joka perustuu yhteisönlajuiseen muutoksenhakujärjestelmään. Komission koordinointi- (mukaan lukien oikeus antaa lausuntoja) ja ohjausvaltuudet sekä valtuudet siirtää ennakkoratkaisu EY:n tuomioistuimeen eivät riitä tähän tarkoitukseen.

2.13.3. Komitea on tietoinen siitä, että ongelma on monitahoinen ja vaikea sekä yhteisön oikeuden että jäsenvaltioiden oikeuden kannalta, mutta se katsoo, että kysymystä tulisi kuitenkin käsitellä tämän kilpailusääntöjen soveltamisen hajauttamiseen pyrkivän laajan uudistuksen yhteydessä. Tulisi miettiä sellaista lainsäädännöllistä näkökulmaa, johon sisältyisi keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä myös perustamissopimuksen tarkistukset. Sillä välin yhteisön lainsäätäjien tulee pyrkiä, vaikka vähitellen, löytämään soveltuvia ratkaisuja, jotka ovat uudistuksen hengen ja tavoitteiden mukaisia.

2.13.4. Yhteisön mahdollisen muutoksenhakujärjestelmän tulisi olla luonnollisesti tarkkaan rajattu, ja sen tulisi periaatteessa koskea jäsenvaltioiden viimeisen oikeusasteen päätöksiä. Muutoksenhaussa toimivalta tulisi olla EY:n tuomioistuimella tai ensimmäisen asteen tuomioistuimella, jolloin niiden toimivaltaan tulisi tehdä tarvittavat muutokset.

2.14. EY:n tuomioistuimen nykyinen toimivalta ennakkoratkaisuasioissa on merkittävä, muttei kuitenkaan riittävä. Hajauttamisen seurauksena on, että moniin päätöksiin, joihin piti aiemmin hakea muutosta ensimmäisen asteen tuomioistuimessa (koska ne olivat komission hyväksymiä), voidaan hakea vastedes muutosta vain kansallisissa elimissä (koska ne ovat kansallisten elinten hyväksymiä). Ei voida myöskään olettaa, että kaikki mahdolliset ongelmat – tai edes tärkeimmät niistä – voidaan ratkaista yksinomaan ennakkopäätöksin.

2.14.1. Uuden asetuksen 32 artiklassa tyydytään toistamaan asetuksen N:o 17/62 EY:n tuomioistuimen valvontaa koskevan 17 artiklan teksti. EY:n tuomioistuimen valvonta rajoittuu näiltä osin siten valituksiin ”päätöksistä, joilla komissio on määrännyt sakon tai uhkasakon”.

2.14.2. Eurooppalaisen muutoksenhakutason luomista koskeva kysymys tulee väistämättä käsiteltäväksi. Samalla on ehdottomasti ratkaistava ongelma EY:n tuomioistuimen toimivallan tarpeellisista muutoksista.

3. Päätelmä

3.1. Komitea kannattaa vakaasti kilpailusääntöjen soveltamisjärjestelmän uudistusta ja siihen liittyvää ensimmäistä lainsäädäntövälinettä, jossa puututaan keskeisiin rakenteisiin ja mekanismeihin. Komitea arvostaa säädöstekstin selkeyttä ja rohkeutta.

3.2. Koska aihe on monitahoinen ja koska komission tähänastinen toiminta on ollut kiitettävää, komitean on tun-

nustettava, että se odotti tarkennuksia ja lisätietoja ehdotukseen liittyvien tuki- ja jatkotoimien välityksellä, kuten se toivoi jo vuonna 1999 antamassaan lausunnossa.

3.3. Komitea seuraa kiinnostuneena komission tulevia toimia erityisesti ennakoitujen, tärkeiden lisäsäännösten alalla. Se sitoutuu antamaan komissiolle rakentavan tukensa.

Bryssel 29. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi yhteisöpatentista”

(2001/C 155/15)

Neuvosto päätti 7. syyskuuta 2000 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 14. maaliskuuta 2001. Esittelijä oli John Simpson.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 28. ja 29. maaliskuuta 2001 pitämässään 380. täysistunnossa (maaliskuun 29. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 77 ääntä puolesta ja 22 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Yhteenveto ja suositukset

1.1. Komitea kannattaa komission asetusehdotusta, jolla edistetään yhteisöpatentin aikaansaamista.

1.2. Komitea kannattaa ehdotusta, jonka mukaan yhteisön tulee liittyä Euroopan patenttisopimuksen jäseneksi yhteisöpatentin aikaansaamiseksi.

1.3. Komitea toivoo, että Euroopan patenttijärjestö suhtautuu myönteisesti ehdotukseen ja tekee aktiivista yhteistyötä sen toimeenpanossa kannustaen siten innovaatioita ja tutkimusta Euroopan yhteisössä.

1.4. Komitea on samaa mieltä siitä, että on vahvoja ja päteviä syitä käyttää yhteisöpatentin luomiseen asianmukaista asetusta.

1.5. Komitea pitää ehdotusta Euroopan patenttiviraston menettelyjen käyttämisestä yhteisöpatentin rekisteröimisessä loogisena ja yksinkertaisempuna kuin ehdotuksia rinnakkaisen järjestelmän luomisesta.

1.6. Komitea pitää yhteisöpatentin hakumenettelyä koskevan ehdotuksen keskeisenä piirteenä sitä, että menettely olisi voimassa rinnan kansallisia patentteja ja eurooppapatenttia koskevien hakumenettelyjen kanssa.

1.7. Komitea pitää yhteisöpatentin tuomia kustannussäästöjä ehdotetun järjestelmän keskeisenä edellytyksenä. Komission ehdotus merkitsee, että yhteisöpatentin kustannukset voisivat olla huomattavasti pienemmät kuin eurooppapatentin rekisteröimisen useisiin yhteisön jäsenvaltioihin aiheuttamat kustannukset.

1.8. Muita vaihtoehtoja harkittuaan komitea kannattaa komission suositusta, jonka mukaan edellytettäisiin, että yhteisöpatentti rekisteröidään kokonaisuudessaan yhdellä kolmesta virallisesta työkielestä ja patenttivaatimukset käännetään kahdelle muulle työkielelle.

1.8.1. Komitean mielestä komission tulisi hyväksyä järjestely, jossa yhteisöpatenttihakemus voidaan jättää hakijan kielellä ja se tulee kääntää yhdelle kolmesta työkielestä ilman hakijalle koituvia lisäkustannuksia.

1.9. Komitea suosittaa, että kun patenttia rikotaan tahattomasti siitä syystä, että sitä ei ole saatavilla rikkojan äidinkielellä, tietämättömyys hyväksyttäisiin puolustukseksi vain, jos rikkoja osoittaa, ettei olisi voinut ilman kohtuutonta vaivaa saada patenttitietoja. Näitä kysymyksiä koskevat päätökset kuuluisivat yhteisön immateriaalioikeustuomioistuimen toimivaltaan.

1.10. Jotta yhteisöpatentti toimisi tehokkaasti, kunkin vaiheen oikeudellisten menettelyjen tulee olla selvästi määritelty ja yleisesti tiedossa. Komitea edellyttää, että näistä kysymyksistä järjestetään lisäkuulemisia, joilla selvitetään järjestelmän hyväksyttävyyttä niiden toimijoiden kannalta, joiden ammatillisen edun mukaista sen kitkaton toiminta on.

1.11. Komitea katsoo, että jos yhteisöpatentin halutaan toimivan tehokkaasti, on luotava yhteisön laajuinen oikeuskäytäntö. Siksi se kannattaa ehdotusta yhteisön immateriaalioikeustuomioistuimen perustamisesta komission ehdottamien suuntaviivojen mukaisesti sillä varauksella, että jäsenvaltioiden erityistuomioistuimet hoitavat ensimmäiseen oikeusasteen tehtäviä yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ominaisuudessa (siinä valtiossa, jossa vastaajan kotipaikka sijaitsee tai rikkomus on tapahtunut).

1.12. Komitea katsoo, että komission tulisi tässä vaiheessa tehdä ehdotuksia, joilla varmistetaan, että myös pienyritykset voivat ja niillä on varaa panna vireille kanteita yhteisön immateriaalioikeustuomioistuimessa. On mahdotonta hyväksyä, että yhteisön tuomioistuin olisi todellisuudessa kustannusten, kanne oikeuden ja "asiamiehenä tuomioistuimessa toimimista koskevan oikeuden" vuoksi pk-yritysten tai pienten tutkimuslaitosten ulottumattomissa.

1.13. Kun komissio julkaisee ehdotuksensa yhteisön tuomioistuimen toiminnasta, komitea edellyttää, että niillä varmistetaan päätösten yhtenäinen täytäntöönpano koko yhteisössä ja vältetään nykyisen jäsenvaltioiden järjestelmiin perustuvan eurooppapatentin menettelyjen mahdolliset epä johdonmukaisuudet.

2. Johdanto

2.1. Patenttioikeuksien yhtäläistä soveltamista ja valvontaa koko Euroopan unionissa edistävän patenttimenettelyn ansiot ja arvo ovat kiistämättömät. Järjestely, jolla luodaan valvottavissa olevat oikeudet koko yhteisön alueelle, on looginen ja välttämätön osa aitojen yhtenäismarkkinoiden luomista. Kuten tässä lausunnossa osoitetaan, komitea pitää sekä välttämättömänä että kiireellisenä, että yhtenäisen yhteisöpatentin pikaisesta käyttöönotosta saadaan aikaan sopimus.

2.2. Komitea kannattaa komission ehdotuksen pääsisältöä ja suositaa aikataulun laatimista sen täytäntöönpanemiseksi mahdollisimman pian, jos mahdollista jo ennen vuoden 2002 puoliväliä.

2.3. Jo nyt on mahdollista hankkia patenttisuojaa koko Euroopan unionin alueelle keskitetysti myönnettävällä eurooppapatentilla, vaikka se onkin muunnettu joukoksi kunkin jäsenvaltion kansallisia patenteja. Koko Euroopan unionissa yli rajojen sovellettavaa uutta teollisoikeudellista suojaa kuitenkin tarvitaan, jotta voidaan varmistaa patenteilla suojattujen tavaroiden vapaa liikkuminen yli valtioiden rajojen.

2.4. Yhtenäinen yhteisöpatentti on hyödyllinen askel kohti aitojen yhtenäismarkkinoiden luomista. Sillä kannustetaan yritysten innovaatioita ja tutkimus- ja kehitystoimintaa, parannetaan niiden markkinoille pääsyä ja lisätään oikeusvarmuutta. Odotuksena on, että tällä lisätään ajan mittaan patenttihakemuksia ja pienennetään Yhdysvalloissa ja Euroopassa tehtävien patenttihakemusten määrän eroa.

2.5. Keskustelu yhteisön laajuisesti sovellettavan patentin (yhteisöpatentin) eduista aloitettiin 1960-luvulla. Eri aikoina on tehty useita aloitteita, mutta mikään niistä ei ole johtanut ehdotukseen, joka olisi hyväksytty virallisesti ja pantu täytäntöön yhteisössä.

2.6. Euroopan komissio⁽¹⁾ vahvisti äskettäin virallisesti tarpeen saada pikaisesti aikaan yhteisöpatentti, ja Eurooppa-neuvosto⁽²⁾ hyväksyi tämän näkemyksen. Lissabonin Eurooppa-neuvoston poliittisten linjausten valossa nämä periaatepäätökset on nyt pantava toimeen mahdollisimman nopeasti. Toimeenpanon onnistumisen merkitystä lisää entisestään tietotekniikan kapasiteetin ja sen uusien käyttömuotojen nopea kehitys.

⁽¹⁾ KOM(1999) 42 lopullinen, 5.2.1999.

⁽²⁾ Eurooppa-neuvoston päätelmät, Lissabon, 23.3.2000.

2.7. Komitea käsitteli yhteisöpatenttia helmikuussa 1998 antamassaan lausunnossa⁽¹⁾. Lausunnon esittelijä oli Giannino Bernabei. Lausunto oli vastaus komission vihreään kirjaan, jossa käsiteltiin yhteisöpatentin etuja ja Euroopan nykyisen patenttijärjestelmän toimintaa⁽²⁾.

2.8. Toukokuussa 2000 komitea otti kantaa tarpeeseen "yksinkertaistaa ja lyhentää eurooppapatentin saamisen ja käytön edellyttämiä prosesseja ja laskea niiden kustannuksia" eurooppalaisesta tutkimusalueesta antamassaan lausunnossa. Lausunnon esittelijä oli Gerd Wolf⁽³⁾.

2.9. Syyskuussa 2000 komitea kehotti komissiota aloittamaan työt yhteisöpatentin aikaansaamiseksi osana teollis- ja tekijänoikeuspolitiikkaa, jossa otetaan huomioon tarve kehittää yhteisössä tehtävää tutkimusta. Esittelijänä oli Giannino Bernabei⁽⁴⁾.

2.10. Osana tämän lausunnon valmistelutyötä valmisteluryhmän jäsenet vierailivat Euroopan patenttijärjestön toimistossa Münchenissä ja kuuntelivat sen korkeiden virkamiesten – joita johti patenttivaraston puheenjohtaja Kober – sekä henkilöstön edustajien näkemyksiä. Tämä edesauttoi laajaa keskustelua pyöreän pöydän asiantuntijakonferenssissa, johon oli kutsuttu edustajia myös niistä maista, jotka saattavat liittyä yhteisöön, kun parhaillaan käytävät laajentumisneuvottelut on saatu päätökseen.

3. Komission ehdotuksen taustaa

3.1. Ehdotus neuvoston asetukseksi yhteisöpatentista on laadittu mm. aiemman vihreän kirjan herättämien vastauksien pohjalta. Sitä hahmoteltiin jo vuoden 1999 alussa julkaistussa komission tiedonannossa⁽⁵⁾.

3.2. Eurooppapatentti⁽⁶⁾ otettiin käyttöön 1973 Münchenin yleissopimuksella, jolla perustettiin Euroopan pa-

tenttijärjestö. Yleissopimuksella (Euroopan patenttisopimus) säädetään patentinmyöntämismenettelystä. Euroopan patenttijärjestöön kuuluu hallintoneuvosto, jonka nimittävät Münchenin yleissopimuksen allekirjoittaneet jäsenvaltiot.

3.2.1. Euroopan patenttijärjestö on valtioidenvälinen järjestö eikä Euroopan unionin elin, ja vaikka kaikki unionin jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet yleissopimuksen, sen jäseninä on myös unionin ulkopuolisia valtioita⁽⁷⁾.

3.2.2. Euroopan patenttijärjestössä rekisteröity patentti voi olla voimassa missä tahansa tai kaikissa hakemuksessa mainituissa valtioissa, mikäli se (hakijan niin vaatiessa) käännetään kokonaisuudessaan kaikkien niiden maiden virallisille kielille, joihin se on myönnetty. Siten eurooppapatentti voi kattaa jopa 20 valtiota.

3.2.3. Eurooppapatenttien noudattaminen on valvottavissa, mutta vain kunkin valtion oman lainsäädännön perusteella. Siten ne ovat kussakin valtiossa kansallisen patentin asemassa, vaikka niitä kutsutaan eurooppalaisiksi. Patenttiin liittyvät oikeustoimet voivat aiheuttaa kanteita kaikissa järjestelmään osallistuvissa maissa. Erilliset kanteet aiheuttavat myös vaaran, että eri tuomioistuimien päätökset ovat epäyhtenäisiä.

3.2.4. Eurooppapatenttijärjestelmä oli huomattava parannus aiempiin kansallisiin järjestelmiin nähden, mutta se on sikäli epätydyttävä, että patentin rekisteröinti vain muutamissa maissa on edelleen kallista.

3.3. Vuonna 1973 solmittuun Münchenin yleissopimukseen johtaneen kompromissin jälkeen Euroopan unionin jäsenvaltiot harkitsivat vuonna 1975 toisella neuvottelukierroksella uutta ehdotusta yhteisöpatentiksi.

3.3.1. Periaatteessa oltiin yksimielisiä yhteisöpatentin luomisesta sopimuksella, josta tuli Luxemburgin yleissopimus. Seuraavina vuosina yleissopimusta muutettiin mm. pöytäkirjalla yhteisöpatenttien loukkausta ja pätevyyttä koskevien riitojen ratkaisemisesta. Yleissopimus ei kuitenkaan koskaan tullut voimaan, sillä vain seitsemän silloisista kahdestatoista jäsenvaltiosta ratifioi sen.

3.3.2. Syynä siihen, etteivät kaikki EU:n jäsenvaltiot ratifioineet Luxemburgin yleissopimusta, pidetään erimielisyyttä eri valtioiden vaatimien käännojen kustannuksista ja ongelmista sekä sopimuksen edellyttämän oikeudellisen järjestelmän monitahoisuutta.

(1) EYVL C 129, 27.4.1998, s. 8.

(2) "Innovaatioiden edistäminen patenttien avulla", KOM(97) 314, 24.6.1997.

(3) "Kohti eurooppalaista tutkimusalueita", EYVL C 204, 18.7.2000, s. 70.

(4) "Tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen seuranta, arviointi sekä taloudellisen ja yhteiskunnallisen vaikutuksen optimointi", EYVL C 367, 20.12.2000, s. 61.

(5) Alaviitteessä 1 mainittu asiakirja, helmikuu 1999.

(6) Koko tässä lausunnossa on huolellisesti pidettävä erillään eurooppapatentti (kuten se nykyisellään on määritelty) ja yhteisöpatentti (joka on komission ehdotuksen aihe).

(7) Vuoden 2001 alussa tällaisia jäseniä olivat Sveitsi, Monaco, Liechtenstein, Kypros ja Turkki.

3.3.3. Tämä on tausta, jonka pohjalta komissio on laatinut käsillä olevan ehdotuksen uudeksi asetukseksi.

4. Komission ehdotus: tiivistelmä

4.1. Komission ehdotuksessa on kaksi keskeistä tekijää. Ensimmäinen niistä on Euroopan patenttijärjestön työskentelymenetelmien laajentaminen yhteisöpatentin luomiseksi. Toinen on ehdotus järjestelystä, jolla taataan yhteisöpatentin noudattamisen asianmukainen oikeudellinen valvonta Euroopan yhteisön toimielinkehyksessä. Komitea kehottaa tarkastelemaan näitä kahta tekijää yhdessä, kun komission ehdotuksesta tehdään päätelmiä. Hallintojärjestelyjen selventämiseksi komissio tekee muitakin ehdotuksia, joilla on omat vaikutuksensa.

4.2. Yhteisöpatentti luodaan sallimalla Euroopan yhteisön liittyä yhtenä kokonaisuutena Münchenin yleissopimuksen (jolla perustettiin Euroopan patenttijärjestö) jäseneksi. Yhteisöllä olisi sama asema kuin kansainväliseen yleissopimukseen liittyvällä uudella jäsenellä, niin että kaikki hakijat, olivat ne yhteisön jäseniä tai eivät, voisivat saada koko yhteisön alueen kattavan patentin. Rekisteröinnin, hakemusten käsittelyn ja yhteisöpatentin myöntämisen hoitaisi Euroopan patenttivirus.

4.3. Kun yhteisöpatentin rekisteröinti- ja myöntömenetelystä on sovittu, käytettävissä on kolme patenttivalinettä. Patenttijärjestelmän käyttäjät voivat omien etujensa mukaisesti rekisteröidä patentin oman valtionsa viranomaiselimissä, hakea eurooppapatenttia tai harkita yhteisöpatentin rekisteröimistä.

5. Yleistä

5.1. Jotta ehdotus neuvoston asetukseksi yhteisöpatentista voidaan hyväksyä, on ratkaistava joukko siihen liittyviä kysymyksiä. Yksi niistä on tarve saada Euroopan patenttijärjestö tekemään asiassa yhteistyötä.

5.2. Komitea kannattaa ehdotusta, jonka mukaan yhteisö liittyy Euroopan patenttisopimuksen jäseneksi yhteisöpatentin aikaansaamiseksi.

5.2.1. Komitea toteaa, että Euroopan patenttivirus suhtautuu myönteisesti ehdotukseen ja aikoo tehdä aktiivista yhteistyötä sen toimeenpanossa helpottaakseen koko Euroopan yhteisön kattavan patentin aikaansaamista.

5.2.2. Tämä edellyttää, että Münchenin yleissopimukseen tehdään eräitä muutoksia, joista olisi sovittava sitä käsittelevässä diplomaattikonferenssissa⁽¹⁾.

5.2.3. Komitea toteaa, että Euroopan yhteisön neuvosto on valtuuttanut komission käymään neuvotteluja Münchenin yleissopimuksen tarkistamisesta. Neuvotteluissa on huolehdittava yhteisöpatentin luomisen edellyttämistä mekanismeista sekä siitä, että myöhemmät muutokset liitetään sopimukseen harmonisella tavalla ja siten, että asetuksen ja Münchenin yleissopimuksen välinen johdonmukaisuus säilyy.

5.2.4. Komitea toteaa, että yhteisöpatentin käyttöönotolla on huomattavia vaikutuksia jäsenvaltioiden patenttivirusrooliin, tehtäviin ja varoihin. Yhteisöpatentti sinänsä ei ole riippuvainen jäsenvaltioiden patenttivirusroolin osallistumisesta. Siitä huolimatta jäsenvaltioiden patenttivirusot ovat tärkeässä osassa kehitettäessä Euroopan patenttijärjestelmää. Siksi on tärkeää käsitellä jäsenvaltioiden patenttivirusroolin tulevaisuutta koskevaa kysymystä ja määrittää sopivat toimet sen varmistamiseksi, että ne voivat jatkossakin tukea yhteisön innovaatiotoimintaa.

6. Erityistä

6.1. Euroopan patenttisopimukseen liittymisellä luotava yhteisöpatentti herättää joukon asiaan liittyviä ja toiminnallisia kysymyksiä.

6.1.1. Tärkeimmät niistä koskevat seuraavia seikkoja:

1. tapa, jolla päätös liitetään yhteisön lainsäädäntöön
2. yhteistoiminta Euroopan patenttijärjestön kanssa
3. suhde nykyisiin patenttijärjestelmiin ja kansallisiin patenttivirusoihin
4. yhteisöpatentin kustannukset
5. tieto- ja kielivaatimukset

⁽¹⁾ Euroopan patenttijärjestön uudistusta käsitellyt diplomaattikonferenssi pidettiin Münchenissä marraskuussa 2000. Tässä konferenssissa ei kuitenkaan käsitelty yhteisöpatenttia.

6. kielisääntöjen vaikutukset valvontamenettelyihin
7. sopivat oikeuselimet yhteisöpatentin toimeenpanemiseksi.

6.2. Komitea pitää ymmärrettävänä, että kustannuksia, kieliä ja oikeudellisia menettelyjä koskevat kysymykset kytetään toisiinsa, jotta yhteisöpatentin luomiselle saadaan hyväksyttävät puitteet. Jäljempänä tehtävät ehdotukset ovat kompromissi, jossa otetaan huomioon tarve päästä hyväksyttävään ja samalla käytännölliseen lopputulokseen.

6.2.1. Yhteisöpatentin oikeusperusta

6.2.1.1. Komissio on ehdottanut, että yhteisöpatentti otettaisiin käyttöön perustamissopimuksen 308 artiklaan perustavalla asetuksella. Tällaista menettelyä on noudatettu täysimittaisesti toteutetun yhteisön tavaramerkin sekä yhteisön malleista tehdyn ehdotuksen yhteydessä⁽¹⁾.

6.2.1.1.1. Perustelu ehdotukselle asetuksen käyttämisestä on se, että menettelyt tulee yhdenmukaistaa koko yhteisössä eikä jäsenvaltioille tule jättää asiassa harkintavaltaa, kuten kävisi direktiiviä käytettäessä. Jotta yhteisöpatentti olisi riittävän tehokas sen hyväksynnän, soveltamisen ja hallinnoimisen suhteen, sillä on oltava vain yksi selvä ja sitova toimintakehys.

6.2.1.1.2. Komitea on samaa mieltä komission kanssa siitä, että yhteisöpatentin luominen asetuksella on asianmukaista ja tarpeellista, ja antaa ehdotukselle täyden tuensa.

6.2.2. Yhteistoiminta Euroopan patenttijärjestön kanssa

6.2.2.1. Yhteisön asetuksen on ehdottomasti oltava Münchenin yleissopimuksen säännösten mukainen, jotta yhteisö voi liittyä yleissopimuksen jäseneksi.

6.2.2.2. Yhteisön liittymisellä Münchenin yleissopimukseen saavutetaan se etu, ettei asetuksen soveltamisalaan ole tarpeen sisällyttää erillisiä sääntöjä erityisistä yhteisöpatentin rekisteröintijärjestelyistä. Esimerkiksi patentoitavuuden edellytykset olisivat samat kuin Münchenin yleissopimuksessa. Yleissopimuksen koeteltuja ja hyväksi havaittuja sääntöjä noudatettaisiin

edelleen. Myös Euroopan patenttijärjestössä kehittynyt Münchenin yleissopimuksen oikeuskäytäntö ennakkotapauksiin säilyisi voimassa.

6.2.2.3. Komissio ehdottaa kuitenkin, että yhteisöpatenttiin sovellettaisiin joitakin poikkeuksia yleissopimuksen voimassa olevista säännöistä (tai lisäyksiä niihin). Nämä poikkeukset koskevat etenkin patentin myöntämiskustannuksia, käännösten tarvetta ja laajuutta sekä kysymystä oikeudellisesta toimivallasta. Näitä seikkoja käsitellään seuraavissa jaksossa.

6.2.2.4. Komitea yhtyy käsitykseen, jonka mukaan tämä muodostaa pohjan tehokkaalle yhteistyösuhteelle Euroopan patenttijärjestön kanssa.

6.2.3. Suhde nykyisiin patenttijärjestelmiin

6.2.3.1. Komissio ehdottaa, että yhteisöpatenttijärjestelmää sovellettaisiin muiden järjestelmien (kansallisten patenttien ja eurooppapatentin) rinnalla.

6.2.3.2. Yhteisön tämänhetkisen kehitysasteen huomioon ottaen ei näyttäisi olevan mitään vakuuttavia syitä, joiden vuoksi patenttijärjestelmien rinnakkaisuus aiheuttaisi kohtuuttomia vaikeuksia. Rinnakkaisuus ei kuitenkaan voi merkitä täydellistä valinnanvapautta eurooppapatentin ja yhteisöpatentin välillä sen jälkeen, kun ensimmäinen hakemus on jätetty sekä Münchenin yleissopimuksen maihin että yhteisöön.

6.2.3.3. Jos eurooppapatentin hakija nimeää hakemuksessaan vain joitakin – ei siis kaikkia – yhteisön jäsenvaltioita, patentin laajentaminen yhteisöpatentiksi ei olisi mahdollista. Tämä kanta perustuu yleisesti hyväksyttyyn kolmansien osapuolien oikeuksien suojelemista koskevaan patenttioikeuden periaatteeseen, jonka mukaan patentilla suojattava alue tulee nimetä hakemuksen jättöajankohtana eikä sitä voida jälkikäteen laajentaa. Tämä herättää kysymyksen yhteisöpatenttien sovellettavuudesta maihin, jotka liittyvät yhteisön jäseniksi myöhemmin.

6.2.3.4. Jos yhteisöpatentti saa merkittävää tukea, kuten voidaan odottaa, komissio saattaa tulevaisuudessa harkita ehdottavansa Euroopan patenttivistölle eurooppapatentin rationalisoimista tai sen muuttamista yhteisön ulkopuolisiin maihin sovellettavaksi yhteisöpatentin muodoksi tai jatkeeksi. Hakijoilla tulisi kuitenkin edelleen olla mahdollisuus hakea patenttia vain valitsemiinsa eurooppapatenttijärjestelmään osallistuviin valtioihin yhteisöpatentin hakemisen sijasta.

⁽¹⁾ KOM(2000) 412, kohta 2.2.

6.2.3.5. Komitea pitää yhteisöpatentin hakumenettelyä koskevan ehdotuksen keskeisenä piirteenä sitä, että menettely olisi voimassa rinnan kansallisia patenteja ja eurooppapatenttia koskevien hakumenettelyjen kanssa.

6.2.4. Yhteisöpatentin kustannukset

6.2.4.1. Yhteisöpatentin haasteena on saavuttaa hyväksyttävä kompromissi, jolla pienennetään käännöskustannuksia, yksinkertaistetaan ja pienennetään maksuja vuosimaksut mukaan luettuina – siten myös asiamiehille maksettavia maksuja koko yhteisön kattavista patenteista –, joka sisältää tarvittavat tiedot ja jonka kaikki jäsenvaltiot voivat hyväksyä.

6.2.4.2. Komissio on liittänyt ehdotukseensa neuvoston asetukseksi havainnollisen vertailulaskelman sellaisen eurooppapatentin rekisteröintikustannuksista, joka kattaa kaikki Euroopan yhteisön jäsenvaltiot ja joka on rekisteröitävä hakijan kielellä ja lisäksi käännettävä jopa kahdeksalle muulle kielelle.⁽¹⁾ Kustannukset vaihtelevat suuresti hakemuksen luonteen ja tarvittavan käännöstyön määrän mukaan. Tästä huolimatta eurooppapatenttijärjestelmä, joka edellyttää myönnetyn eurooppapatentin kääntämistä kaikkien sen kattamien maiden kielille sekä vuosimaksujen maksamista kuhunkin maahan ja asiamiesmaksuja, on epäilemättä kalliimpi kuin yhden yksikielisen hakemuksen ja patentin järjestelmä, jollaista käytetään esim. Yhdysvalloissa ja Japanissa⁽²⁾.

6.2.4.3. Hakijan edut ovat vastakkaiset kuin suuren yleisön ja muiden mahdollisten käyttäjien, joiden on noudatettava koko EY:ssä voimassa olevaa teollisoikeuksien suojaa. Myös jäsenvaltioiden patenttinvirastot tarvitsevat tehtävänsä täyttääkseen varoja, jotka ne saavat maksuista.

6.2.4.4. Yhteisöpatenttia koskevien komission suositusten vaikutukset olisivat seuraavat:

- a) Uutuustutkimus- ja hakemusmaksut olisivat samat kuin Euroopan patenttinviraston perimät maksut.
- b) Ylläpitomaksut vahvistettaisiin yhteisön asetuksella ja maksettaisiin Euroopan patenttinvirastolle. Niiden tulee olla alhaisemmat kuin EU:n jäsenvaltioiden kansallisten vuosimaksujen yhteisumma.
- c) Käännöskustannukset olisivat pienemmät, koska asiakirjoja ei tarvitsisi kääntää kaikille EY:n virallisille kielille.

Todettakoon, että tämä huonontaisi teollis- ja tekijänoikeuksia koskevien tietojen saatavuutta yksittäisissä valtioissa. Tätä puutetta pyritään korvaamaan patenttirikkomustapauksiin sovellettavilla erityismääräyksillä (ks. jäljempänä).

6.2.4.5. Tavoitteena on, että yhteisöpatentin kustannukset olisivat pienemmät kuin useisiin maihin rekisteröidyn eurooppapatentin kustannukset. Erilaiset maksut (jotka muodostavat suurimman osan kokonaiskustannuksista) samoin kuin käännöskustannukset olisivat alhaisemmat.

6.2.4.6. Komitea pitää yhteisöpatentin tuomia kustannussäästöjä ehdotetun järjestelmän keskeisenä edellytyksenä. Komission ehdotus merkitsee, että yhteisöpatentin kustannukset voisivat olla huomattavasti pienemmät kuin eurooppapatentin rekisteröimisen useisiin yhteisön jäsenvaltioihin aiheuttamat kustannukset.

6.2.5. Tieto- ja kielivaatimukset

6.2.5.1. Tärkeä patenttijärjestelmän käyttäjiä auttava kustannussäästöehdotus liittyy merkittävään poliittiseen päätökseen yhteisöpatenttien kielisäännöksistä ja erityisesti siihen, missä määrin käännöksiä voidaan vähentää.

6.2.5.2. Asetusehdotuksessa esitetään, että jollain virastossa käytössä olevista kolmesta virallisesta työkielestä (ranska, saksa ja englanti) kerran myönnettyyn ja julkaistuu yhteisöpatenttiin tulee liittää vain sitä koskevat, kahdelle muulle työkielelle käännetty patenttivaatimukset (ja vain ne). Tällöin yhteisöpatentti olisi siinä muodossa voimassa kaikissa yhteisön jäsenvaltioissa ilman muita käännöksiä.

6.2.5.2.1. Komitea huomauttaa selkeyden vuoksi, että sellaisessa jäsenvaltiossa, jonka virallinen kieli ei ole englanti, ranska tai saksa, asuvat tai toimipaikan omaavat luonnolliset ja oikeushenkilöt voivat hakea patenttia maansa virallisella kielellä (virallisilla kielillä). Heidän tulee kuitenkin toimittaa määrättyssä ajassa käännös yhdellä edellä mainituista virallisista kielistä.

6.2.5.3. Koko patentin täydellistä käännöstä – jota nykyinen eurooppapatenttijärjestelmä edellyttää – voitaisiin tarvita epäillyn patentinloukkauksen takia mahdollisesti käynnistettävissä myöhemmissä oikeudenkäyntimenettelyissä. Tällöin voitaisiin täysien oikeudellisten etujen varmistamiseksi vaatia selityksen ja patenttivaatimusten kääntämistä sen jäsenvaltion kielelle, jossa epäillyn patentinloukkaajan kotipaikka sijaitsee.

6.2.5.4. Komitea on harkinnut useita vaihtoehtoja kahden yhteisöpatenttiehdotuksen tässä osassa esitetyn näkökohdan osalta. Ensimmäinen niistä ovat rekisteröintiin liittyvät kielivaatimukset ja toinen koskee oikeusolettamaa tapauksissa,

⁽¹⁾ KOM(2000) 412, kohta 2.4.3.1, taulukko 1.

⁽²⁾ KOM(2000) 412, kohta 2.4.3.2, taulukko 2.

joissa kielikysymys liittyy väitettyyn "tahattomaan patentinloukkaukseen".

6.2.5.5. Komissio ehdottaa eurooppapatentin kielivaatimusten radikaalia muuttamista. Tämä on tarpeen, jos yhteisöpatentista halutaan erittäin kustannustehokas. Euroopan patenttiviraston mielestä tämä on keskeinen tekijä.

6.2.5.6. Komitea harkitsi komission ehdotuksen lisäksi (ks. kohta 6.2.5.2) useita mahdollisia vaihtoehtoja.

6.2.5.6.1. Yksi vaihtoehto oli ehdotus, jonka mukaan edellytettäisiin patenttivaatimusten (ja vain niiden) kääntämistä kaikille yhteisön virallisille kielille. Ongelmana on vaadittavien kielten suuri määrä. Jos Euroopan unioni laajenee yli 20-jäseniseksi, kustannukset kohoavat mutta ovat silti pienemmät kuin yhteisöpatentin täydellisen kääntämisen aiheuttamat kulut.

6.2.5.6.2. Toinen mahdollisuus on, että hakemus laadittaisiin hakijan äidinkielellä ja patenttivaatimukset käännettäisiin englanniksi (mutta niiden kääntämistä ranskaksi ja saksaksi ei edellytettäisi), sillä englanti on Euroopan patenttivirastossa pääasiassa käytetty työkieli.⁽¹⁾ Tässä yhteydessä harkittiin myös vaatimusta koko patentin kääntämisestä englanniksi.

6.2.6. Kielisääntöjen vaikutukset valvontamenettelyihin

6.2.6.1. Yhteisöpatentin virallisia kieliä koskevan ehdotuksen seurauksena komissio joutuu ratkaisemaan vaikean kysymyksen yhteisöpatenttien valvonnasta. Tulisiko velvoitteiden yhteisöpatentin noudattamisesta koskea poikkeuksetta koko yhteisöä? Tämä olisi yhdenmukaista sen tavallisen olettamuksen kanssa, että "tietämättömyys" ei ole hyväksyttävä anteeksiantoperuste. Jos taas patenttivaatimuksia tai patenttia kokonaisuudessaan ei julkaista oletetun patentinrikkokojan kotivaltiossa, onko tietämättömyyteen vetoaminen hyväksyttävä puolustus organisaation koosta riippumatta? Oikeusvarmuuden takaamisen tavoite viittaa siihen, että ainakin patenttivaatimuksia koskevien tarvittavien tietojen tulisi olla saatavilla kokonaisuudessaan käännettyinä.

6.2.6.2. Komission ehdotuksen mukaan "tällaisessa tilanteessa oletetaan, kunnes toisin todistetaan, ettei mahdollinen patentinloukkaaja, jolla ei ole ollut mahdollisuutta ottaa selkoa patentista sen jäsenvaltion virallisella kielellä, jonka alueella hänellä on kotipaikka, ole tietoisesti loukannut patenttia"⁽²⁾.

6.2.6.3. Siten tällä olettamuksella on vaikutuksia patentinhaltijoiden esittämiin vahingonkorvausvaatimuksiin, mutta ei patentinloukkauksia koskevaan vastuuvollisuuteen.

6.2.6.4. Yksi vaihtoehto on, että yhteisö velvoittaa yritykset ja niiden asiamiehet suorittamaan yhteisöpatentteja koskevia uutuustutkimuksia. Toisin kuin muissa oikeudellisissa menettelyissä, joissa sovelletaan "tietämisvelvollisuutta", ehdotusta tällaisesta voimassa olevien patenttien tuntemisvelvoitteesta ei kuitenkaan pidetä käytännöllisenä. Toisin kuin nykyiset eurooppapatentit se muodostaisi kaikille mahdollisille käyttäjille ylimääräisen rasitteen.

6.2.6.5. Jos "tietämättömyys" hyväksytään puolustusperusteeksi, komission käyttämää sanamuotoa saattaa olla tarpeen muuttaa rajoittavammaksi. Nykymuodossaan ehdotus saattaa kannustaa asianmukaisen huolellisuuden ja varovaisuuden tahalliseen laiminlyömiseen. Lisäksi 6 artiklassa myönnetään eräitä patentin käyttöluopaoikeuksia niille, jotka ovat sääntöjen vastaisesti mutta tahattomasti rekisteröineet myöhemmin mitättömäksi todetun patentin.

6.2.6.6. Komissio ehdottaa myös, että olettaman mukaan "patentinhaltija ei voi saada vahingonkorvausta ajanjaksolta, joka edeltää käännetyn patentin tiedoksiantamista patentinloukkaajalle." Patenttia tahattomasti rikkoneen osapuolen tekemät ja sitten menettämät sijoitukset saattavat kuitenkin arvoltaan ylittää suuresti vahingonkorvaukset.

6.2.6.7. Olisiko komissio valmis lisäämään asetukseen ehdon, jonka mukaan "tietämättömyys" olisi hyväksyttävä puolustus vain, jos rikkojan ei kohtuudella voida olettaa tietäneen patentista eikä tämä olisi voinut hankkia tietoa siitä ilman kohtuuttomia vaikeuksia?

6.2.6.8. Muita vaihtoehtoja harkittuaan komitea kannattaa komission suositusta, jonka mukaan edellytettäisiin, että yhteisöpatentti rekisteröidään kokonaisuudessaan yhdellä kolmesta virallisesta työkielestä ja patenttivaatimukset käännetään kahdelle muulle työkielelle, siitä huolimatta, että tämä saattaa hankaloittaa valvontaa.

⁽¹⁾ Lausunnossa – EYVL C 204, 18.7.2000, ks. alaviite 5 – (esittelijä: Gerd Wolf) TSK ehdotti englannin käyttöä eurooppapatenttijärjestelmän yhteisenä toisena kielenä (kohta 7.9).

⁽²⁾ KOM(2000) 412, kohta 2.4.4.

6.2.6.8.1. Jos tämä menettely valitaan, tulisi komission komitean mielestä varmistaa, että hakija voi rekisteröidä yhteisöpatentin omalla kielellään ja että patentti käännetään yhdelle työkielistä ilman että tästä koituu kustannuksia hakijalle.

6.2.6.9. Komitea suosittaa, että kun patenttia rikotaan tahattomasti siitä syystä, että sitä ei ole saatavilla rikkojan äidinkielellä, tietämättömyys hyväksyttäisiin puolustukseksi vain, jos rikkoja osoittaa, ettei olisi voinut ilman kohtuutonta vaivaa saada kyseisiä tietoja. Näitä kysymyksiä koskevat päätökset kuuluisivat yhteisön immateriaalioikeustuomioistuimen (jota käsitellään seuraavassa jaksossa) toimivaltaan.

6.2.6.10. Kielikysymys vaikuttaa paitsi oikeusvarmuuteen myös yhteisöpatentin teknistä sisältöä koskevan tiedon saatavuuteen. Komission tulisi pohtia, mihin toimiin voitaisiin ryhtyä tiedon levittämisen edistämiseksi.

6.2.6.11. Jotta oikeuselimet olisivat mahdollisimman tehokkaita, tulee komitean mielestä yhteisöpatenttirekisteriä ja yhteisöpatenttilehtä pitää tarpeellisina julkisuusvälineinä, joilla tiedotetaan myönnettyistä patenteista ja palvellaan käyttäjiä.

6.2.7. Yhteisöpatentin valvonnasta vastaavat asianmukaiset oikeuselimet

6.2.7.1. Komissio ehdottaa, että patentin pätevyyttä ja loukkausta koskevien kanteiden ratkaisemiseksi perustetaan yhteisön immateriaalioikeustuomioistuin. Tuomioistuin koostuisi kahdesta jaostosta, ensimmäisen asteen jaostosta ja muutoksenhakujaostosta. Näin luotaisiin keskitetty, mm. patenttiasioihin erikoistunut oikeusjärjestelmä. Komission mukaan vain keskitetyllä järjestelmällä taataan lain yhtenäinen soveltaminen koko yhteisössä ja yhtenäisen oikeudenkäytön kehittyminen.

6.2.7.2. Muissa suhteissa yhteisöpatentti kuuluisi jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivaltaan (esim. lait vilpillisestä kilpailusta, keksijälle maksettavista korvauksista ja työntekijän tekemistä keksinnöistä).

6.2.7.3. Nämä ehdotukset poikkeavat jyrkästi Luxemburgin yleissopimuksessa hahmotelluista ehdotuksista, joissa suunniteltiin puhtaasti jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivallan ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen osallistumista koskevien sääntöjen yhdistelmää. Aiemman kuulemisen tulosten perusteella komissio on vakuuttunut siitä, että Luxemburgin yleissopimuksen mallit olivat vaarassa käydä toteuttamiskelvottomiksi. Uusi ehdotus on radikaalimpi mutta vastuualueiltaan ja menettelyiltään selvempi.

6.2.7.4. Koska kyseessä on erityisen erikoistunut oikeudena, koska tapaukset on käsiteltävä nopeasti ja koska Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tämänhetkinen työtaakka on raskas, komissio ehdottaa sellaisen järjestelmän perustamista, joka eräiltä institutionaalisilta ominaisuuksiltaan muistuttaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuinta. Ehdotuksensa tueksi komissio lainaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen päätöstä, jonka mukaan yhteisön laajuisia immateriaalioikeuksia koskevaa suojaa ei voida luoda yhdenmukaistamalla kansallisia säädöksiä⁽¹⁾.

6.2.7.5. Jäsenvaltioiden tuomioistuimet saattavat joutua kääntymään yhteisön tuomioistuimen puoleen, kun johonkin tapaukseen liittyy laajempia patentin pätevyyteen liittyviä kysymyksiä. Jäsenvaltioiden tuomioistuimet voivat kuitenkin pyytää ennakkoratkaisuja yhteisöpatenttien teollis- ja tekijänoikeuksista.

6.2.7.6. Yhteisön immateriaalioikeustuomioistuin käsittelee patentinrikkomustapauksia sekä tapauksia, joissa patentin väitetään olevan mitätön. Se käsittelee myös "väliaikaisen suojan" eli patentin hakemisen ja sen varsinaisen myöntämisen välisenä aikana syntyviä riita-asioita. Yhteisön tuomioistuimella ei olisi valtuuksia käsitellä jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvia tapauksia, jotka koskevat esim. oikeutta patenttiin, patentin siirtämistä tai sopimukseen perustuvia käyttöluvia.

6.2.7.7. Komitea tunnustaa, että yhteisön immateriaalioikeustuomioistuinta tarvitaan kieliongelmiin ratkaisemiseksi ja oikeusmenettelyn tuomiseksi lähemmäksi asianosaisia, mutta se suosittaa, että ensimmäisen asteen tuomioistuin käsittelee tarvittaessa tapauksia sen valtion kielellä, jossa asia on pantu vireille.

6.2.7.8. Nizzan huippukokouksessa joulukuussa 2000 EY:n perustamissopimukseen liitettiin 229 artiklaa koskeva julklause, joka mahdollistaa tarpeellisten oikeuselmien perustamisen.

6.2.7.9. Yhteisön immateriaalioikeustuomioistuimen, ensimmäisen asteen tuomioistuimen ja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen väliseen suhteeseen liittyy eräitä vaikeita kysymyksiä, jotka koskevat eri elinten välistä toimivallan jakoa ja niiden suhteita komissioon ja jäsenvaltioiden viranomaisiin.

6.2.7.10. Yhteisöpatentin hakemiseen ja rekisteröintiin ehdotetaan sovellettavan Euroopan patenttiviraston nykyisiä tai mahdollisesti parannettuja menettelyjä ja sen hallinnollista muutoksenhakumenettelyä. Euroopan patenttiviraston päätöksestä ei voisi vedota mihinkään muuhun elimeen näissä

⁽¹⁾ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 1/94, 15.11.1994.

kysymyksissä. Kun yhteisöpatentti on rekisteröity, patentin pätevyyttä ja loukkausta tai molempia koskevat riita-asiat kuuluisivat yhteisön immateriaalioikeustuomioistuimen toimivaltaan. Komission hallintotoimia koskevat komission toimivallan tai toimet kyseenalaistavat kanteet ratkaistaisiin asetus ehdotuksen mukaan tavallisesti ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa.

6.2.7.11. Jotta yhteisöpatentti toimisi tehokkaasti, on tärkeää, että kunkin vaiheen oikeudelliset menettelyt ovat selvästi määritellyt ja laajalti tiedossa. Komitea edellyttää, että näistä kysymyksistä järjestetään lisäkuulemisia, joilla selvitetään järjestelmän hyväksyttävyyttä niiden toimijoiden kannalta, joiden ammatillisen edun mukaista sen kitkaton toiminta on.

6.2.7.12. Komitea katsoo, että jos yhteisöpatentin halutaan toimivan tehokkaasti, on luotava yhteisön laajuinen oikeuskäytäntö. Siksi se kannattaa ehdotusta yhteisön immateriaalioikeustuomioistuimen perustamisesta komission ehdottamien suuntaviivojen mukaisesti sillä varauksella, että jäsenvaltioiden erityistuomioistuimet hoitavat ensimmäisen oikeusasteen tehtäviä yhteisön ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ominaisuudessa (siinä valtiossa, jossa vastaajan kotipaikka sijaitsee tai rikkomus on tapahtunut) soveltaen yhteisön immateriaalioikeustuomioistuimen laatimia ja sen kaikkia osatekijöitä noudattelevia menettelysääntöjä.

6.2.7.13. Komitea katsoo, että komission tulisi tässä vaiheessa tehdä ehdotuksia, joilla varmistetaan, että myös pienyri-

tykset voivat ja niillä on varaa panna vireille kanteita yhteisön immateriaalioikeustuomioistuimessa. On mahdotonta hyväksyä, että yhteisön tuomioistuin olisi todellisuudessa kustannusten, kanneoikeuden ja "asiamiehenä tuomioistuimessa toimimista koskevan oikeuden" vuoksi pk-yritysten tai pienten tutkimuslaitosten ulottumattomissa.

6.2.7.14. Yhteisön immateriaalioikeustuomioistuimen toimintaa koskevat ehdotukset hahmotellaan luultavasti tulevassa kuulemisprosessissa. Järjestelyjen tulisi antaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle mahdollisuus toimia useammassa kuin yhdessä paikassa. Tuomioistuimen tulisi olla lähellä käyttäjiä ja erityisesti pk-yrityksiä. Järjestelyjen tulisi myös sallia välittävien, esim. ammattiala- ja yritysorganisaatioiden edustaa jäseniään.

6.2.7.15. Komissio ehdottaa (asetusehdotuksen kohta 2.4.5.4), ettei annettaisi säädöstä, jonka mukaan oikeustuimelta voitaisiin pyytää ennakkopäätöstä vaikeista kysymyksistä. Tämä vaikuttaa liian rajoittavalta, kun tarkoituksena on luoda uusi rinnakkainen oikeudellinen kehys.

6.2.7.16. Kun komissio julkaisee ehdotuksensa yhteisön tuomioistuimen toiminnasta, komitea edellyttää, että niillä varmistetaan päätösten yhtenäinen täytäntöönpano koko yhteisössä ja vältetään eurooppapatentin puitteisiin kuuluvien nykyisten kansallisten patenttien mahdolliset epä johdonmukaisuudet.

Bryssel 29. maaliskuuta 2001.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Göke FRERICHs

LIITE

talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Seuraavat läsnä tai edustettuina olleet jäsenet äänestivät lausunnon hyväksymisen puolesta:

PAULO ANDRADE, EDOARDO BAGLIANO, JEAN-PAUL BASTIAN, GIANNINO BERNABEI, LUCIAN BOUIS, UMBERTO BURANI, CLAUDE CAMBUS, GIACOMINA CASSINA, EDUARDO CHAGAS, CAMPBELL CHRISTIE, ALFREDO CORREIA, GERARD DANTIN, JOHN DONNELLY, ROY DONOVAN, ERNST EHNMARK, SOSCHA ZU EULENBURG, DAVID EVANS, C. FAKAS, DAVID FEICKERT, RAINER FRANZ, GÖKE FRERICH, LUCIA FUSCO, P. GERAADS, FILIP HAMRO-DROTZ, RENATE HORNUNG-DRAUS, A.M. HUNTJENS, SEPPO I. KALLIO, TUULIKKI KANNISTO, SØREN KARGAARD, DETHMER H. KIELMAN, ENRICO KIRSCHEN, JONANNES KLEEMANN, JOHANN KÖLTRINGER, URSULA KONITZER, JORMA U. KONTIO, CHRISTOFOROS KORYFIDIS, BERND KRÖGER, ARTHUR LADRILLE, GÖRAN LAGERHOLM, PHILIPPE LEVAUX, MALCOLM LEVITT, STURE ERIK LINDMARK, GEORGES LINSSEN, JOHN LITTLE, ANDERS LUNDSTRÖM, BERNARD MALABIRADE, HENRI MALOSSE, TED MATHGEN, HELEN MCGRATH, VITOR MELICIAS, DARIO MENGOZZI, LEIF NIELSEN, STAFFAN NILSSON, YIANNIS PAPAMICHAÏL, ROBERT PELLETIER, INGER PERSSON, ANTONELLO PEZZINI, JEAN-CLAUDE QUENTIN, GUIDO RAVOET, GIACOMO REGALDO, AINA MARGARETA REGNELL, MARTTI OLAVI REUNA, JEAN-CLAUDE SABIN, FRANZ SCHOSER, VICTOR HUGO SEQUEIRA, JOHN SIMPSON, ULLA SIRKEINEN, MARIO DAVID SOARES, KLAUS STÖLLNBERGER, RUDOLF STRASSER, PAUL VERHAEGHE, BRUNO VEVER, GIANNI VINAY, HEINZ VÖGLER, KENNETH WALKER, CLIVE WILKINSON, GUSTAV ZÖHRER.

Seuraavat läsnä tai edustettuina olleet jäsenet äänestivät lausunnon hyväksymistä vastaan:

MANUEL ATAIDE FERREIRA, RAMON BAEZA SANJUAN, PEDRO BARATO TRIGUERO, JOSE BENTO GONÇALVES, MARJOLIJA BULK, MIGUEL CABRA DE LUNA, JOSE MARIA ESPUNY MOYANO, JOSE IGNACIO GAFO FERNÁNDEZ, GABRIEL GARCIA ALONSO, LAURA GONZALEZ DE TXABARRI, JOSE DE LAS HERAS CABAÑAS, BERNARDO HERNANDEZ BATALLER, JOHANNES JASCHICK, KOMMER DE KNEGT, MARGARITA LOPEZ ALMENDARIZ, JUAN MENDOZA CASTRO, FERNANDO MORALED A QUILEZ, JESUS MUÑIZ GUARDADO, LUIS MIGUEL PARIZA CASTAÑOS, JOSE RODRIGUEZ GARCIA CARO, SERGIO SANTILLAN CABEZA, JOSE MARIA ZUFIAUR NARVAIZA.

Seuraavat läsnä tai edustettuina olleet jäsenet pidättyivät äänestämästä:

LISBETH BAASTRUP SØRENSEN, ANN DAVISON, MANFRED DIMPER, AN LE NOUAIL, DANIEL RETUREAU, CARLOS RIBEIRO, JOHN SVENNINGSEN, ALMA WILLIAMS.
