

Euroopan unionin virallinen lehti

ISSN 1725-2490

C 10

47. vuosikerta

14. tammikuuta 2004

Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Tiedonantoja

.....

II Valmistavat säädökset

Talous- ja sosiaalikomitea

402. täysistunto, 24. ja 25. syyskuuta 2003

2004/C 10/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle 'Euroopan puolustus – Teollisuus- ja markkinanäkökohtia – Tavoitteena EU:n puolustustarvikepolitiikka'" (KOM(2003) 113 lopullinen)	1
2004/C 10/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyllä jännitealueella toimivia sähkölaitteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä (kodifioitu toisinto)" (KOM(2003) 252 lopullinen – 2003/0094 COD)	6
2004/C 10/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista (kodifioitu toisinto)" (KOM(2003) 241 lopullinen – 2003/0099 COD)	7

Hinta: 22,00 EUR

FI

(Jatkuu kääntöpuolella)

2004/C 10/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista: – ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Euroopan audiovisuaalissa ohjelmatuotannossa toimivien ammattilaisten koulutusohjelman täytäntöönpanosta (Media-koulutus) (2001-2005) 19 päivänä tammikuuta 2001 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 163/2001/EY muuttamisesta” (KOM(2003) 188 lopullinen – 2003/0064 COD) – ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös eurooppalaisten audiovisuaalisten teosten kehittämisen, levityksen ja myynninedistämisen tukemista koskevan ohjelman täytäntöönpanosta (Media Plus – Kehittäminen, levitys ja myynninedistäminen) 20 päivänä joulukuuta 2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/821/EY muuttamisesta” (KOM(2003) 191 lopullinen – 2003/0067 COD)	8
2004/C 10/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Eurooppalaisesta yritysneuvostosta annetun direktiivin 94/45/EY konkreettinen soveltaminen ja mahdollista tarkistamista vaativat näkökohdat”	11
2004/C 10/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelmasta nuorisosalalla Euroopan laajuisesti toimivien organisaatioiden tukemiseksi” (KOM(2003) 272 lopullinen – 2003/0113 COD)	18
2004/C 10/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kumppanuus rakennerahastotoimien toteutuksessa”	21
2004/C 10/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätökseksi raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitean perustamisesta (kodifioitu toisinto)” (KOM(2003) 298 lopullinen – 2003/0103 CNS)	27
2004/C 10/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi koheesiorahastosta (kodifioitu toisinto)” (KOM(2003) 352 lopullinen – 2003/0129 (AVC))	28
2004/C 10/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi yrityskeskittymien valvonnasta (EY:n sulautuma-asetus)” (KOM(2002) 711 lopullinen – 2002/0296 CNS)	29
2004/C 10/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Luonnos Komission tiedonanto horisontaalisten sulautumien arvioinnista yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen nojalla”	37
2004/C 10/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto vuonna ”2003 kokoontuvalle hallitustenväliselle konferenssille”	43

Ilmoitusnumero	Sisältö (jatkuu)	Sivu
2004/C 10/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kohti yleiseurooppalaista sisävesiliikennejärjestelmää"	49
2004/C 10/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja – Yrittäjyys Euroopassa" (KOM(2003) 27 lopullinen)	58
2004/C 10/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Euroopan laajuisia verkkoja koskevien hankkeiden (TEN-hankkeiden) luettelon tarkistaminen vuoteen 2004 mennessä"	70
2004/C 10/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Innovaatiopolitiikka: unionin Lissabonin strategiaa koskevan lähestymistavan päivittäminen" (KOM(2003) 112 lopullinen)	78
2004/C 10/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus ympäristöalan rahoitusvälineestä (LIFE) annetun asetuksen (EY) N:o 1655/2000 muuttamisesta" (KOM(2003) 402 lopullinen – 2003/0148 COD)	85
2004/C 10/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetus Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjan 149 artiklan 1 kohdassa määrätyn ajan pidentämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 2596/97 muuttamisesta" (KOM(2003) 297 lopullinen – 2003/0104 CNS)	87
2004/C 10/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus: alueiden kilpailukyky, hallinto ja yhteistyö"	88
2004/C 10/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Yhteisön muiden politiikkojen vaikutus taloudelliseen ja sosiaaliseen koheesioon"	92
2004/C 10/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Teollisuuden muutokset: nykytilanne ja tulevaisuuden näkymät"	105

II

(Valmistavat säädökset)

TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

402. TÄYSISTUNTO, 24. JA 25. SYYSKUUTA 2003

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Euroopan puolustus – Teollisuus- ja markkinanäkökohtia – Tavoitteena EU:n puolustustarvikepolitiikka”

(KOM(2003) 113 lopullinen)

(2004/C 10/01)

Komissio päätti 12. maaliskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 3. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Clive Wilkinson.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 117 ääntä puolesta, 3 vastaan ja 5 pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Komissio esittää tiedonannossaan ⁽¹⁾, että nyt on oikea aika aloittaa entistä koordinoitumman puolustustarvikepolitiikan kehittäminen jäsenvaltioiden omien puolustustarvikepolitiikkojen täydentämiseksi. Tiedonanto on jatkoa kahdelle aikaisemmalle puolustukseen liittyviä teollisuudenaloja käsittelevälle tiedonannolle ⁽²⁾, jotka eivät juurikaan johtaneet jatkotoimiin.

1.2. Komissio uskoo voivansa antaa keskeisen panoksen parantamalla asevarustelua Euroopassa koskevan EU:n sääntelykehysten laatua. Samalla se toivoo auttavansa elinkelpoisen puolustusteollisuuden säilymistä unionissa.

1.3. Esitetyt kommentit ja ehdotukset perustuvat Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan (ETPP) ja liittyvät yh-

teisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) kehittämiseen, mutta eivät ole niistä riippuvaisia.

1.4. Esitettyjen toimien tavoitteena on kannustaa teollisuuden rakennemuutosta ja vakauttamista, edistää eurooppalaisten puolustustarvikemarkkinoiden luomista sekä parantaa eurooppalaisen teollisuuden kilpailukykyä. Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämistä ajatellen kyseessä on tärkeä haaste. Toimilla on myös laajoja yhteiskunnallisia ja taloudellisia päämääriä.

1.5. Tiedonannossa todetaan, että toimista koituva lisäarvo kohdistuu todennäköisimmin puolustustarvikkeiden markkinoihin sekä puolustukseen liittyvään tutkimukseen.

1.6. Luxemburgissa 16. kesäkuuta 2003 kokoontunut yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto antoi tukensa osalle tiedonannossa mainituista toimista.

⁽¹⁾ KOM(2003) 113 lopullinen.

⁽²⁾ KOM(96) 10 lopullinen ja KOM(97) 583 lopullinen.

2. Yleistä

2.1. Komitea pitää tiedonantoa tervetulleena ja ajankohtaisena. Se kannattaa suurinta osaa siinä esitetyistä toiminnaista. Mahdollisten muutosten keskeisenä tavoitteena tulee olla jäsenvaltioiden tarvitsemien puolustusvalmiuksien tarjoaminen annettuja resursseja hyödyntäen entistä tehokkaammin ja pienemmin kustannuksin.

2.2. Puolustus on erittäin poliittinen aihe, eivätkä kaikki jäsenvaltiot ole yksimielisiä siihen liittyvästä unionin roolista. Tämä tuleekin ottaa huomioon tarkasteltaessa tässä mainittuja ehdotuksia. Siitä kuitenkin vallitsee yksimielisyys, ettei EU:lla ole riittävää puolustusvalmiutta selviytyäkseen tehtävistä, joita sille on kaavailtu (Petersbergin tehtävät) tai joita sen hoidettavaksi mahdollisesti tulevaisuudessa päätetään antaa. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan uskottavuuden kannalta on kuitenkin selvää, että EU:lla on oltava riittävä sotilaallinen kapasiteetti siihen liittyvistä yhteisistä tehtävistä suoriutumiseksi. Vaikka jäsenvaltiot eivät vielä ole päässeet yksimielisyyteen tarpeesta kehittää unionin sotilaallista valmiutta, komitea pitää siihen tähtäviä toimia tervetulleena ja keskeisenä osana tulevaa ja uskottavaa ETPP:aa.

2.3. Puolustus on myös erittäin monitahoinen ala. Sen täydellinen järjeittäminen ei ole mahdollista siihen liittyvien tehtävien vaihtelevuuden (jäsenvaltiot, Nato, EU, YK ja muut) sekä tarvittavien välineiden ja monesti päällekkäisten ja kaksinkertaisten tarvikkeiden järjestelyjen vuoksi. Erojen vähentäminen olisi kuitenkin selvästi hyödyllistä.

2.4. Tavoitteen saavuttamiseksi EU:n tulee hyödyntää puolustuksen käytettävissä olevat resurssit mahdollisimman hyvin. On kuvaavaa, että vaikka unionin yhteenlasketut puolustusmenot ovat noin 40 prosenttia Yhdysvaltojen vastaavista, summalla tuotetut operationaaliset valmiudet vastaavat vain 10:tä prosenttia Yhdysvaltojen valmiuksista. On selvää, etteivät unionin jäsenvaltiot saa rahoilleen täyttä vastinetta.

2.5. Ellei uuden puolustukseen liittyvän teknologian kehittämisessä tapahdu todellista edistymistä, kapenevat unionin teollisuuden mahdollisuudet huolehtia operationaalisesta valmiudesta entisestään. Tämä on ristiriidassa Lissabonin strategian kanssa eikä edistä työllisyysnäkömiä. Jäsenvaltioiden teollisuuspolitiikkojen vuorovaikutusta ajatellen avoimesta koordinoitumisen menetelmästä voisi tässä suhteessa olla hyötyä. Sen EU-tasolla mahdollistamat kuulemiset, arvioinnit ja esikuvaa-analyysit voisivat lisäksi auttaa kyseisten teollisuudenalojen järjestyksessä.

2.6. Käytettävissä olevien voimavarojen mahdollisimman täydellinen hyödyntäminen on aina paikallaan, muttei yksin riitä. Nykyisiin ja odotettavissa oleviin tehtäviin tarvittavan rahoituksen järjestäminen edellyttää poliittista tahtoa (ks. kohta 2.3). Kaikkein vaativimmista tehtävistä suoriutuvat ainoastaan joukot, joilla on käytettävissään teknisesti kehittyneet tarvikkeet.

2.7. Komitea panee merkille, ettei puolustukseen liittyvän teknologian tai puolustusta koskevien tietojen saatavuutta ja siirtoa jäsenvaltioiden kesken ole juurikaan käsitelty. Komitea kuitenkin toteaa, että kaikkein kehittyneimpiä välineitä ajatellen se olisi tärkeää.

2.8. Nykyisten jäsenvaltioiden enemmistö ja huomattava osa unioniin liittyvistä maista on Naton jäseniä. Unioni on lisäksi neuvotellut Naton kanssa sen kapasiteetin varmistamisesta saatavuudesta tiettyihin unionin toteuttamiin operatioihin. Unionin järjestelmiä ja standardeja kehitettäessä onkin selvästi tarpeen ottaa kokonaisuudessaan huomioon Naton käyttämät välineet. Myös välineiden osalta EU:n ja Naton joukkojen yhteentoimivuus on ratkaisevan tärkeää ja säilyy jatkossakin standardointia merkittävämpänä seikkana (vaikka standardointia tuleekin edistää mahdollisuuksien mukaan).

2.9. Koska tilanne puolustusteollisuuden ja -tarvikkeiden⁽¹⁾ osalta vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain, on tärkeintä hyväksyä monirytminen ja joustava lähestymistapa. Komitea pitääkin komission "aina kun se on mahdollista" -lähestymistapaa tervetulleena, mutta panee merkille, että yleinen edistymisen ja siitä hyötymisen on paljon toivottua hitaampaa. Komitea toivoo lisäksi, että muutosten myötä erikokoisten jäsenvaltioiden puolustustarvikkeiden suorituskyvyssä ilmenevät erot vähitellen kapenevat.

2.10. Unionitason menettelyt, joiden tavoitteena on puolustustarvikepolitiikan harmonisointi, voivat vähitellen johtaa niihin osallistuvissa jäsenvaltioissa tehokkuuden ja tulosten parantumiseen sekä kustannusten alenemiseen ja vaikuttaa myönteisesti TTK-menoihin.

2.11. Ellei jäljempänä toisin mainita, komitea kannattaa tiedonannossa esitettyjä ehdotuksia.

(1) Valmiuksien kehittämistä koskevan eurooppalaiseen toimintasuunnitelman (*European Capability Action Plan, ECAP*) avulla on kartoitettu EU:n valmiuksissa olevat puutteet, jotka on korjattava, mikäli yhteisesti unionissa sovittuihin tehtäviin aiotaan ryhtyä.

3. EU:n puolustusteollisuus

3.1. Komitea on varauksetta samaa mieltä siitä, että EU tarvitsee elinkelpoista puolustusteollisuutta, joka pystyy kilpailemaan maailmanmarkkinoilla. Ilman sitä jäsenvaltiot joutuisivat turvautumaan puolustustarvikkeita hankkiessaan pitkälti yhteisön ulkopuolisiin maihin (etenkin Yhdysvaltoihin). On tärkeää kehittää "unionin puolustustarvikemarkkinat", jotta hankintoja suoritettaisiin entistä enemmän EU-lähteistä.

3.2. Puolustustarviketeollisuuden keskittämisessä on jo edistytty niin EU:ssa kuin maailmanlaajuisesti. Koska kyseessä ovat maailmanlaajuiset markkinat, suurimmalla osalla tärkeimmistä eurooppalaisista yrityksistä on (omistus-, kumppanuus-, sopimus- tai muu) yhteys unionin ulkopuolisiin yrityksiin, mikä auttaa niitä toimimaan tehokkaasti maailmanmarkkinoilla. Puolustustarvikemarkkinat ovat kuitenkin myös varsin rajalliset, minkä vuoksi yritykset ovat rationalisoineet toimintojaan ja ryhtyneet yhteistyöhön voidakseen jatkossakin kilpailla menestyksekkäästi. Tämä suuntaus jatkuu ja osoittautuu merkittäväksi osassa jäseneksi liittyviä maita, joissa alalla ei toistaiseksi ole juurikaan edistyttyä.

3.3. Kuten tiedonannossa todetaan, turvallisuus- ja puolustusjärjestelmiä edistävät nykyään eniten yritykset, jotka kehittävät tuotteitaan ja palvelujaan myös siviilitarkoituksiin. Tämä suuntaus todennäköisesti voimistuu.

3.4. Valtion osallistumista puolustusteollisuuteen ei voida välttää, sillä se on useiden tuotteiden kohdalla ainoa laillinen asiakas. Jotta kilpailu olisi mielekästä, tulee mahdollisimman harvan yrityksen olla valtion omistuksessa. Se, että valtio osallistuu toimintaan tietyillä erityisen herkillä aloilla (kuten ydin- ja salausteknologia) ja että valtion tuki TTK-toiminnalle on usein välttämätöntä asevoimien pitämiseksi teknologian uusimman kehityksen tasalla, on tunnustettu tosiasia.

3.5. Komitea on samaa mieltä siitä, että markkinatodellisuuden vuoksi rakennemuutoksen tulee olla pääasiassa kyseisen teollisuuden oma asia. Komitea panee lisäksi merkille, että monet jäseniksi liittyvistä maista ovat puolustusteollisuutensa ⁽¹⁾ rakennemuutoksen osalta erityisten haasteiden edessä. Tämän vuoksi on ratkaisevan tärkeää, että ne osallistuvat täysipainoisesti aiheen kattavaan käsittelyyn mahdollisimman pian.

(1) Näiden maiden asevoimat ja puolustusteollisuus olivat osa järjestelmää, joka ei vastannut nykyisten jäsenvaltioiden järjestelmiä.

3.6. Rakennemuutos merkitsee väistämättä sen hyväksymistä, että jäsenvaltiot menettävät osan oman puolustusteollisuutensa valmiuksista voidakseen keskittyä sen toisiin osiin. Tämä prosessi on jo käynnissä. Tavoitteena tulee olla sen varmistaminen, että unionin jäsenvaltioilla on yhteensä täydellisesti unioni puolustustarpeita vastaava teollinen kapasiteetti.

4. Markkinat ja niiden sääntely

4.1. Komitea pitää EU:n puolustusteollisuuden sääntelykehityksen tarkistamista tervetulleena. Se haluaa kuitenkin kommentoida kolmea aiheesta esitettyihin ehdotuksiin liittyvää näkökohtaa.

4.2. *Seuranta.* Tiedonannossa esitetään, että on kartoitettava ja seurattava EU:n tasolla puolustusteollisuuden taloudellista tilannetta ja sen valmiutta suoriutua ETPP:n toimeksiannoista, kilpailukykyä ja suunnittelun tasoa, T&K-investointeja jne. Komitea katsoo, että tämän tasoinen seuranta on epärealistista (mm. edellä kohdissa 3.2 ja 3.3 hahmotelluista syistä) ja tarpeetonta. Myös teollis- ja tekijänoikeuksien turvaaminen ja liikesalaisuuden säilyttäminen muodostuisivat joissain tapauksissa huomattaviksi ongelmiksi. Jäsenvaltioita tulisi pyytää toimittamaan tarvittavat ja asianmukaiset tiedot sekä ilmoittamaan alalla toimivien työntekijöiden määrä tehtäväaloittain jaoteltuna.

4.3. *Puolustusalan hankinnat.* Tiedonannossa ehdotetaan, että EU:n tulisi itse osallistua suoraan puolustustarvikkeiden hankintaan. Komitea on samaa mieltä siitä, että puolustustarvikkeiden hankinnan tiettyjen osatekijöiden keskittäminen saattaisi olla hyödyllistä. Ennen kuin se asettuu tukemaan ehdotusta, se haluaa kuitenkin tietoja lisäarvosta, jota EU:n osallistuminen tarjoaisi. Komitea on yhtä mieltä siitä, että pitkän tähtäimen tavoitteeksi tulisi asettaa mahdollisimman yhdenmukainen puolustushankintoja koskeva säännöstö. Riittävän yhdenmukaisuuden saavuttaminen vie kuitenkin kauan, kun ajatellaan jäsenvaltioiden erittäin vaihtelevia sääntöjä. Lisäksi on aina säilytettävä mahdollisuus tehdä hankintoja myös unionin ulkopuolisista maista, joissa noudatetaan erilaisia menettelyjä ja sääntöjä. Sääntöjen muotoilussa tulevalle hankintalaitoksella (ks. kohta 6.1) lienee huomattava asema.

4.4. *Kilpailupolitiikka.* Komitea tukee täysin komission yleistä kantaa, mutta kiinnittää huomiota siihen, ettei 296 artiklan soveltamisalan rajoittaminen saa heikentää jäsenvaltioiden omien turvallisuusasetusten varmistamista. Lisäksi komitea muistuttaa, että koska valtiolla on puolustustarvikkeiden useimmiten ainoana laillisena ostajana roolinsa ja etunsa valvottava, on kilpailun takaaminen puolustustarvikkeiden alalla vaikeampaa kuin muiden tuotteiden kohdalla.

5. Eurooppalaisen turvallisuusalan huippututkimuksen nykyistä suurempi yhdenmukaisuus

5.1. Nykyisellään puolustukseen liittyvään tutkimukseen, teknologiaan ja kehittämiseen (TTK) ei investoida läheskään riittävästi. Länsi-Euroopan varustelujärjestön (WEAO) ⁽¹⁾ tehtävänä on hallinnoida puolustukseen liittyviä tutkimusyhteistyöohjelmia, mutta se hallinnoi ainoastaan 2,5:ttä prosenttia eurooppalaisista alan investoinneista. Kuten eurooppalaisen tutkimusalueen tarjoama esimerkki osoittaa, on jäsenvaltioiden asianmukaisen tutkimustoiminnan koordinoiminen periaatteessa järkevää ja tuottaa lisäarvoa. TTK on keskeisessä asemassa, jos EU:n halutaan saavuttavan unionin puolustustarvikepolitiikalle asetetut tavoitteet.

5.2. Jäsenvaltioiden sopimus huippututkimusta koskevasta unionin ohjelmasta edellyttää sen määrittelemistä, mitä "EU:n strategisella teknologialla" ⁽²⁾ tarkoitetaan. Valittujen hankkeiden tulee edistää suoraan turvallisuuteen liittyviä valmiuksia asiaankuuluvilla aloilla. Lisäksi on sovittava tarvittavan rahoituksen järjestämisestä sekä koituvan hyödyn jakamisesta. On kuitenkin selvää, että TTK:n asianmukainen edistäminen edellyttää useimmissa jäsenvaltioissa puolustusmenojen korottamista. Perustettavaksi esitetty hankintalaitos olisi erittäin hyödyllinen keskus neuvonpitoa sekä tietojen säilyttämistä ja jakamista ajatellen sekä tarvittaessa yhteisten hankkeiden ja yhteistuotannon edistämiseksi.

5.3. Yleisellä tasolla on tarpeen tunnistaa ja sopia yhteisistä vaatimuksista mahdollisimman laajasti. Näin ala voisi suositella kustannuksia ajatellen kaikkein tehokkaimpia kehitys- ja tuotantoväyliä (tai hankintatapoja). Samalla edistettäisiin yhteentoimivuutta ja tuotantosarjojen kannattavuutta. Myös jäsenvaltioiden TTK-vaatimusten ymmärtäminen on tarpeen samoin kuin tekniikan kehityksen sekä tarvittavan rahoituksen koordinaointi.

6. Aihealueita edelleen pohdittavaksi

6.1. *EU:n puolustustarvikkeiden hankintalaitos.* Jo aiemmin on esitetty jonkinlaisen laitoksen perustamista. Komission tiedonannossa siihen viitataan "puolustustarvikkeiden hankintalaitoksena". Turvallisuus- ja puolustusjärjestelmää käsittelevässä Euroopan parlamentin mietinnössä sitä kutsutaan "asevarustelu- ja tutkimusvirastoksi" ja äskettäin esitetyssä ehdotuksessa sopimukseksi Euroopan perustuslaista käytetään nimitystä "Euroopan puolustusmateriaali-, tutkimus- ja sotilasvoimavaravirasto". Sille hahmoteltu tehtäväkenttä vaihtelee pitkälti nimiehdotuksia noudatellen. Yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto teki 16. kesäkuuta 2003 poliittisen päätöksen puolustusvalmiuden alaan liittyvän viraston perustamisesta. Sen varsinaisista tehtävistä käydään keskustelua.

6.2. Komitea ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että komissio ottaa huomioon, että perustettavan viraston tai laitoksen tulee heijastaa jäsenvaltioiden poliittista päätöstä, jonka mukaan suuri osa TTK-toiminnasta sekä hankinnoista tulee toteuttaa nykyisen perustamissopimuksen ulkopuolella ja laitoksen tai viraston toiminnan perustana tulee hyödyntää mieluiten voimassa olevia sopimuksia ⁽³⁾. Koska kaikki jäsenvaltiot eivät välttämättä osallistu perustettavan laitoksen tai viraston toimintaan, on sovittava sen rahoitukseen liittyvien osuuksien jakoperusteista siten, että otetaan huomioon osallistujat ja niiden panokset. Komitea toivoo tilaisuutta esittää yksityiskohtaisia kommentteja, kunhan esitetyn laitoksen tai viraston rooli ja sen tarjoama lisäarvo on täsmällisesti selvitetty.

6.3. *Tarjonnan turvaaminen.* Erittäin harva – jos yksikään – jäsenvaltio tulee rajoittamaan puolustustarvikehankintansa sisämarkkinoille. Niinpä tulevaisuudessa on tarjontaa ja sen turvaamista koskevia kahdenvälisiä järjestelyjä. Komitea katsoo, että vastuun tarjonnan turvaamisesta tulee säilyä jäsenvaltioilla, jotka voivat hyödyntää unionin omia järjestelyjä (esim. ehdotettua laitosta tai virastoa) tai omia kahden- tai monenvälisiä järjestelyjään.

⁽¹⁾ Western European Armament Organisation.

⁽²⁾ Tässä yhteydessä käsitteellä tarkoitetaan sovittujen EU:n tehtävien edellyttämää teknologiaa.

⁽³⁾ Esim. puolustusmateriaaliyhteistyötä käsittelevä järjestö JOAC (Joint Armaments Co-operation Organisation) sekä WEAO:hon liittyvä aiesopimus "LoI" (Letter of Intent).

6.4. *Kauppaan liittyviä kysymyksiä.* Komitea kommentoi tätä tärkeää seikkaa, kunhan komissio esittää yksityiskohtaisia ehdotuksiaan. Komitea on kuitenkin samaa mieltä siitä, että kaksikäyttötuotteiden viennin nykyisten käytäntöjen seuranta olisi hyödyllistä oikeudenmukaisen kilpailun varmistamiseksi.

7. Päätelmät

7.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää tervetulleena puolustustarvikepolitiikan koordinoinnin tehostamiseen tähtäävän prosessin käynnistämistä osana toimivaa Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (ETPP). Tässä yhteydessä tulee keskittyä niiden valmiuksien saavuttamiseen, joita ETPP:n yhdessä sovitut tavoitteet edellyttävät ja jotka ovat osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (YUTP). Yhteisesti sovitut EU-tason menettelyt voisivat parantaa tehokkuutta ja alentaa osallistuville jäsenvaltioille koituvia kustannuksia.

7.2. Komitea myöntää, että erityisesti rahoituksen lisäämisen osalta tärkein tekijä on poliittinen tahto.

7.3. On unionin poliittisen ja taloudellisen edun mukaista, että unionissa on maailmanlaajuisesti kilpailukykyinen puolus-

tusteollisuus. Komitea paneekin merkille, että rakennemuutos on jo käynnistynyt pääasiassa markkinapaineiden vuoksi.

7.4. Alan teollisuutta koskevien tietojen keruusta ja seurannasta suoriutuvat parhaiten jäsenvaltiot. Tietojen tulisi sisältää myös työllisyysluvut tehtäväaloittain jaoteltuna.

7.5. ETSK epäilee, ettei EU:lle kaavailtu rooli puolustustarvikkeiden hankkijana tuota lisäarvoa.

7.6. Alan kehittyminen edellyttää yhteistä ponnistusta turvallisuuteen liittyvän huippututkimuksen alalla. Lisäksi avaintekijänä tulee määritellä kapasiteettikuilun kuromisen edellyttämä "EU:n strateginen teknologia".

7.7. Komitea on valmis kommentoimaan puolustusvalmiuden alalla toimivaan virastoon liittyviä seikkoja, kunhan sen roolista ja muista yksityiskohdista on sovittu.

7.8. Vastuun tarjonnan turvaamisesta tulee jatkossakin säilyä jäsenvaltioilla, vaikka mainitulla virastolla tai laitoksella voikin olla hyödyllinen rooli.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyllä jännitealueella toimivia sähkölaitteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä (kodifioitu toisinto)”

(KOM(2003) 252 lopullinen – 2003/0094 COD)

(2004/C 10/02)

Neuvosto päätti 26. toukokuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 308 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 3. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Bo Green.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 119 ääntä puolesta, 1 vastaan ja 3 pidättyi äänestämästä.

1. Tausta

1.1. Euroopan komissio antoi 1. huhtikuuta 1987 henkilös-
tölleen ohjeet toteuttaa säädösten kodifointi viimeistään sen
jälkeen, kun niitä on muutettu kymmenennen kerran, tai
sitäkin lyhyemmin väliajoin yhteisön oikeuden selkeyden ja
ymmärrettävyyden edistämiseksi.

1.2. Koska kodifioinnissa ei saa muuttaa kodifioitavien
säädösten asiasisältöä, Euroopan parlamentti, neuvosto ja
komissio sopivat 20. joulukuuta 1994 tehdyllä toimielinten
välisellä sopimuksella nopeutetusta käsittelymenettelystä,
jonka mukaisesti kodifioidut säädökset voidaan antaa nopeasti.

2. Komission ehdotus

2.1. Komission ehdotuksella on tarkoitus kodifoida matalajännitedirektiivi 73/23/ETY. Uudella direktiivillä korvataan siihen sisällytetyt säädökset ⁽¹⁾. Kodifioitavien säädösten asiasisältöä ei ehdotuksessa ole muutettu, vaan niihin on tehty ainoastaan kodifioinnin edellyttämät muodolliset muutokset.

2.2. Matalajännitedirektiivi kattaa kaikki vaihtovirralla nimellisjännitealueella 50–1 000 V ja tasavirralla nimellisjännitealueella 75–1 500 V toimivat sähkölaitteet, eli valtaosan sekä

⁽¹⁾ Katso komission ehdotuksen liitteessä V oleva A osa.

ammattillisessa että yksityisessä käytössä olevista sähkölaitteista. Matalajännitedirektiivissä säädetään CE-merkinnän käyttöä sekä vaatimustenmukaisuusvakuutuksen laadintaa koskevista vaatimuksista.

3. Yleistä

3.1. ETSK kannattaa periaatteessa komission ehdotusta, jonka tarkoituksena on edistää yhteisön lainsäädännön selkeyttä ja luettavuutta.

4. Erityistä

4.1. Ehdotetaan seuraavaa uutta muotoilua 5 artiklan toiselle kohdalle:

”Standardit katsotaan yhdenmukaistetuiksi, kun tunnustettu standardointielin on laatinut ja hyväksynyt standardit ja julkaissut ne kansallisten menettelyjen mukaisesti. Standardit on pidettävä ajan tasalla teknisen kehityksen ja hyvän turvallisuusteknisen käytännön muutosten osalta.”

Nykyinen muotoilu ei kata direktiiviehdotuksen 11 artiklassa mainittuja elimiä. Tosiasiassa kyse onkin CENELEC:in ⁽²⁾ laatimista standardeista.

⁽²⁾ Euroopan sähkötekniikan standardointikomitea.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista (kodifioitu toisinto)”

(KOM(2003) 241 lopullinen – 2003/0099 COD)

(2004/C 10/03)

Neuvosto päätti 6. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Lausunnon valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 3. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Umberto Burani.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 124 ääntä puolesta ja 1 vastaan.

1. Ehdotetulla säädöksellä on tarkoitus kodifoida kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista 19. toukuuta 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/27/EY. Uudella direktiivillä korvataan ja siihen sisällytetään useita muitakin direktiivejä. Ehdotuksessa ei ole muutettu kodifioitavien säädösten asiasisältöä, vaan niihin on yhdistettäessä tehty ainoastaan kodifioinnin edellyttämät muodolliset muutokset.

2. Komitea pitää erittäin tervetulleena yhteisön säädösten yleistä kodifiointia, jonka komissio käynnisti 1. huhtikuuta 1987 tekemällään päätöksellä ⁽¹⁾. Komitea siis suhtautuu direk-

tiiviehdotukseen myönteisesti, kuten se on tehnyt aiemminkin kyseisenlaisia aloitteita koskevissa yhteyksissä.

3. Komitea korostaa, että Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission 20. joulukuuta 1994 tekemän toimielinten välisen sopimuksen mukaisesti kodifioinnin yhteydessä ei saa muuttaa kodifioitavien säädösten asiasisältöä. Komission ehdottamassa direktiivissä varmistetaan kyseisen säännön noudattaminen. Komitean myönteisen suhtautumisen edellytyksenä on lisäksi se, että tehdyt muutokset tarkistetaan. Esittelijä on tarkistanut muutokset eikä katso aiheelliseksi esittää asiaa koskevia varauksia tai erityisiä huomioita. Komitea suosittaa, että tulevaisuudessa kaikkiin vastaavanlaisiin direktiiviehdotuksiin liitetään käytännön syistä ja ajan säästämiseksi yksityiskohtainen luettelo pienimmistäkin eroista alkuperäisten säädösten ja kodifioitun toisinnon välillä.

⁽¹⁾ KOM(87) 868 PV.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista:

- ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Euroopan audiovisuaalisessa ohjelma-tuotannossa toimivien ammattilaisten koulutusohjelman täytäntöönpanosta (Media-koulu-tus) (2001-2005) 19 päivänä tammikuuta 2001 tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 163/2001/EY muuttamisesta”

(KOM(2003) 188 lopullinen – 2003/0064 COD)

- ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös eurooppalaisten audiovisuaalisten teosten kehittämisen, levityksen ja myynninedistämisen tukemista koskevan ohjelman täytäntöönpanosta (Media Plus – Kehittäminen, levitys ja myynninedistäminen) 20 päivänä joulukuuta 2000 tehdyn neuvoston päätöksen 2000/821/EY muuttamisesta”

(KOM(2003) 191 lopullinen – 2003/0067 COD)

(2004/C 10/04)

Neuvosto päätti 5. toukokuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 150 artiklan 4 kohdan ja 157 artiklan 3 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainituista ehdotuksista.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 4. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Paolo Braghin.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 127 ääntä puolesta ja 1 vastaan 1:n päättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

varmistaa yhteisön tuki audiovisuaalialalle ja välttää perustamissopimuksessa asetettuja yhteisön tavoitteita tukevien mekanismien häiriytyminen.

1.1. Media-koulutus -ohjelmalla pyritään varustamaan Euroopan audiovisuaalialan ammattilaiset ammatillisen jatkokoulutuksen avulla taidoilla, joita he tarvitsevat pystyäkseen hyödyntämään mahdollisimman hyvin markkinoiden eurooppalaista ja kansainvälistä ulottuvuutta ja uutta teknologiaa.

1.5. Komissio ehdottaa, että Media-koulutus -ohjelman kokonaistalousarvio muutetaan 57,40 miljoonaksi euroksi ja Media Plus -ohjelman kokonaistalousarvio 435,60 miljoonaksi euroksi.

1.2. Media Plus -ohjelmassa pyritään vahvistamaan Euroopan audiovisuaalialan kilpailukykyä lukuisilla tukitoimilla, jotka koskevat tuotantohankkeiden ja -yhtiöiden kehittämistä sekä elokuvien ja audiovisuaaliohjelmien levitystä ja myynninedistämistä.

2. Yleistä

2.1. ETSK:n mielestä sen sijaan, että komissio vain jatkaa vuodella ohjelmia, olisi ollut parempi, jos se olisi luonut etukäteen asianmukaiset olosuhteet ja hyväksynyt tarvittavat toimet keskustelun ennakoimiseksi ja uusien monivuotisten ohjelmien esittämiseksi Media-koulutus- ja Media Plus -ohjelmien kattamille aloille. Näin olisi voitu reagoida audiovisuaalialan uusiin tarpeisiin ja uuteen todellisuuteen ja ottaa huomioon rakentava kritiikki, jota on esitetty ohjelmien toteuttamisesta, sekä tarkistaa ohjelmien suunnittelua ja rakennetta etenkin EU:n laajentumisesta johtuviin uusiin haasteisiin vastaamiseksi.

1.3. Molemmat ohjelmat päättyvät aikana, jolloin Euroopan unionin rakenne ja toiminta ovat merkittävästi muuttumassa: unioni laajentuu, hallitustenvälinen konferenssi alkaa, Euroopan parlamentti valitaan uudelleen ja uusi komissio nimitetään.

2.2. ETSK toivoo, että meneillään olevan väliarvioinnin yhteydessä otettaisiin huomioon sekä tässä lausunnossa että erityisesti ETSK:n aiemmissa lausunnoissa esitetyt ajatukset ja ehdotukset.

1.4. On varmistettava oikeusperusta, jotta nykyisten Media-koulutus- ja Media Plus -ohjelmien kesto voidaan pidentää siihen asti, kunnes uudet ohjelmat hyväksytään. Näin voidaan

2.3. Vuodeksi 2006 varattu rahoitus on suunnilleen sama kuin edellisellä viisivuotiskaudella. Media-koulutus -ohjelman kohdalla se on itse asiassa jopa pienempi. Vaikka määrärahoihin lisätään laajentumisen vaikutuksia vastaava summa, ne eivät kuitenkaan riitä vastaamaan yhä suuremman potentiaalisen käyttäjäjoukon tarpeisiin ja yhteistyömahdollisuuksien moninkertaistumiseen.

2.3.1. ETSK toivookin, että kun EU:lle laaditaan yleistä talousarviota vuosiksi 2006-2012, Media-hankkeille varattuja määrärahoja lisättäisiin erityisesti koulutusta varten ja että varat jaettaisiin entistä paremmin uusien jäsenvaltioiden audiovisuaalialan heikompaan kehitystasoon liittyvien uusien tarpeiden mukaisesti.

2.3.2. Ohjelmaan kuuluvan tuen lisäksi on aiheellista kehittää erilaisia rahoitusmahdollisuuksia ja suunnata niitä entistä paremmin pk-yritysten ja erityisesti alan lukuisten mikroyritysten tukemiseksi. Näihin kuuluvat muun muassa yksityiset rahoitusmekanismit ja EIP:n tuki. Esimerkkinä voidaan mainita ”kasvu ja audiovisuaaliala i2i” -aloite.

2.3.3. Erityistä huomiota tulee kiinnittää veroetusmekanismien erittelyyn ja riskipääomamarkkinoiden luomiseen. Ne tulee sopeuttaa digitaali-aikaan siirtymisen johdosta suurten innovaatioiden kourissa olevan alan erityispiirteisiin.

3. Erityistä

3.1. Media desk -yhteyspisteet, jotka huolehtivat kansallisella tasolla yhteydenpidosta ohjelmasta tukea saaviin tahoihin, ovat tärkeitä välineitä ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Erityistä huomiota tulee kiinnittää uusissa jäsenvaltioissa käynnissä olevaan yhteyspisteiden luomiseen ja niiden tehokkaaseen toimintaan, jotta myös kyseisissä valtioissa olevat käyttäjät saavat asianmukaista tietoa ja palveluita. Yhteystoimistojen kehittämisen avulla voisi olla myönteisiä vaikutuksia, kun yhteistuotantoihin etsitään kumppaneita ja kun niitä levitetään Euroopan tasolla.

3.2. Eurooppalaisia elokuvia voidaan markkinoida Euroopassa ja Euroopan ulkopuolella myös tukemalla eurooppalaisia elokuva-, dokumenttielokuva- ja animaatioelokuvafestivaaleja. Tällaiseen tukeen voitaisiin yhdistää vielä festivaaleja koskeva systemaattinen tiedotus, jolloin voitaisiin helpottaa elokuvantekijöiden ja riippumattomien pientuottajien osallistumista ja heidän tuotantonsa markkinointia Euroopassa ja kansainvälisellä tasolla.

3.2.1. Festivaalit ovat tärkeä väline, kun pyritään edistämään myös muuta kuin puhtaasti kaupallista tuotantoa, joka on usein kulttuurisidollista arvokasta ja antaa tietoa alueiden historiasta ja perinteistä. Jos niitä edistetään asianmukaisesti,

niiden avulla voidaan tuoda esiin alueiden kulttuurisia erityispiirteitä ja alueiden audiovisuaalituotantoa, joka on toistaiseksi jäänyt kansainvälisten piirien ulkopuolelle tai niiden laitamille. Tämä käy entistä tärkeämmäksi, kun EU laajentuu uusiin jäsenvaltioihin, joiden perinteet ja kulttuuri ovat erilaisia EU:n nykyisiin jäsenvaltioihin verrattuna.

3.3. ETSK kannattaa suunnitelmaa, jonka mukaan teknisen avun toimistosta tehdään täytäntöönpanovirasto. Näin lisätään joustoa ja avoimuutta varojen hallinnoinnissa. Komitea kannustaa komissiota jatkamaan asian tutkimista.

4. Päätelmät

4.1. ETSK toivoo, että käynnissä olevan väliarvioinnin jälkeen käydään laaja keskustelu ja osapuolia kuullaan mahdollisuuksien mukaan. Tavoitteena ei ole ainoastaan tulevan Media-ohjelman mahdollisimman hyvä valmistelu, vaan myös varojen jakamisen välitön tarkistaminen tarpeen mukaan.

4.2. Nyt kun EU laajentuu, audiovisuaalialan rahoitusongelmaa ei voida ratkaista vain siten, että nykyiset varat siirretään laajentuvaan unioniin, jossa on lähes 70 miljoonaa kansalaista enemmän kuin aiemmin ja jossa audiovisuaalialan kehityserot ovat entistä suuremmat. Komitea kehottaa komissiota ottamaan huomioon tämän näkökohdan nyt, kun se valmistelee parhaillaan EU:n tulevaa talousarviota koskevia ehdotuksia. Tämä koskee sekä määrärahojen kokonaismäärää että sitä, miten ne vastaavat käyttäjien tarpeita.

4.3. ETSK viittaa strategiaan huomioihin, jotka on esitetty komitean 27. huhtikuuta 2000 antamassa lausunnossa⁽¹⁾ Media-koulutus- ja Media Plus -ohjelmia koskevista ehdotuksista. Komitea toivoo erityisesti, että arviointiprosessissa ja tulevan Media-ohjelman suunnittelussa otetaan huomioon seuraavat näkökohdat:

- Varmistetaan täydentävyys ja yhdenmukaisuus yhteisön muiden toimien kanssa sisällyttämällä ne yhteiseen strategiaan erityisesti edistämällä audiovisuaalialan osallistumista erilaisiin ohjelmiin, esimerkiksi Kulttuuri 2000 -ohjelmaan.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan audiovisuaalialan ohjelmatoimintasuuden ammattilaisten koulutusohjelmien täytäntöönpanosta (Media – Koulutus) (2001–2005)” ja ”Ehdotus neuvoston päätökseksi eurooppalaisten audiovisuaalisten teosten kehittämisen, levityksen ja edistämisen tukemista koskevan ohjelman täytäntöönpanosta (Media Plus – Kehittäminen, levitys ja edistäminen) (2001–2005)”, esittelijä Bernardo Hernández Bataller, EYVL C 168, 16.6.2000.

- Tuetaan audiovisuaalialan tuotantoketjun eri osia, joiden kohdalla toiminta voi tuoda lisäarvoa (pääasiassa tuotantoprosessin alku- ja loppuvaiheessa) erityisesti edistämällä pk-yritysten mukaanpääsyä entistä joustavammilla mekanismeilla ja sellaisilla menettelyillä kuin ehdotukset hankepakettien kehittämiseksi (*slate funding*).
 - Asetetaan etusijalle tuotteet, joita voidaan hyödyntää kaupallisesti pidempään eri markkinoilla, ja puututaan myös erityisesti riippumattomien tuottajien kannalta epäedullisten tuotanto-oikeuksien luovuttamisajan keston.
 - Asetetaan etusijalle tekninen kehittäminen ja innovaatio sekä kansainvälinen levitys (erityisesti suhteissa uusiin jäsenvaltioihin).
 - Luodaan tiedotus- ja seurantajärjestelmä audiovisuaalialan markkinoiden uusia vaatimuksia ja kehittämistä varten.
 - Edistetään yleisön mahdollisuuksia käyttää audiovisuaalimateriaalia digitalisoinnin ja Euroopan tasolla tapahtuvan verkottumisen avulla erityisesti koulutuksessa ja pedagogiikassa.
 - Arvioidaan tukia asianmukaisesti ja systemaattisesti käytössä olevien rahoitusresurssien optimoimiseksi ja audiovisuaaliteollisuuden vaatimusten täyttämiseksi parhaalla mahdollisella tavalla.
 - Toteutetaan koehankkeita, joita on toistaiseksi ollut vain vähän ehkä siksi, että ne ovat suuntautuneet vahvasti teknologiaan, ja keskitytään koehankkeissa myös sisältöön.
- 4.4. Koulutuksen suurimmat esteet ovat liian tiukat täytännönpanomääräykset sekä liian vähäiset investoinnit, joihin viitattiin jo aiemmin. Kuten edellä mainitussa komitean jo aiemmin antamassa lausunnossa ehdotettiin, myös etäopetusta tulisi edistää uuden teknologian avulla. Myös koulutusta antavien ammattioppilaitosten ja ammatillista peruskoulutusta antavien korkeakoulujen välistä koordinointia tulisi lisätä ja pyrkiä näin välttämään tukien liiallinen pirstaloituminen.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Eurooppalaisesta yritysneuvostosta annetun direktiivin 94/45/EY konkreettinen soveltaminen ja mahdollista tarkistamista vaativat näkökohdat”

(2004/C 10/05)

Euroopan komissio pyysi varapuheenjohtajansa Loyola de Palacion 26. marraskuuta 2002 päivämällä kirjeellä Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla lausunnon aiheesta ”Eurooppalaisesta yritysneuvostosta annetun direktiivin 94/45/EY konkreettinen soveltaminen ja mahdollista tarkistamista vaativat näkökohdat”.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 10. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Josly Piette.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 122 ääntä puolesta ja 1 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

LAUSUNNON TAVOITE

Komission ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean välisen puitesopimuksen hengessä sekä vastatakseen Euroopan talous- ja sosiaalikomitean esityksiin voida osallistua laajemmin Euroopan unionin työllisyys- ja sosiaaliasioita koskevaan toimintaan komissio esitti komitealle, että tämä laatisi valmistelemaan lausunnon eurooppalaisen yritysneuvoston perustamisesta tai työntekijöiden tiedottamis- ja kuulemismenettelyn käyttöönottamisesta yhteisönlaajuisissa yrityksissä tai yritysryhmissä annetun direktiivin konkreettisesta soveltamisesta ja näkökohdista, joita tulisi mahdollisesti tarkistaa. Lausunto voi osoittautua komissiolle erittäin tärkeäksi, kun se tekee vuoden 2003 aikana päätöksen eräiden toimijoiden, etenkin Euroopan parlamentin, tekemän direktiivin 94/45/EY tarkistamista koskevan esityksen jatkotoimista. Työmarkkinaosapuolet voivat, ilman että niiden itsemääräämis- ja päätöksentekooikeutta tässä asiassa rajoitetaan, käyttää lausuntoa tukena toteamuksilleen ja objektiivisille tekijöille, joista ollaan samaa mieltä.

Niinpä tämä asiakirja on luonteeltaan ennen kaikkea tiedottava, ja sen tavoitteena on arvioida direktiivin täytäntöönpanosta lähtien tähän mennessä saatuja kokemuksia.

1. Direktiiviä 94/45/EY ja sen uudelleentarkastelua koskevat yleiset puitteet

1.1. Neuvosto hyväksyi eurooppalaisen yritysneuvoston perustamisesta tai työntekijöiden tiedottamis- ja kuulemismenettelyn käyttöönottamisesta yhteisönlaajuisissa yrityksissä tai yritysryhmissä annetun direktiivin 22. syyskuuta 1994, ja direktiivi ulotettiin koskemaan Yhdistynyttä kuningaskuntaa neuvoston direktiivillä 97/74/EY, annettu 15 päivänä joulukuuta 1997. Direktiivin hyväksyminen oli ratkaiseva edistysaskel yritysten tasolla käytävän, työmarkkinaosapuolten välisen aidosti eurooppalaisen vuoropuhelun kehittämisessä ja sopu-soinnussa yritysten ja yritysryhmien ylikansallisen rakenteen kanssa.

Luonteeltaan aidosti ylikansallinen uusi väline on ollut huomattavana apuna työmarkkinasuhteiden eurooppalaisen ulottuvuuden kehittämisessä.

1.2. Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 22. syyskuuta 1996 mennessä (direktiivi 97/74/EY 15. joulukuuta 1999 mennessä)⁽¹⁾. Direktiivin 13 artiklan mukaisesti yritysten keskushallinnon ja työntekijöiden edustajien välisten vapaaehtoisten sopimusten neuvotteluille asetettiin sama määräaika. Direktiivi sovelttaa yhteen erityiset eurooppalaiset ja kansalliset ulottuvuudet ja on siksi monimutkainen ja luonteeltaan erittäin innovatiivinen. Keskeiseksi tekijäksi direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä siten, että laadittavat säännökset olisivat sisällöltään mahdollisimman samansuuntaiset, onkin osoittautunut koordinointi.

1.3. Direktiivin 94/45/EY 15 artiklan mukaisesti komission tuli viimeistään 22. syyskuuta 1999 tarkastella direktiivin soveltamista koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä ehdottaakseen neuvostolle tarpeen mukaan tarvittavia muutoksia.

1.4. Kun otetaan huomioon, että kyseessä oli täysin innovatiivinen prosessi, oli odotettavissa, että mainittuun ajankohtaan mennessä ehdittäisiin neuvotteluista ja eurooppalaisten yritys-komiteoiden työskentelystä saada riittävästi käytännön kokemusta, jotta uudelleentarkastelu voitaisiin toteuttaa.

1.5. Komission oli määrä toteuttaa tämä uudelleentarkastelu ”jäsenvaltioiden ja Euroopan tasolla toimivien työmarkkina-osapuolten kanssa”.

1.6. Uudelleentarkastelu koski direktiivin soveltamista koskevia sääntöjä eli kaikkia eurooppalaisten yritysneuvostojen perustamiseen ja toimintaan liittyviä näkökohtia ja työntekijöiden lukumäärärajojen tarkoituksenmukaisuutta.

⁽¹⁾ Direktiivin 94/45/EY saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä koskevat tekstit ovat nähtävissä Internet-sivustolla http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/labour/directive9445/index_en.htm

1.7. Kyseisen tarkastelun ja työmarkkinaosapuolten kanssa huhtikuussa 1999 pidetyn konferenssin jatkona komissio antoi Euroopan parlamentille ja neuvostolle 4. huhtikuuta 2000 kertomuksensa direktiivin soveltamisesta. Komission kertomuksessa arvioidaan pääasiassa sitä, miten jäsenvaltiot ovat saattaneet direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä, mutta kertomus sisältää myös arvioinnin direktiivin täytäntöönpanosta. Komissio korostaa, että miten hyvin tahansa direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä onnistutaankaan, aina jää jäljelle myös tulkinnanvaraisia seikkoja. Kertomuksessa todetaan lisäksi, että tällaisten kysymysten ratkaiseminen on joko itse asianosaisten tai tuomioistuimen tehtävä. Siksi komissio ei katsonut tarpeelliseksi ehdottaa direktiivin muuttamista tässä vaiheessa.

1.8. Tämän jälkeen Euroopan parlamentin puhemies lähetti kertomuksen käsiteltäväksi työllisyys- ja sosiaaliasiain valiokuntaan ja lausuntoa varten oikeudellisten ja sisämarkkinaasioiden valiokuntaan sekä teollisuus-, ulkomaankauppa-, tutkimus- ja energiavalikuntaan. Euroopan parlamentti jätti kertomusta koskevan mietintönsä käsiteltäväksi 17. heinäkuuta 2001. Mietinnössä parlamentti kehottaa komissiota pikimmiten esittämään ehdotuksen direktiivin muuttamiseksi parannusehdotuksineen ⁽¹⁾.

1.9. Miltei kolme vuotta kertomuksensa antamisen ja entistä pidemmän soveltamisajan jälkeen komissio katsoo nyt, että direktiivin käytännön soveltamista on aiheellista tarkastella uudelleen jo senkin vuoksi, että kysymystä käsitellään Nizzassa joulukuussa 2000 hyväksytyssä sosiaalipoliittisessa ohjelmassa.

1.10. Komissio antoi kertomuksensa huhtikuussa 2000, ja siitä lähtien Euroopan työmarkkinoilla on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Ylikansallisten uudelleenjärjestelyjen rytmi on nopeutunut ja uudelleenjärjestelyistä on tullut entistä pysyvämpi osa yritysten toimintaa, mikä on haaste tämän päivän yritysneuvostoille.

1.11. Euroopan unionin uudet jäsenvaltiot, joita toukokuun 1. päivästä 2004 lähtien on kymmenen, kuuluvat direktiivin 94/45/EY soveltamisalaan heti liittymisestään lähtien. Laajentuminen vaikuttaa voimakkaasti paitsi nykyisiin neuvostoihin, joiden on otettava uusien jäsenvaltioiden työntekijöiden edustajat mukaan toimintaan, myös uusien yritysryhmien liittämiseen direktiivin soveltamisalaan, mikä aiheuttaa varmasti uusia haasteita. Tulevina vuosina eurooppalaisia yritysneuvostoja koskevissa keskusteluissa ja toimenpiteissä on otettava huomioon direktiivin soveltamisalaan liittyvien uusien yritysten

erityispiirteet ja uusissa jäsenvaltioissa voimassa olevien, työmarkkinasuhteita koskevien järjestelmien ominaisuudet. Kuten työmarkkinaosapuolet painottivat huhtikuussa 1999 pidetyssä "Eurooppalaiset yritysneuvostot: käytäntö ja kehitys" -konferenssissa, toimijoille on suotava aikaa oppimisprosessiin, jotta he kykenevät sovittamaan yhteen kulttuuri-, käytäntö- ja todellisuustaustoiltaan erilaiset tekijät ja tiedot sekä ylittämään sosiaalisiin, taloudellisiin ja kulttuurisiin eroihin liittyvät esteet.

1.12. Lainsäädäntö on myös muuttunut. Työntekijöille tiedottamisesta ja heidän kuulemisestaan on annettu uusia yhteisön säännöksiä, kuten 8. lokakuuta 2001 annettu direktiivi eurooppayhtiön sääntöjen täydentämisestä henkilöstöedustuksen osalta (direktiivi 2001/86/EY) ja 11. maaliskuuta 2002 annettu direktiivi työntekijöille tiedottamisesta ja heidän kuulemisestaan koskevista yleisistä puitteista Euroopan yhteisössä (direktiivi 2002/14/EY).

2. Arvio

2.1. Laaja kokemuspohja

2.1.1. 1 865 yrityksestä tai yritysryhmästä, jotka työllistävät 17 miljoonaa työntekijää ja jotka kuuluvat eurooppalaisia yritysneuvostoja koskevan direktiivin soveltamisalaan, 639 yrityksellä tai yritysryhmällä, jotka työllistävät 11 miljoonaa työntekijää, oli tällainen neuvosto vuoden 2002 lopussa. Sopimuksista 72 prosenttia eli 400 sopimusta on tehty ennen direktiivin antamista direktiivin 13 artiklan ja 28 prosenttia direktiivin 6 artiklan mukaisesti. Siten useimpien nykyisten eurooppalaisten yritysneuvostojen perustana on ennen direktiivin antamista tehty sopimus, jota on tarvittaessa jatkettu tai tarkistettu. Tiedottamis- ja kuulemismenettelyn käyttöönotosta ilman yritysneuvoston perustamista on tehty lisäksi seitsemän sopimusta ⁽²⁾.

2.1.2. Yli puolet sopimuksista on tehty vuonna 1996. Sen jälkeen on tehty vuosittain noin 40 sopimusta. Nykyisistä direktiivin soveltamisalaan kuuluvista yrityksistä ja yritysryhmistä yhteensä 1 200 yrityksen tai ryhmän, jotka työllistävät 6 miljoonaa työntekijää, uskotaan perustavan eurooppalaisen yritysneuvoston tai ottavan käyttöön tiedottamista ja kuulemistä koskevan menettelyn. Vaikka nämä yritykset tai yritysryhmät ovat usein kooltaan pieniä ja niiden ylikansallinen yhdentymisen on ollut heikohkoa, niillä on jo varsin merkittäviä rajatylittäviä toimintoja.

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin työllisyys- ja sosiaaliasiain valiokunnan 17. heinäkuuta 2001 antama lopullinen mietintö A5-0282/2001 komission kertomuksesta neuvoston direktiivin 94/45/EY soveltamisesta.

⁽²⁾ Talous- ja sosiaalikomitean tietokanta Infopoint.

2.1.3. Neljannes sopimuksista kuuluu Saksan lainsäädännön soveltamisalaan, 12–13 prosenttia Ranskan, Belgian tai Yhdistyneen kuningaskunnan ja 4–7 prosenttia Alankomaiden, Ruotsin, Italian, Irlannin tai Suomen lainsäädännön soveltamisalaan. Alle 20 sopimusta kuuluu Itävallan, Norjan, Tanskan, Luxemburgin, Sveitsin, Espanjan tai Kreikan lainsäädännön soveltamisalaan.

2.1.4. Laajentuminen koskettaa jo noin 30:tä prosenttia nykyisistä eurooppalaisista yritysneuvostoista⁽¹⁾, ja niihin kuuluu jäseninä tai tarkkailijoina Euroopan unioniin 1. toukokuuta 2004 liittyvien maiden edustajia. Hakijavaltioista etenkin Puola, Tšekki, Slovakia, Slovenia ja Unkari ovat aloittaneet toimet direktiivin 94/45/EY saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöään.

2.1.5. Eurooppalaisten yritysneuvostojen toimintaan osallistuu suoraan nykyään yli 10 000 työntekijöiden edustajaa, jotka toteuttavat tietojen ja käytäntöjen vaihtoa eri kulttuurien välillä, mikä on yksi sosiaalisen Euroopan näkyvimmistä ja olennaisimmista ilmiöistä.

2.2. Sopimusneuvottelut

2.2.1. Direktiivin periaatteen tarkoituksenmukaisuus eli se, että neuvottelualoitteen tulisi tulla yritysten työmarkkinaosapuolten taholta, on vahvistettu useissa, 6 tai 13 artiklan nojalla tehdyissä sopimuksissa. Tämä uusi väline on luonteeltaan monimutkainen ja varsin eurooppalainen, joten työmarkkinaosapuolten rooli ei todellakaan ole aina ollut helppo, mutta yleisesti ottaen tutkimuksista käy ilmi, että työmarkkinaosapuolet hyötyvät selvästi eurooppalaisten yritysneuvostojen toiminnasta saamastaan kokemuksesta.

2.2.2. Tehdyt sopimukset poikkeavat toisistaan paljon, olivatpa kysymyksessä jo ennen direktiivin antamista tehdyt sopimukset, joita on määrällisesti eniten, tai direktiivin voimaantulon jälkeen tehdyt sopimukset. Useimmissa tapauksissa sopimukset sisältävät määräyksiä ylikansallisesta työntekijöille tiedottamisesta ja heidän kuulemisestaan direktiivin antamia oikeuksia noudattaen. Sopimuksista vain kahdeksan koskee pelkästään tiedottamista. Lisäksi osa sopimuksista koskee paitsi keskitettyjä tiedottamis- ja kuulemismekanismeja myös kansallisella tasolla hajautettuja, tiedottamisen ja kuulemisen tiettyihin osa-alueisiin liittyviä menettelyjä.

2.2.3. Työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua ja yritysten työmarkkinaosapuolten roolia on vahvistettu yksinkertaisesti siten, että yrityksen keskushallinto ja erityinen neuvotteluryhmä neuvottelevat eurooppalaisen yritysneuvoston perustamisesta. Sopimuksista tehdyt eri tutkimukset ovat osoitta-

neet, että Euroopan tason ammattisihteeristöillä on ollut merkittävä rooli niiden koordinoimissa yli 75 prosenttia vapaaehtoisista sopimuksista. Nämä organisaatiot ovat myös allekirjoittaneet sopimuksia. Neuvotteluja varten erityisen neuvotteluryhmän jäsenet ovat usein pyytäneet valitsemiaan asiantuntijoita, etenkin asianomaisten Euroopan tason ammattisihteeristöjen edustajia, avustamaan neuvotteluryhmää sen työssä.

2.2.4. Uuden sopimuksen neuvottelutavasta säädetään direktiivissä 94/45/EY. Nykyisten sopimusten muuttamisen tai uudistamisen yhteydessä voi kuitenkin nousta esille vaikea kysymys neuvottelijoista ja allekirjoittajista, koska asiasta ei ole sopimuksessa määrätty.

2.2.5. Niiden 1 200 yrityksen tai yritysryhmän työntekijän, jotka haluavat mahdollisesti aloittaa neuvottelut uuden eurooppalaisen neuvoston perustamisesta tai ottaa käyttöön työntekijöille tiedottamista tai heidän kuulemistaan koskevan menettelyn, on yleensä ensimmäiseksi määriteltävä Euroopassa toimivan yrityksen tai yritysryhmän rakenne, työntekijämäärä ja eri maiden neuvottelevat työmarkkinaosapuolet. Kolmessa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymyksenä käsittelemässä asiassa⁽²⁾ asetetaan periaate, jonka mukaan asianomaisten Euroopan talousalueen yritysten johtotasojen on annettava työntekijöiden edustajille kaikki eurooppalaisen yritysneuvoston perustamisneuvottelujen aloittamiseksi välttämättömät, etenkin yritysryhmärakennetta ja työntekijämäärää koskevat tiedot, olipa yritysryhmän toimipaikka missä tahansa tai olipa ryhmän johdon mielipide direktiivin sovellettavuudesta mikä tahansa.

2.2.6. Neuvottelujen aloittamista koskevien edellytysten ja tapojen määrittämisestä on vastuussa yrityksen keskushallinto, jonka on huolehdittava kokouksiin liittyvistä käytännön järjestelyistä, kuten matkoista, majoituksesta, tulkkauksesta, aikatauluista ja kaikista näistä toiminnoista aiheutuvista kustannuksista. Kysymys on merkittävä etenkin keskisuurten eurooppalaisten ryhmien kannalta; niihin lukeutuu suurin osa niistä yrityksistä, joiden uskotaan aloittavan neuvottelut. Voisi osoittautua hyödylliseksi pohtia tapoja, kuinka työmarkkinaosapuolten ylikansallisen vuoropuhelun aloittamista näissä yrityksissä voitaisiin erityisesti tukea, esimerkiksi alaa koskevien budjettikohtien avaamisen avulla.

⁽¹⁾ *European Works councils – facts and figures*, Euroopan AY-instituutti, Bryssel, marraskuu 2002.

⁽²⁾ Asia C-62/99, Bofrost, tuomio 29. maaliskuuta 2001, asia C-440/00; Kühne & Nagel, ratkaisuehdotus esitelty 11. heinäkuuta 2002, asia C-349/01; ADS Anker GmbH, ratkaisuehdotus esitelty 27. helmikuuta 2003.

2.2.7. Neuvottelut, jotka on aloitettava esitystä tai aloitetta seuraavien kuuden kuukauden aikana, voivat kestää kolme vuotta. Yleensä neuvottelut saadaan päätökseen lyhyemmässä ajassa. Neuvottelujen ilmapiiri vaikuttaa ratkaisevasti eurooppalaisten neuvostojen alkuaajan toimintaan.

2.2.8. Useat yritykset tekevät muutoksia yhden tai useamman eurooppalaisen yritysneuvoston kokoonpanoa koskevaan sopimukseensa tai uudistavat niitä yritysten fuusioiden, luovutusten tai yritysryhmässä tapahtuvien merkittävien muutosten vuoksi. Edustusrakenteiden kokoonpanon asianmukaista mukauttamista yrityksessä tai yritysryhmässä tapahtuvien muutosten vuoksi sekä edustusrakenteen toimintaa siirtymäkausien aikana koskevat kysymykset vaikuttavat merkittävästi yritysneuvostojen kykyyn mukautua uudelleenjärjestelyihin. Puolessa sopimuksista käsitellään kysymyksiä eurooppalaisten neuvostojen toimivallasta uudelleenjärjestelyjen yhteydessä: sopimuksista 51 prosentissa viitataan yritysfuusioihin, 47 prosentissa toiminnan lopettamiseen ja 53 prosentissa toimipaikan siirtämiseen⁽¹⁾. Suurin osa neuvostoista on käsitellyt yrityksessä tai yritysryhmässä tapahtuvia muutoksia koskevia kysymyksiä.

2.3. Eurooppalaisten yritysneuvostojen toiminta

2.3.1. Yhdessä julkaisemissaan raporteissa Euroopan komissio (työllisyys- ja sosiaaliasioiden pääosasto) ja Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö ovat erottelleet toisistaan sopimukset, joilla on perustettu eurooppalainen yritysneuvosto, jonka toiminta näyttää rajoittuvan muodolliseen tai symboliseen olemassaoloon ja vuosikokoukseen, sekä sopimukset, joilla on perustettu neuvostoja, jotka kykenevät ottamaan dynaamisen roolin ja joiden työntekijöiden edustajat ovat aktiivisia myös kokousten välillä ja jatkuvasti yhteydessä yrityksen keskushallintoon⁽²⁾.

2.3.2. Nykyiset eurooppalaiset yritysneuvostot muuttuvat kuitenkin jatkuvasti ja kehittävät toimintaansa rakentavan sisäisen prosessin suuntaviivojen mukaisesti, joten mikäli halutaan määritellä, missä määrin sopimukset antavat neuvostoille todellisia mahdollisuuksia toimia aktiivisesti, on painopistettävä siirrettävä sopimuksen määräyksistä myös käytännön kokemusten tutkimiseen.

2.3.3. Eri tutkimustulokset [etenkin Lecher⁽³⁾] osoittavat, että sopimuksen tekeminen on pikemminkin lähtökohta eurooppalaisen yritysneuvoston kehittämiselle elimenä kuin toiminnan lopputulos.

2.3.4. Eurooppalaisten yritysneuvostojen toimintaa monografioiden, kyselyiden tai käytäntöjen vaihdon pohjalta analysoivat tutkimukset ovat osoittaneet, että kyseessä on todellakin dynaaminen, vaihteleva etenevä kehitysprosessi. Vaikka eurooppalaisten yritysneuvostojen perustamispyyntöä koskeviin aloitteisiin saatettiin alussa suhtautua epäluuloisesti, monet tahot katsovat nykyään voivansa parantaa omalta osaltaan työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua ja yrityksensä tiedottamis- ja kuulemistoimintoja.

2.3.5. Alankomaiden työnantajajärjestön julkaisemasta asiakirjasta, jossa tarkastellaan 17:n Alankomaissa toimipaikkaansa pitävän yrityksen eurooppalaisten yritysneuvostojen tehtäviä ja roolia, käy ilmi, että suurin osa työnantajista katsoo, että yritysneuvosto tuo tai voi tuoda lisäarvoa erityisesti uudelleenjärjestelyihin⁽⁴⁾. On kuitenkin myös työnantajia, jotka katsovat, etteivät yritysneuvostot ole olleet avuksi työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun edistämässä. Japanilaista monikansallista yrityksiä tehdessä tutkimuksessa⁽⁵⁾ haastelluista yritysjohtajista suuri enemmistö antoi myönteisen arvion eurooppalaisista yritysneuvostoista. Samoin myönteisen arvion antoi eräs amerikkalainen neuvoaantava elin, joka oli hiljattain tehnyt tutkimuksen pääsääntöisesti amerikkalaisista yrityksistä koostuvien 24 ylikansallisen yrityksen johtajista⁽⁶⁾. Useimmissa tapauksissa käytännön toiminnassa on menty sopimuksen säännöksiä pidemmälle; yritysjohtajat suhtautuvat asiakysymysten käsittelyyn ylikansallisesti aiempaa myönteisemmin, asioiden luottamuksellisuus ei aiheuta juurikaan ongelmia, asiantuntijoiden osallistumista arvostetaan ja rakenteellisia uudelleenjärjestelyjä koskevaa kuulemistä pidetään myönteisenä toimintana. Vaikka rakenteiden ylläpito vaatii paljon aikaa ja resursseja, 75 prosenttia haastatelluista johtajista katsoi, että eurooppalaiset yritysneuvostot tuovat yrityksille lisäarvoa. Useat yritysjohtajat totesivat eurooppalaisten yritysneuvostojen tuoneen päätöksentekoprosessiin odottamattomia etuja siten, että muun muassa johtotason hallinnollinen kurinalaisuus ja koordinoitukyky ovat kehittyneet.

⁽¹⁾ Sopimustietokanta, talous- ja sosiaalikomitean tietokanta Infopoint.

⁽²⁾ Carley, M. & Marginson, P., 2000, *Comités d'entreprise européens. Une étude comparative entre les accords visés à l'article 6 et à l'article 13*, Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö.

⁽³⁾ Lecher, W., Nagel, B. & Platzer, H.W., 1999, *The Establishment of European Works Councils: from Information Committee to Social Actor*, Ashgate Publishing, Aldershot.

⁽⁴⁾ Lamers, J., 1998, *The added value of European Works Councils*, AWWN, Haarlem.

⁽⁵⁾ Nakano, S., *European journal of industrial relations*, vol. 5 nro 3, s. 307-326.

⁽⁶⁾ ORC European Works Council Survey 2002, *Organization Resources Counselors Inc.*, tiivistelmä EIROOnline 01/2003.

2.3.6. Eurooppalaiset yritysneuvostot jaotellaan usein paitsi eri kehitysvaiheidensa myös toimintatapsa mukaan (Lecher). Osa yritysneuvostoista katsoo olevansa päätoimipaikan kansallisen edustusrakenteen jatke ja siten täydentävä kansallinen tietolähde. Osa neuvostoista toimii johtavan maan edustajan alaisuudessa, jolloin ylikansallisuus on vahvasti esillä, mutta sitä ei juurikaan hyödynnetä, ja eräät neuvostot ovat luoneet itselleen todellisen "yhteisen ylikansallisen identiteetin", jossa jäsenet ovat keskenään tasa-arvoisia ja jossa laaditaan yhteiset kannat.

2.3.7. Ylikansalliseen tiedottamiseen ja kuulemiseen liittyvät ajankohtaa, sisältöä ja vaikutusta koskevat kysymykset ovat keskeisiä tekijöitä etenkin eurooppalaisten yritysneuvostojen seuraavien toimintojen kannalta:

- Keskushallinnon sekä jäsenten kollegoilleen säännöllisesti antamien tarkkojen tietojen laatua ja asianomaisten todellista mahdollisuutta hyödyntää tietoja pidetään keskeisinä tekijöinä eurooppalaisen neuvoston vuoropuhelun laadun ja aktiivisen toimintakyvyn kannalta. Eräät yritysneuvostot ovatkin sopineet tulostaulujen laatimisesta, tarpeelliseksi luokitelluista tiedoista ja niiden analysoinnista.
- Sopimuksista 87 prosentissa on luottamuksellisuuslauseke, ja siitä keskustellaan usein käytännössä, etenkin rakenteellisten uudelleenjärjestelytapauksen yhteydessä. Käyttöön otettujen vuoropuhelumekanismien avulla on kuitenkin luotu luottamuksellinen ilmapiiiri, joka näyttää lieventäneen ongelmaa.

2.3.8. Kokemus on osoittanut, että eurooppalaisen yritysneuvoston puuttuminen kaikkiin päätöksentekoprosesseihin varhaisessa vaiheessa voi varsinkin uudelleenjärjestelytapauksissa omalta osaltaan edistää vastuuntuntoista ja ennalta ehkäisevää hallinnointia.

2.3.9. Eurooppalaiselle yritysneuvostolle esitettyjen kysymysten ylikansallisesta luonteesta käydään usein konkreettista keskustelua varsinkin tilanteissa, joissa vain yhtä maata koskevilla päätöksillä on käytännössä strategisia, kansallisen tason ylittäviä vaikutuksia. Vaikka eurooppayhtiön sääntöjen täydentämisestä henkilöstöedustuksen osalta annetun direktiivin soveltamisala onkin hieman erilainen, etenkin koska eurooppayhtiö on luonteeltaan täysin vapaaehtoinen, direktiivissä säädetään, että henkilöstöä edustavalle elimelle annetut tiedot – koskevat eurooppayhtiötä itseään ja sen toisessa jäsenvaltiossa

sijaitsevaa tytäryhtiötä tai toimipaikkaa, tai asioita, joissa päätökset tekevät elimet yksittäisessä jäsenvaltiossa eivät ole toimivaltaisia”.

2.3.10. Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö on tutkinut 12:ta yritystä tai yritysryhmää, jotka ovat laatineet yhteisiä ylikansallisia tekstejä⁽¹⁾. Näissä tutkimuksissa ja sopimuksia koskevassa tietokannassa⁽²⁾ todetaan, että eräät eurooppalaiset yritysneuvostot ylittävät tiedottavan ja kuulevan tahon roolinsa laatimalla yhteisiä kannanottoja, menettelysääntöjä, peruskirjoja, toimintaohjelmia ja Euroopan tason sopimuksia etenkin terveyttä, turvallisuutta ja ympäristöä, perusoikeuksia, liikkuvuutta, koulutusta, lisäeläkkeitä, fuusioita, toiminnan lopettamista, toimipaikan siirtämistä ja uudelleenjärjestelyjä koskevista kysymyksistä.

2.3.11. Käytäntö on osoittanut lisäksi, että työmarkkina-osapuolten välisen toimivan ja hedelmällisen vuoropuhelun toteutuminen eurooppalaisessa yritysneuvostossa riippuu kunakin elimen toimintatavasta, tiedonkulusta, koordinoitavuudesta ja toimintatavoista riippuvasta reaktiokyvystä.

- Yritysneuvostojen toiminnan kannalta keskeisinä tekijöinä pidetään suppean komitean tai työvaliokunnan tai sihteeristön (75 prosentilla neuvostoista on sellaiset) kokoonpanoa, kokousten järjestämistiheyttä, yritysneuvostojen yhteyksiä kansallisiin edustuselimiin ja mahdollisuuksia olla yhteydessä muihin elimiin sekä niiden käännösresursseja.
- Jäsenten resurssit ja valmiudet vaihtelevat yritysneuvostoitain. Jo 42 prosentissa sopimuksista määrätään koulutuksesta, jolla vastataan Euroopan tason edustustehtäviin liittyviin erityistarpeisiin. Mahdollisuudesta käyttää asiantuntijoita apuna määrätään useimmissa sopimuksissa (sopimuksista 57 prosentissa määrätään asiantuntijaedustuksesta täysistunnoissa ja esikokouksissa), mutta kansallisten elinten erityispiirteistä ja yleisistä käytänteistä johtuen asiantuntijoiden käyttö on edelleen kiistanalainen aihe, ja jotkin maat käyttävät apuna pysyviä ammattijärjestöjen edustajia. Viestintävalmiudet, joihin kuuluu kyky olla yhteydessä eri edustajaelimiin, sekä käännös- ja tulkkauspalvelujen tarjoaminen tarvittaessa ovat niin ikään keskeisiä tekijöitä. Yritysneuvoston sääntömääräisten kokousten järjestämistiheys asettaa lisäksi käytännön kysymyksiä (sopimuksista 83 prosentissa kokousten määrä rajoitetaan nimenomaisesti yhteen kokoukseen tai yhteen sääntömääräiseen kokoukseen ja mahdollisuuteen järjestää yksi ylimääräinen kokous; 14 prosentissa sopimuksista määrätään kahdesta sääntömääräisestä kokouksesta).

⁽¹⁾ Carley, M., 2001, *Joint texts negotiated by European Works Councils*, EFMWC, Dublin.

⁽²⁾ Talous- ja sosiaalikomitean tietokanta Infopoint.

- Tiedottamis- ja kuulemisprosessit liittyvät etenkin direktiivissä säädettyihin asiakohtiin ja ovat erityisen tärkeitä rakenteellisissa uudelleenjärjestelytapauksissa. Eräät neuvostot ulottavat prosessit koskemaan myös johdon suunnittelemissa toimissa etenkin sellaisilla aloilla kuin jatkokoulutus, ympäristö, työsuojelu, yhtäläiset mahdollisuudet, työntekijöiden mahdolliset rahoitusosuudet sekä kulttuurinen ja yhteiskunnallinen toiminta, vaikka kahteen jälkimmäiseen alaan kuuluvien tapausten määrä onkin varsin pieni.

Eurooppalainen yritysneuvosto on paikka, jossa voidaan vaihtaa näkemyksiä esimerkiksi sellaisten tavoitteiden toteuttamiseksi, jotka asetettiin Lissabonissa ja joiden keskeisiä tekijöitä ovat koulutus ja elinikäinen oppiminen.

2.3.12. Eurooppalaisen yritysneuvoston kyvystä sopeutua ja kehittyä yritysryhmässä tapahtuvien muutosten mukaisesti tai toiminnan kehittämiseksi (dynaaminen prosessi) on hyötyä myös käytännön toiminnassa. Belgiassa direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja lain toissijaisissa määräyksissä viitataan yrityksen rakenteeseen tai yrityksen tai yritysryhmän koossa tapahtuviin muutoksiin ja säädetään tällaisissa tapauksissa sovellettavista säännöistä. Näistä säännöistä voidaan määrätä yhteistoimintapöytäkirjassa.

2.3.13. Eräissä sopimuksissa määrätään erityisellä tavalla ryhmän toiminnoista tai ryhmäjaosta. Tiedot eurooppalaiset neuvostot koostuvat yhdestä ainoasta elimestä, vaikka toiminnot on lukuisia, ja useammassa kuin yhdessä kymmenestä eurooppalaisesta yritysneuvostosta toiminta on jaoteltu ammattialoittain (Dublinissa sijaitsevan Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätien tutkimus vuodelta 2000). Suurin osa yrityksistä, joita asia koskee, on vahvistanut tiedonkulkuun liittyvät ja eri vuoropuhelutasojen ja -elinten yhteensovittamisesta koskevat mekanismit.

2.3.14. Miesten ja naisten todella epätasapainoinen edustus on yleinen piirre erityisissä neuvotteluryhmissä ja eurooppalaisissa yritysneuvostoissa, eikä tasapainoa ole saavutettu kansallisen tason edustuselimityksissä. Tämän epätasapainon korjaamista edistävien keinojen pohtiminen on välttämätöntä, varsinkin kun otetaan huomioon eurooppalaisten yritysneuvostojen asema eurooppalaisessa yhteiskuntamallissa.

2.3.15. Joissain sopimuksissa ja kansallisissa täytäntöönpanosäännöksissä määrätään lisäksi eri työntekijäryhmien tasapainoisesta edustuksesta eurooppalaisessa yritysneuvostossa.

2.3.16. Kysymystä eurooppalaisten yritysneuvostojen oikeushenkilöydestä eli neuvostojen kyvystä esiintyä kantajana tai vastaajana, hoitaa varoja tai solmia sopimuksia jäsenvaltiot käsittelevät eri tavoin.

2.3.17. Kaikissa maissa on säädetty seuraamusjärjestelmästä, jota sovelletaan, jos direktiivin säännöksiä ei noudateta. Tämä koskee sekä neuvotteluryhmän perustamisvelvoitetta että yritysneuvoston toimintavelvoitetta. Joissain tapauksissa voi kuitenkin ilmetä kanteen nostamiseen liittyviä ongelmia, etenkin tilanteissa, joissa Euroopan ulkopuolisen ryhmän Euroopan päätoimipaikka on jäsenvaltiossa, jonka työntekijöillä ei ole edustajaa eurooppalaisessa yritysneuvostossa. Edustajilla voi olla käytännön ongelmia ja heiltä voi puuttua oikeus viedä asia yrityksen päätoimipaikkavaltion toimivaltaiseen tuomioistuimeen (tämä on tilanne esimerkiksi Belgiassa, jonka lainsäädännössä säädetään työntekijöitä edustavien järjestöjen mahdollisuudesta nostaa kanne työtuomioistuimessa).

2.4. Kansallisen ja Euroopan tason työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelujen yhteensovittaminen

2.4.1. Direktiivissä 94/45/EY noudatetaan laajalti toissijaisuusperiaatetta, sillä direktiivissä otetaan huomioon työntekijöiden erilaiset edustus-, tiedotus- ja kuulemismuodot yrityksissä. Jäsenvaltiot ovat määrittäneet tavan valita tai nimittää työntekijöiden edustajat.

2.4.2. Paikallisen ja Euroopan tason vuorovaikutus on ollut joissain tapauksissa apuna kansallisten käytäntöjen kehittämisessä.

2.4.3. Eräät yritykset ovat perustaneet, usein sopimuksin, samassa tahdissa eurooppalaisen yritysneuvoston kanssa kansallisia ryhmäkomiteoita (toimipaikkojen välisiä komiteoita). Belgian kristillisen ammattijärjestöjen keskusliiton (CSC-ACV) tekemän tutkimuksen mukaan 35 prosentissa tapauksista eurooppalainen yritysneuvosto on antanut mahdollisuuden toimipaikkojen välisen viestintäverkoston luomiselle kansallisella tasolla. Saman tutkimuksen mukaan 67 prosenttia edustajista katsoo, että eurooppalaisella yritysneuvostolla on ollut merkittävä rooli paikallisten yritysneuvostojen toiminnan kehittämisessä ⁽¹⁾.

2.4.4. Eräissä yrityksissä eurooppalainen yritysneuvosto on siten ollut apuna myös työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan sekä viestintää työntekijöiden kanssa estävien tekijöiden poistamisessa ottaen huomioon direktiivin liitteen 5 kohdan, jonka mukaan eurooppalaisen yritysneuvoston jäsenet antavat tietoa työntekijöiden edustajille tai, jollei edustajia ole, työntekijöille itselleen.

⁽¹⁾ Cortebeek, Veerle & Van Ruysseveldt, Joris, 2002, *Le CENE est-il sur la bonne voie?*, Confédération des syndicats chrétiens ja Hoger Instituut voor de arbeid, Leuven.

2.4.5. Eurooppalaisten yritysneuvostojen perustamisen rinnalla jotkin ryhmät ovat järjestäneet paikallisjohtojen välisen yhdenmukaisuuden vahvistamiseksi myös paikallisjohtojen ylikansallisia kokouksia.

2.4.6. Paitsi tiedottamis- ja kuulemistoimin eurooppalaiset yritysneuvostot ovat edesauttaneet työmarkkinaosapuolten välistä vuoropuhelua koskevan eurooppalaisen tietoisuuden herättämistä myös hyödyntämällä erinomaisen kulttuurisen mahdollisuuden kehittää ylikansallista kanssakäymistä. Kun otetaan huomioon yritysneuvostoissa esiintyvät hyvin erilaiset edustusmallit, tietojen ja strategioiden vaihto, vastavuoroinen vaikuttaminen sekä samaan ryhmään kuuluvien työntekijöiden ja työnantajien etuja koskevan yhteisvaikutuksen saavuttaminen ovat Euroopan rakentamisessa ilmeisiä etuja.

3. Päätelmät

3.1. Eurooppalaisten yritysneuvostojen sopimuksia ja käytäntöjä koskevat eri raportit ja tutkimukset vahvistavat, että tähän mennessä saatujen kokemusten pohjalta voidaan tehdä tiettyjä päätelmiä siitä, miten eurooppalaisen yritysneuvoston perustamisneuvotteluprosessin tai työntekijöille ilmoittamista tai heidän kuulemistaan koskevan prosessin tulisi edetä ollakseen yksinkertainen, demokraattinen ja tehokas. Kokemuksia direktiivin tarkoituksesta eli siitä, kuinka työntekijöiden oikeus saada tietoa ja tulla kuulluksi toteutetaan, on myös runsain mitoin.

3.2. Kokoonpanonsa puolesta Euroopan talous- ja sosiaali-komitea on taatusti tarjonnut erilaisen näkökulman yrityksissä ja yritysryhmissä käynnissä olevaan, työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelukäytännön dynaamiseen prosessiin. Eurooppalainen yritysneuvosto on vielä nuori, mutta jatkuvasti kehittyvä toimija. Tämän puolesta puhuu joka vuosi uudelleen neuvoteltujen sopimusten määrä.

3.3. Eurooppalaisen yritysneuvoston tiedottamis- ja kuulemismenettelystä, sen dynaamisesta roolista ja käytännöistä hyötyvät mitä todennäköisimmin kaikki asianomaiset toimijat, yksittäinen kansalainen mukaan luettuna. Yritysten ja rakenteellisten uudelleenjärjestelyjen globalisoitumisen yhteydessä toteutetut ratkaisut vaikuttavat paitsi elin- ja työoloihin myös yhteiskunnalliseen ilmapiiriin yrityksen ulkopuolella.

3.4. Direktiivin soveltamisesta ja eurooppalaisten yritysneuvostojen toiminnasta on tehty joukko huomioita, joiden perusteella Euroopan talous- ja sosiaali-komitea voi arvioida eurooppalaisten yritysneuvostojen työmarkkinaosapuolten väliseen vuoropuheluun ja Euroopan kehitykseen tuomat edut.

Joihinkin keskeisiin kysymyksiin ei ole kuitenkaan löydetty vielä vastausta. Kysymykset koskevat pääasiassa seuraavia seikkoja:

- Työntekijöille tiedottamiseen ja heidän kuulemiseensa liittyvät käsitteet ”tehokas vaikutus” ja ”aikanaan”
- Direktiivin 94/45/EY soveltamisala esimerkiksi seuraavilta osin: yhteisyritykset, kauppalavaston mahdollinen sulkeminen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle sekä käsite ”yritys”, joka on ongelmallinen yritysmuotojen moninaisuuden takia. Todennäköisesti tällainen moninaisuus Euroopan tasolla kasvaa yhä, kun soveltamisalaan liitetään osakkuusyritykset, osuuskunnat ja keskinäiset yhtiöt, joiden taloudellisen toiminnan merkitys ja rajatylittävät toiminnot lisääntyvät koko ajan. Julkiset yritykset mainitaan eksplisiittisesti ainoastaan kahden jäsenvaltion, Ruotsin ja Espanjan, täytäntöönpanosäännöksissä.
- Edustusta ja edustuksen suhteellisuutta eurooppalaisissa yritysneuvostoissa koskevaa kysymystä ei käsitellä kansallisissa täytäntöönpanoteksteissä
- Eurooppalaisten yritysneuvostojen vaikutus yritysten työmarkkinaosapuolten väliseen vuoropuheluun kansallisella tasolla
- Eurooppalaisten yritysneuvostojen edustajien mahdollisuus saapua itse paikalle elimeen, jonka työntekijöitä he edustavat, ja keskustella näiden elinten edustajien ja työntekijöiden kanssa

- Eurooppalaisen yritysneuvoston ja kilpailun sääntelyviranomaisten välinen suhde: neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 4064/89 yrityskeskittymien valvonnasta säädetään, että käsiteltäessä yhteisön valvonnan piiriin kuuluvaa yrityskeskittymätapausta ”työntekijöiden hyväksytyillä edustajilla” on oikeus tulla kuulluksi ”luonnollisina henkilöinä tai oikeushenkilöinä, jos he osoittavat, että heillä on asiassa riittävä etu”. Tällä hetkellä ei ole takeita siitä, että työntekijöiden edustajat saavat tutustua asiakirjakokonaisuuteen tai edes sen julkiseen versioon. Tämä kysymys on esitetty ensisijaisesti yhteisön viranomaisille ja se koskee työmarkkinapolitiikan ja kilpailupolitiikan yhteensovittamista.

3.5. Direktiivin soveltamisesta ja eurooppalaisten yritysneuvostojen toiminnasta tehtyjen toteamusten ja pohdintojen sisällöstä on eriäviä näkökantoja myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitean piirissä. Eräiden jäsenten mielestä tämän valmistelevan lausunnon tulisi olla luonteeltaan ainoastaan tiedottava, eikä sen pitäisi vaikuttaa työmarkkinaosapuolten tuleviin, direktiivin 94/45/EY tarkistamista koskeviin keskuste-

luihin, sillä komissio on ilmoittanut työohjelmassaan aikovansa keskustella työmarkkinaosapuolten kanssa syksyllä 2003. Toisten jäsenten mielestä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean huomioita direktiivin soveltamisesta ja eurooppalaisten yritysneuvostojen toiminnasta tulisi voida käyttää pohjana tarkasteltaessa, mitä direktiivin 94/45/EY näkökohtia tulisi mahdollisesti tarkistaa.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös yhteisön toimintaohjelmasta nuorisovalalla Euroopan laajuisesti toimivien organisaatioiden tukemiseksi"

(KOM(2003) 272 lopullinen – 2003/0113 COD)

(2004/C 10/06)

Neuvosto päätti 24. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 149 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 10. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Jillian van Turnhout, ja apulaisesittelijät olivat Mário Soares ja Antonello Pezzini.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 128 puolesta, 1 vastaan.

1. Tiivistelmä

1.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti ehdotettuun toimenpiteeseen, jolla turvataan nuorisovalalla Euroopan laajuisesti toimivien organisaatioiden toiminnan kannalta välttämättömän rahoituksen jatkuminen.

1.2. ETSK arvosteleekin ehdotusta alentaa asianomaisille organisaatioille myönnetyn toiminta-avustuksen määrää 2,5 prosenttia vuodessa kolmannelta vuodelta lähtien. Tämän lausunnon tarkoituksena on hahmotella komission ehdotuksen todennäköisiä vaikutuksia. Lisäksi komitea katsoo, että kyseisiin organisaatioihin tulisi soveltaa asetuksen (EY,

Euratom) N:o 2342/2002 162 artiklaa⁽¹⁾ ⁽²⁾, niihin ei tule soveltaa neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 113 artiklan 2 kohtaa.

1.3. ETSK on tyytyväinen siihen, että komission ehdotus takaa Euroopan nuorisofoorumille myönnettävän rahoituksen vakaan jatkumisen ja varmistaa, että foorumi voi jatkaa kasvuaan ja voimistua.

⁽¹⁾ Varainhoitoasetuksen 108 artikla.

⁽²⁾ Koska kyseiset organisaatiot ovat Euroopan unionin yleisen edun mukaista tavoitetta edistäviä yhteisöjä "Komission asetuksen (EY, Euratom) N:o 2342/2002 162 artikla:

Euroopan unionin yleisen edun mukaista tavoitetta edistävä yhteisö voi olla

a) eurooppalainen yhteisö, joka toimii Euroopan unionin politiikkoja koskevan koulutuksen, tiedotuksen tai tutkimuksen alalla, tai eurooppalainen standardintyhteisö;
b) eurooppalainen verkosto, joka edustaa jäsenvaltioissa tai unionin jäsenyyttä hakeneissa maissa toimivia voittoa tavoittelemattomia yhteisöjä ja edistää perustamissopimusten tavoitteiden mukaisia periaatteita ja politiikkoja."

1.4. ETSK on pannut huolestuneena merkille, että viime vuosina joidenkin kansainvälisten nuorisojärjestöjen saama rahoitus on asteittain vähentynyt. ETSK kehottaa Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja komissiota toimimaan aktiivisesti sen puolesta, että kyseisen budjettikohdan varoja lisätään. Kansainvälisten nuorisojärjestöjen kasvu ja kehittyminen on oleellisen tärkeää Euroopan kehitykselle ja tulevaisuudelle, mikä on syytä tunnustaa.

1.5. ETSK huomauttaa, että komission ehdotus kattaa vuodet 2004–2006. Komitea kehottaa komissiota käynnistämään mahdollisimman laajat kuulemiset sen selvittämiseksi, miten ohjelman rahoitus hoidetaan vuoden 2006 jälkeen.

1.6. ETSK kehottaa panemaan välittömästi täytäntöön komission laatimaan valtiosta riippumattomien kansainvälisten nuorisojärjestöjen tukemista käsittelevään arviointiraporttiin⁽¹⁾ sisältyvät merkittävät suositukset.

1.7. ETSK toteaa, että käsiteltävänä oleva ehdotus on yksi useista komission mainitsemista ehdotuksista, jotka koskevat useilla eri aloilla toteutettavia yhteisön toimintaohjelmia ja toimenpiteitä. ETSK suositaa painokkaasti, että komissio soveltaa kyseisillä aloilla johdonmukaista lähestymistapaa etenkin tukikelpoisuusperusteisiin.

2. Taustaa

2.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti ehdotukseen perustaa yhteisön toimintaohjelma nuorisosalalla Euroopan laajuisesti toimivien organisaatioiden tukemiseksi. Ehdotuksen tarkoituksena on luoda perussäädös nuorisolaa koskevien tukien myöntämiselle Euroopan laajuisesti toimiville organisaatioille kolmeksi vuodeksi (vuosina 2004–2006).

2.2. Usean vuoden ajan kaikki tukitoimet on toteutettu ilman oikeusperustaa komission hallintomenoihin kuuluvista budjettikohdista:

- Budjettikohdasta A-3023 yhteisrahoitetaan Euroopan nuorisofoorumin toimintakustannuksia.
- Budjettikohdasta A-3029 tuetaan valtiosta riippumattomia kansainvälisiä nuorisojärjestöjä.

2.3. Kyseisellä rahoituksella on turvattu Euroopan nuorisofoorumin toiminnassa tarvittava perusrahoitus, joka ohjataan Euroopan unionin nuorisofoorumin kautta. Samalla on turvattu valtiosta riippumattomien kansainvälisten nuorisojärjestöjen hallinnon ja sihteeristöjen tarvitsema perusrahoitus. Tällaista rahoitusta ei ole muutoin saatavilla Euroopan laajuisesti.

2.4. Laatiessaan tätä kannanottoaan Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on kuullut Euroopan nuorisofoorumia ja sen jäsenorganisaatioita, joita ovat sekä valtiosta riippumattomat kansainväliset nuorisojärjestöt (*Non Governmental Youth Organisations*, INGYOs) että kansalliset nuorisoneuvostot (*National Youth Councils*, NYCs). Kyseisiä organisaatioita on yhteensä yli 90.

3. Euroopan nuorisofoorumi

3.1. ETSK on tyytyväinen siihen, että ehdotettu toimenpide takaa Euroopan nuorisofoorumille myönnettävän rahoituksen vakaan jatkumisen ja varmistaa, että foorumi voi jatkaa kasvuaan ja voimistua. Tällä hetkellä kyseisen organisaation rahoitus tulee kanavoida Euroopan unionin nuorisofoorumin kautta. Kaikki Euroopan nuorisofoorumin jäsenorganisaatiot, kuten EU:n ulkopuolisissa maissa toimivat kansalliset nuorisoneuvostot, eivät kuitenkaan ole Euroopan unionin nuorisofoorumin täysvaltaisia jäseniä. Näin ollen komission ehdotuksen voidaan katsoa merkitsevän vain teknisen esteen poistamista. ETSK pitää kuitenkin poliittisesti merkittävänä, että nuorisosaioita käsittelee yleiseurooppalaisella tasolla vain yksi elin.

3.2. ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että ehdotuksen liitteen 2.1 kohdassa tunnustetaan nuorisofoorumin riippumattomuus ja itsenäisyys. Tästä huolimatta komitea kiinnittää huomiota myös periaatteeseen, jonka mukaan "foorumin ulkopuolisia nuorisojärjestöjä sekä järjestäytymättömiä nuoria otetaan toimintaan mukaan mahdollisimman laajasti". ETSK katsoo, että kyseistä periaatetta ei tulisi asettaa rahoituksen saamisen ehdoksi, sillä nuorisofoorumi pyrkii jo nyt saamaan mahdollisimman laajan jäsenkunnan Euroopan laajuisesti samaan tapaan kuin UNICE ja ETUC.

4. Valtiosta riippumattomat kansainväliset nuorisojärjestöt

4.1. Komissio on jo vuosien ajan huolehtinut valtiosta riippumattomien kansainvälisten nuorisojärjestöjen hallinnon ja sihteeristöjen tarvitsemasta perusrahoituksesta. Tällaista rahoitusta ei olisi muutoin ollut saatavilla Euroopan laajuisesti. Useimpien Euroopan unionissa toimivien kansallisten nuorisoneuvostojen rahoitus on järjestetty samalla tavalla niiden omissa jäsenvaltioissa.

4.2. Jotta komission ehdotus toimisi ja onnistuisi saavuttamaan tavoitteensa, on oleellisen tärkeää, että valtiosta riippumattomien kansainvälisten nuorisojärjestöjen tehtävät määritetään ja ymmärretään entistä selvemmin. ETSK toivoo, että laaditaan kriteerit sen varmistamiseksi, että valtiosta riippumattomat nuorisojärjestöt noudattavat toiminnassaan seuraavia periaatteita: kyseisten järjestöjen toiminnasta vastaavat nuoret ja ne toimivat nuorten hyväksi, ne ovat rakenteeltaan aidosti demokraattisia, ne mahdollistavat nuorten osallistumisen paikallisella, alueellisella, valtakunnallisella ja eurooppalaisella tasolla, ne ovat voittoa tavoittelemattomia ja niitä johdetaan vapaaehtoisvoimin. Samalla on luotava arviointijärjestelmä sen varmistamiseksi, että vain edellä mainitut vaatimukset täyttävät nuorisojärjestöt voivat saada rahoitusta.

⁽¹⁾ Komission valmisteluasiakirja "Support for non governmental youth organisations" (arviointiraportti), SEC(2003) 934.

4.3. ETSK vastustaa kuitenkin jyrkästi ehdotusta alentaa asianomaisille organisaatioille myönnetyn toiminta-avustuksen määrää 2,5 prosenttia vuodessa kolmannelta vuodesta lähtien, kuten ehdotuksen liitteen 5.6 kohdassa esitetään.

- Jos valtiosta riippumattomien nuorisojärjestöjen toimintaa ei rahoiteta riittävästi, heitetään hukkaan kyseisissä organisaatioissa vuosien ajan kertyneet kokemukset ja tietämys. Veronmaksajan näkökulmasta tämä merkitsisi aikaisemmin tehdyillä julkisilla investoinneilla saatujen tulosten tuhoamista.
- Valtiosta riippumattomille nuorisojärjestöille on erityisen tärkeää varmistaa niiden rakenteiden pysyvyys, sillä nuorisojärjestöjen luonteen vuoksi niiden jäsenten, vapaaehtoistyöntekijöiden ja henkilökunnan vaihtuvuus on suurta. Valtiosta riippumattomat nuorisojärjestöt ovat lisäksi muita vapaaehtoisjärjestöjä riippuvaisempia sellaisten vapaaehtoistyöntekijöiden panoksesta, joilla ei organisaatioon tullessaan ole paljoakaan aikaisempaa kokemusta.
- Valtiosta riippumattomien nuorisojärjestöjen toiminta koskee sellaisia yhteiskuntaryhmiä, joissa henkilökohtainen tulotaso on alhainen, mikä vaikuttaa kyseisten organisaatioiden mahdollisuuksiin kerätä rahaa jäseniltään.

4.4. Lisäksi ehdotus vähentää organisaatioille myönnetyn rahoituksen määrää kolmannelta vuodesta lähtien saattaa yllyttää niitä hajoamaan, ryhmittymään uudestaan ja hakemaan uudestaan muodostetulle ryhmälle uutta rahoitusta.

Organisaatioita tulisi kannustaa vahvistamaan asemaansa ja kasvamaan. Jos yksittäisille organisaatioille myönnettävän rahoituksen vähentämistä jatketaan vuosittain, ETSK ymmärtää hyvin, että organisaatioista saattaa erota osia, jotka hakevat erillistä rahoitusta. Tämän riskin pienentämiseksi on ryhdyttävä toimenpiteisiin.

4.5. ETSK korostaa, että on tärkeää ryhtyä myös toimenpiteisiin, joilla kannustetaan perustamaan uusia organisaatioita. Tämä koskee etenkin niitä ryhmiä ja nuoria edustavia organisaatioita, jotka eivät ole olleet perinteisesti lainkaan edustettuna tai ovat olleet aliedustettuja. Koska kuluva vuosi on Euroopan vammaisten teemavuosi, ETSK:n mielestä on pyrittävä erityisesti turvaamaan sellaisten organisaatioiden kehittämisen, joiden toimintaan osallistuu nuoria vammaisia ja jotka tarjoavat näille palveluita.

4.6. ETSK korostaa, että komission osallistuminen rahoitusta saavien organisaatioiden valintaprosessiin on tärkeää. ETSK ymmärtää komission halun ulkoistaa osan tästä toiminnasta, mutta katsoo, että päätöksenteon ja valvonnan tulee säilyä komission vastuulla.

4.7. ETSK huomauttaa, että ehdotuksen liitteen englanninkielisessä toisinnossa puhutaan epävirallisesta (*informal*) koulutuksesta virallisen järjestelmän ulkopuolella tapahtuvan (*non-formal*) koulutuksen sijaan. Muunkielisissä toisinnossa (mutta ei suomenkielisessä toisinnossa) käytetään jälkimmäistä termiä, mikä vastaa myös sitä, miten ETSK ymmärtää kyseiset termit.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kumppanuus rakennerahastotoimien toteutuksessa”

(2004/C 10/07)

Helmikuun 18. päivänä 2003 aluepolitiikasta vastaava Euroopan komission jäsen Michel Barnier pyysi komission nimissä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta lausunnon aiheesta ”Kumppanuus rakennerahastotoimien toteutuksessa”.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Paulo Barros Vale ja apulaisesittelijä Bruno Di Odoardo.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi yksimielisesti 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon.

1. Johdanto

1.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) on aina kiinnittänyt erityistä huomiota yleisten etujen yhteensovittamisen ja niistä sopimisen muotoihin Euroopan ja kunkin jäsenvaltion tasolla vaaleissa valittujen viranomaisten ja heidän edustajiensa sekä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan välillä.

1.2. ETSK sisällyttikin vuoden 2003 työohjelmaansa omaaloitteisen lausunnon aiheesta ”Kumppanuus rakennerahastotoimien toteutuksessa”, jotta se voisi esittää näkemyksensä asiasta. Myös Euroopan komissio pyysi ETSK:lta kyseisestä aiheesta valmistelevala lausunnon. Tämä tuo hyvin esille aiheen merkityksen ja ajankohtaisuuden. Aihetta on kehiteltävä ja tarkasteltava perinpohjaisesti etenkin rakennerahastoja koskevien asetusten tulevan tarkistamisen kannalta sekä epäsuorasti Euroopan unionin seuraavan laajentumisen kannalta, kun unioniin tulee useita uusia jäsenvaltioita.

1.3. Kumppanuus on yksi niistä periaatteista, joka on ollut tavoitteena rakennepoliittikkaa koskevassa lainsäädännössä (kuten 21. kesäkuuta 1999 annetusta neuvoston asetuksesta (EY) N:o 1260/1999 käy kiistämättömästi ilmi). Lukuisten uudistusten yhteydessä se on saanut yhä korostuneemman merkityksen.

1.4. Kumppanuustoiminta yleistyi ohjelmakaudella 1994–1999, mutta meneillään olevalla ohjelmakaudella 2000–2006 se on laajentunut ⁽¹⁾ kattamaan paikallisviranomaiset, talouselämän osapuolet ja työmarkkinaosapuolet sekä eräät kansalaisjärjestöt.

1.5. Samanaikaisesti, kun on voitu havaita kumppanuustoiminnan laajentuneen käsittämään mahdollisia uusia toimijoita,

kyseisten toimijoiden osallistuminen on saanut uusia muotoja. Se kattaa nykyään suunnittelu-, jälkikäteisarviointi- ja seuranta-vaiheet ⁽²⁾.

1.6. Kumppanuudelle osoitettu aikaisempaa suurempi painoarvo liittyy erityisesti seuraavaan kahteen tekijään:

- työmarkkinaosapuolten osoittama halu vahvistaa kumppanuuden roolia
- tutkimuksista saadut tulokset, jotka osoittavat hyvän (laaja-alaisen ja kokonaisvaltaisen) kumppanuuden olevan ohjelmien menestykseen vaikuttava tekijä siitä syystä, että
 - a) kumppanien osallistuminen toimintaan prosessien alusta lukien mahdollistaa entistä asiantuntevamat ja oikeutetummat toimet
 - b) laaja-alaisuutensa ja kokonaisvaltaisuutensa ansiosta kumppanuus mahdollistaa aikaisempaa paremman koordinoinnin ohjelmien toteuttamisessa
 - c) määrärahat käytetään tehokkaammin, koska hankkeiden valinta toteutetaan entistä paremmin ja koska mahdollisille tuensaajille ja osarahoittajille tarjotaan entistä enemmän tietoa
 - d) avoimuus lisääntyy yhteisön toiminnan saadessa aikaisempaa enemmän näkyvyyttä ja selkeämmän profiilin.

2. Kumppanuuden käsite

2.1. Lähtökohtana on se, että kumppanuus on määriteltävä aikaisempaa paremmin ja vahvistettava sen erittäin tärkeää roolia yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden välineenä – eikä siis poliittisena välineenä – rakennerahastotoimien asianmukaisessa toteutuksessa.

⁽¹⁾ Kohdassa 1 mainitun asetuksen 8 artikla.

⁽²⁾ Saman asetuksen 15 artikla.

2.2. Neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1260/1999, jossa säädetään rakennerahastoja koskevista yleisistä säännöksistä⁽¹⁾, kumppanuuden määritelmä koskee pääasiassa kahdenlaisia kumppaneita (joiden tehtävien eroja tulisi selkiyttää kyseisessä asetuksessa):

- institutionaaliset kumppanit sekä erityisesti alue- ja paikallisviranomaiset
- taloudelliset ja yhteiskunnalliset toimijat.

2.3. Käsillä olevassa ETSK:n lausunnossa käsitellään kumppanuutta yleisellä tasolla, mutta siinä kiinnitetään asiaan luonnollisesti erityistä huomiota talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kannalta.

3. Nykytilanne

3.1. Ensimmäinen rakennerahastojen puitteissa harjoitettava kumppanuuden muoto liittyy kumppanuuteen unionin tasolla ennen jäsenvaltioiden tasolla harjoitettua kumppanuutta. Yhteisön toiminnan on siis perustuttava yleisestä ohjelmasuunnitteluvaiheesta lähtien komission, jäsenvaltioiden sekä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden väliseen yhteistyöhön.

3.2. Aiemmin mainitun rakennerahastoja koskevan asetuksen 8 artiklassa säädetään, että komissio kuulee vuosittain Euroopan tasolla järjestäytyneitä talouselämän osapuolia ja työmarkkinaosapuolia yhteisön rakennepolitiikasta.

3.3. Vaikka ETSK on sitä mieltä, että kumppanuus jäsenvaltioiden tasolla voi toimia esimerkkinä ja synnyttää jopa kerrannaisvaikutuksia, käytännössä kyseinen kuuleminen unionin tasolla on viime vuosina rajoittunut muutaman tunnin kestävien kokousten järjestämiseen. Näissä kokouksissa osapuolet ovat voineet lähinnä kuulla lyhyen selvityksen rakennerahastojen toiminnasta ilman konkreettista mahdollisuutta esittää toimien suuntaamiseen ja arviointiin liittyviä perusteltuja ehdotuksia.

3.4. Euroopan tasolla kumppanuus on rajoittunut tiedon jakamiseen, mikä ei ole sama asia kuin yhteisön rakennepolitiikoista neuvottelemineen. On kuitenkin huomioitava, että myös Euroopan työmarkkinaosapuolten on oltava aloitteellisia, sillä niiden tehtäviin kuuluu seurata aktiivisesti rakennerahastotoimien toteutukseen liittyvää prosessia toimielimissä.

3.5. Komission on tarkistettava talouselämän osapuolten ja työmarkkinaosapuolten kuulemiskäytäntöjä järjestämällä aikaisempaa useammin kokoontumismahdollisuuksia sekä edistämällä aitoa keskustelua ja yhteistyötä pysyvien ja alakoh- taisten kumppanien kanssa.

3.6. Lisäksi on toivottavaa, että rakennerahastoja koskevan asetuksen yleisen tarkistamisen yhteydessä säädetään selkeästi siitä, että komission tulee aina, etenkin rakennepolitiikkoja koskevien yleistavoitteiden laadinnan yhteydessä, kuulla jäsenvaltioiden lisäksi talouselämän osapuolia ja työmarkkinaosapuolia Euroopan tasolla. (Huomattakoon, että asetuksen 10 artiklassa, jonka mukaan ”– komissio julkistaa kuultuaan kulloinkin kaikkia jäsenvaltioita 1 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden osalta merkityksellisiä ja sovittuja yhteisön politiikkoja koskevat ohjeelliset laajat suuntaviivat –”, ei viitata millään tavoin talouselämän osapuoliin eikä työmarkkinaosapuoliin.)

3.7. On erittäin vaikeaa laatia analyttinen katsaus jäsenvaltioissa harjoitettavista kumppanuuden eri muodoista rakennerahastojen ohjelmakaudella 2000–2006. Tarkasteltaessa kehittämissuunnitelmia, yhteisön tukikehyksiä, toimenpideohjelmia tai yhtenäisiä ohjelma-asiakirjoja voidaan todeta, että suuressa osassa asiakirjoista on vain hyvin yleisluontoisia viittauksia talouselämän osapuolien ja työmarkkinaosapuolien osallistumistapoihin sekä hyvin vaihtelevia ja summittaisia mainintoja niiden osallistumisesta seurantakomiteoihin.

3.8. On siis välttämätöntä laatia yhteisön suuntaviivat, joiden pohjalta määritellään kumppanien kuulemiseen liittyvien toimenpiteiden toteuttamista koskevien jäsenvaltioiden kertomusten sisältö. Näin on mahdollista saada yksityiskohtaisempia tietoja kumppanuuden muodoista ja laatia hyödyllisiä analyysejä parhaista käytänteistä.

3.9. Ulotettaessa seurantakomiteoihin osallistuminen aikaisempaa laajempaan joukkoon toimijoita voidaan lisäksi kehittää rakennerahastojen hallintoa ja toteutusta, koska näin voidaan hyödyntää kunkin toimijan käytännön kokemusta sekä sosioekonomisen tilanteen ja maantieteellisen toiminta-alueen tuntemusta. Tällä on suotuista vaikutus koko prosessin laatuun.

3.10. Kumppanuuden ja kumppanien roolin vahvistaminen on tärkeä tavoite, joka ei aina toteudu käytännön kuulemista ja yhteistyötä koskevassa toiminnassa. Tästä voidaan mainita seuraavat esimerkit:

- a) Talouselämän osapuolien ja työmarkkinaosapuolien kuuleminen suunnitelmien laadinnan yhteydessä on ehdoton edellytys jäsenvaltioiden esittämien suunnitelmien hyväksymiseksi. Kyseisiä kuulemisia ei toteuteta aina parhaalla mahdollisella tavalla niin, että varmistettaisiin kumppaniosapuolien aito tuki ja osallistuminen.

⁽¹⁾ EYVL L 161, 26.6.1999.

- b) Lopullisen suunnitelman laatimiseksi on huomioitava kumppanuuden vahvistaminen komission ja jäsenvaltioiden välisissä neuvotteluissa. Tilanne vaihtelee kuitenkin paljon jäsenvaltioittain, sillä on jäänyt epäselväksi, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä kumppanien osallistumisen vähimmäistasona.
- c) Kumppanuus on yksi kaikkien ohjelmien ja yhtenäisten ohjelma-asiakirjojen väliarviointia koskevan erittelyn vakioelementeistä. On tärkeää selvittää, miten kumppanuuteen suhtaudutaan ja miten se vaikuttaa arviointiin.
- d) Komissio on tukenut edellisen ohjelmakauden kumppanuusohjelmien – kuten alueellisten työllisyyssojimmusten – valtavirtaistamista (*mainstreaming*). Eri tahoista (viranomaiset ja kumppanit) johtuen saavutetut tulokset eivät ole kuitenkaan joissakin tapauksissa olleet aina erinomaisia.
- e) Komissio on aloittanut edellisellä kaudella tukemiensa alueellisten työllisyyssojimmusten teemakohtaisen arvioinnin, jossa esimerkkitapausten pohjalta muodostetaan luettelo hyvistä käytänteistä, joista ETSK haluaisi esittää näkemyksensä.

3.11. Myös potentiaalisilla kumppaneilla on merkittävä rooli kumppanuuden vahvistamisessa, koska niiden moninaisuudesta johtuen ne voivat tarjota nykyisiin kumppaneihin nähden erilaisia näkökulmia. Niiden onkin vaadittava kansallisilta viranomaisilta mahdollisuutta osallistua seurantakomiteoihin, sillä niiden tulisi voida hyötyä teknisluonteisista avustustoimista ja erikoiskoulutuksesta sekä ottaa käyttöön havaitut hyvät käytänteet.

3.12. Kuluva ohjelmakauden 2000–2006 ensimmäisistä vuosista voidaan todeta seuraavaa:

- a) Komission saamista ja tarkastamista ohjelmista ja yhtenäisistä ohjelma-asiakirjoista, joista yli 100 koskee tavoitetta 1, 60 tavoitetta 2 ja 59 Interreg III -ohjelmaa, voidaan todeta, että niissä on noudatettu kumppanuuteen liittyviä sääntöjä, mikä on tukikelpoisuuden edellytys.
- b) Komissio on myös havainnut, että talouselämän osapuolia ja työmarkkinaosapuolia on kuultu lukuisten suunnitelmien, ohjelmien ja yhtenäisten ohjelma-asiakirjojen osalta, ja osapuolten osallistumista seurantakomiteoihin on suunniteltu.
- c) On kuitenkin huomattava, että jäsenvaltioiden tarjoaman tiedon tasossa on suuria eroja. Monet valtiot ainoastaan

mainitsevat kumppaneiden kuulemisen menemättä yksityiskohtiin tai erittelemättä asiaa tarkemmin. Joissakin poikkeustapauksissa ohjelmat on julkaistu verkossa suurelle yleisölle. Komitea katsoo, että komission tulee tukea kyseistä käytäntöä.

- d) Myös seurantakomiteoihin osallistumista koskevat tiedot ovat hyvin vaihtelevia. Joissakin tapauksissa ainoastaan viitataan kumppanien osallistumiseen. ETSK:n kyseisestä aiheesta järjestämissä kuulemistilaisuuksissa on tullut esille kumppanien kokemus voimakas turhautuminen saavutettujen tulosten johdosta, kun sitä vastoin monien viranomaisien arviot ovat olleet myönteisiä.
- e) Saman valtion toimittamissa asiakirjoissa voidaan havaita, että termiä "kumppanit" on käytetty epäyhtenäisellä tavalla eri ohjelmissa. Tämä on seurausta toissijaisuusperiaatteesta, josta säädetään asetuksen (EY) N:o 1260/1999 8 artiklassa.
- f) Myös talouselämän osapuolille ja työmarkkinaosapuolille seurantakomiteoissa myönnettyissä oikeuksissa on eroja. Osallistumisestaan huolimatta niillä on kyseisissä komiteoissa usein muihin jäseniin nähden erilainen asema: äänestysoikeutta ei ole tai sitä on rajoitettu, ja usein niillä on komiteassa vain konsultoiva tai tiedottava rooli.
- g) Huolimatta todetuista hankaluuksista ETSK uskoo – ja komissio näyttää olevan samaa mieltä – että tuloksia syntyy keskipitkällä aikavälillä. Kuten tiedetään, nykyisellä ohjelmakaudella, joka käsittää vuodet 2002–2006, seurantakomiteoilla on aikaisempaa merkittävämpi tehtävä, sillä niiden on hyväksyttävä hankkeiden valintakriteerit. Jo seuraavan väliarvioinnin yhteydessä on mahdollista tehdä täsmällisempiä päätelmiä, koska kumppanuuden vaikutukset ovat yksi arvioinnin kohteena olevista tekijöistä.
- h) Edellisistä kohdista käy ilmi kumppanuuden tärkeys sekä sen merkitys rakennerahastotoimien toteutuksessa. Kumppanien menettely- ja osallistumistapojen moninaisuuden perusteella näyttää kuitenkin siltä, että kumppanien eri vaiheisiin osallistumista koskevat selkeät puitteet kumppanuuden menettelytavoista ja käytännöistä puuttuvat. Asiaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Havaitut erot kumppaneiden rooleissa ja osallistumistavoissa – myös yhden ja saman jäsenvaltion sisällä – tuovat selkeästi esille sen, että kyseistä aihealuetta varten on mahdollisesti laadittava aikaisempaa perusteellisemmat ja yksityiskohtaisemmat puitteet.

3.13. Vielä on kuitenkin paljon tehtävää, ja komissiolla on tässä keskeinen rooli. Komitea katsoo, että komitealle esitetty lausuntopyyntö on erittäin ansiokas aloite ja että työmarkkina-osapuolten suhteissa jäsenvaltioiden julkishallintoon on syntynyt aitoja kerrannaisvaikutuksia sekä uudenlaista vuorovaikutusta. Edellä mainitut kansalaisyhteiskunnan kehittämistä ja etenkin talouselämän osapuolten ja työmarkkinaosapuolten osallistumista julkisten ohjelmien toteutukseen koskevien uusien mallien edistyskäsitys asettaa jo sinällään Euroopan komission erityiseen vastuuseen, sillä sen on saatava viranomaiset toimimaan moitteettomalla tavalla.

4. Kumppanuuden eri tasot ja vaiheet sekä tähän liittyvät menettelytapakäytännöt

4.1. Euroopan komission tilaamassa ja Lontoolaisen *The Tavistock Institute Evaluation Development and Review Unitin* vuonna 1999 laatimassa tutkimuksessa ”Kumppanuusperiaatteen temaan arviointi” (*The Thematic Evaluation of the Partnership Principle*) tuotiin esille merkittävät erot kumppaneiden osallistumisessa ohjelmien eri vaiheisiin. Suurimmassa osassa tapauksista kyseinen osallistuminen osoittautui merkittäväksi ohjelmasuunnitteluvaiheessa ja yleisessä ohjelmasuunnittelussa (neuvotteluja edeltävä vaihe), mutta täysin riittämättömäksi seuranta- ja arviointivaiheissa. Tutkimuksessa todetaan, että monissa jäsenmaissa näissä viimeisissä vaiheissa kumppaneille luotiin ”harhakuva osallistumisesta”.

4.2. Näiden arvioiden pohjalta on ryhdyttävä pohtimaan rakennerahastoasetuksen 35 artiklassa säädettyjä seurantakomiteoita. Uusien ja merkittävien tehtävien osoittaminen kyseisille elimille vaatii työmarkkinaosapuolten osallistumismekanismin tarkistamista.

4.3. *Tavistock Institutin* raportissa todettiin, että seurantakomiteat ovat olleet kumppaneille ennemminkin keino hankkia tietoja rahastojen toiminnasta kuin taho, joka osallistuu vaihtoehtojen valintaan.

4.4. Talouselämän osapuolten ja työmarkkinaosapuolten osallistumisesta seurantakomiteoihin on ehdottomasti tultava pakollista, ja tämän osallistumisen merkitystä on lisättävä myöntämällä äänioikeus, jolloin kyseisten osapuolien näkemykset seurantakomiteassa käsiteltävistä asioista käyvät selville.

4.4.1. Kun kumppanien käsiteltävinä olevista asioista esittämät näkökannat merkitään ainoastaan mielipiteinä pöytäkirjaan, kansalliset tai alueelliset viranomaiset ja EU:n toimielimet eivät saa selkeää kuvaa seurantakomiteoissa edustettuina olevien toimijoiden enemmistön käsityksistä tai edes mahdollisten vastakkaisten näkökantojen saamasta suhteellisesta kannatuksesta. Ainoastaan äänestyksen avulla voidaan saavuttaa tavoiteltava selkeys.

4.5. On tärkeää, että talouselämän osapuolet ja työmarkkinaosapuolet voivat antaa oman panoksensa seurantakomiteoiden työskentelyyn. Tältä osin on välttämätöntä, että

- kokouksissa ei käsitellä yksinomaan – kuten usein tapahtuu – hallintoviranomaisten ja komission väliin suhteisiin liittyvien hallinnollisten ja byrokraattisten ongelmien ratkaisemista koskevia asioita; komitean kokouksissa huomion on kohdistuttava erityisesti toteutukseen liittyvien toimenpiteiden tehokkuuden ja laadun varmistamiseen
- perustetaan seurantakomiteoiden tekninen sihteeristö, joka kykenee tarjoamaan tarvittavaa tukea, jotta talouselämän osapuolet ja työmarkkinaosapuolet voivat hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti, ja joka hankkii tarvittavaa tietoa osapuolten kannanottoja varten
- erilaisissa toimenpiteissä sovellettavan kumppanuuden laatu on yksi seurantaindikaattoreista, joka ilmentää ohjelmien suoritustasoa ja joka on tärkeä kriteeri asetuksen 44 artiklassa mainitun ”suoritusvarauksen” myöntämiseksi. Jäsenvaltiot voivat hakea kyseisiä suoritusvarauksia toimenpideohjelmien kauden puolivälissä.

4.6. Komission tulisi tilata ajan tasalla oleva tutkimus erilaisista osallistumismalleista, joita on käytetty kansallisella ja alueellisella tasolla. Tällä tavoin voitaisiin arvioida ja levittää vähemmän tunnettuja, mutta tulevaisuuden kannalta merkittäviä käytänteitä.

4.7. ETSK pitää välttämättömänä sitä, että varmistetaan ohjelmien arvioijien riippumattomuus suhteessa ohjelman toteutuksesta vastaavaan kansalliseen tahoon. Institutionaalisilla kumppaneilla sekä talouselämän osapuolilla ja työmarkkinaosapuolilla voi olla eri toimenpiteiden käytännön tuloksista hankkimansa informaation johdosta myös tältä osin huomattava rooli.

5. Kumppanien valintaa koskevat kriteerit

5.1. Kumppaneiden valinnalla sekä niiden tehtäviä ja vastuita koskevalla avoimuudella on ETSK:n mielestä ensiarvoinen merkitys.

5.2. Kumppaneiden tehtävien yhteensopivuus niiden osallistuksessa ohjelmien useisiin käytännön toteutusvaiheisiin sekä toimiessa samanaikaisesti hankkeiden edistäjinä edellyttää kumppaneiden valintaa määrittelevien sääntöjen laatimista, jotta kumppanuuteen ei oteta mukaan toimijoita, jotka ovat valtiosta riippuvaisia ja jotka eivät näin ollen ole toiminnallisesti tai rakenteellisesti täysin itsenäisiä.

5.3. ETSK katsoo, että on arvioitava osallistuvien kumppanien suositeltava lukumäärä kutakin ohjelmavaihetta varten, jotta vältetään byrokratiasta ja yleisestä vastuun siirtämisestä muille tahoille aiheutuva prosessien tehottomuus, jota hyvin laajat komiteat – jotka ovat toisinaan pelkkiä muodollisia tiedottamisfoorumeita – synnyttävät.

5.4. ETSK kannattaa uskottavien kumppaniverkostojen (joilla on asianmukainen toimivalta) perustamista eri tasoille. Verkostojen on mahdollistettava kumppanien aito osallistuminen pelkän muodollisen osallistumisen sijasta.

5.5. Perinteisten talouselämän osapuoliin ja työmarkkinaosapuoliin kuuluvien toimijoiden (ammattiliittojen, teollisuuden, maanviljelijöiden, käsiteollisuusyrittäjien ja kauppiaiden järjestöjen, kolmannen sektorin, osuuskuntien jne.) lisäksi on tärkeää vahvistaa kauppakamarien, yliopistojen ja yhteiskunnan tukemaa asuntotuotantoa edistävien elinten kaltaisten itsenäisten toimijoiden osallistumista yhteisön rakennepolitiikkoihin.

6. Eturistiriidat

6.1. Ongelmia voi syntyä kumppanuuden kokoonpanosta sekä prosessin mahdollisesta tehottomuudesta, jotka aiheutuvat päätöksenteon avoimuuden ja itsenäisyyden kanssa yhteensopimattomasta tehtävien kasautumisesta esimerkiksi siten, että samat henkilöt osallistuvat ohjelmasuunnittelu-, seuranta- ja arviointivaiheisiin ja ovat myös usein ohjelmien varsinaisia edunsaajia.

6.2. Edut näyttävät usein olevan yhteensopimattomia tai syntyy eturistiriitoja, kun asioista päättävä taho voi samalla olla rakennerahastojen edunsaaja.

6.3. On oltava selvää, missä prosessin vaiheissa kumppanien tulee osallistua sekä mikä on niiden asema. Kumppaneilla tulee näin olla neuvoo-antava rooli, eikä niillä tule olla päätöksentekovaltaa. Talouselämän osapuolten ja työmarkkinaosapuolten päätöksentekovalta merkitsisi edustuksellisen demokratian vääristämistä, sillä varsinaisesta päätöksenteosta vastaavat elimet valitaan demokratian pelisäännöin. ETSK:n käsityksen mukaan kumppanien äänioikeuden on rajoitettava valmistelusta, seurannasta ja arvioinnista vastaaviin elimiin eikä sen tule missään tapauksessa koskea hankkeiden hallinnasta ja niitä koskevasta päätöksenteosta vastaavia elimiä, vaikka kumppanien tuleekin olla niissä jäseninä tai edustettuina. Kyse on siis osallistavan demokratian periaatteiden soveltamisesta loukkaamatta edustuksellisen demokratian periaatteita.

6.4. ETSK katsoo, että kullekin toimijaryhmälle – ohjelmasuunnittelijoille, seurannasta vastaaville ja arvioijille – on laadittava selkeät säännöt. Tällä tavoin voidaan ehkäistä mahdolliset yleisten eettisten periaatteiden ja laillisuuden periaatteiden vastaiset eturistiriidat.

7. Kumppanuuden muut muodot

7.1. ETSK katsoo, että rakennerahastotoimien toteutuksessa on edettävä yhä suuremmissa määrin kohti institutionaalisten kumppanien sekä talouselämän osapuolien ja työmarkkinaosapuolien uudenlaisia osallistumismuotoja, joissa mennään suunnittelu-, hallinnointi-, valvonta- ja arviointielimiin osallistumista huomattavasti pidemmälle.

7.2. Yleiskattavien tukiprosessien toteuttamista on vahvistettava edellyttämällä jäsenvaltioilta kyseisenkaltaisten mallien soveltamista ainakin vähäisessä määrin yhteisön tukikehysten (YTK) puitteissa. Mahdollisina etuina olisivat byrokratian vähentäminen, prosessin nopeutuminen sekä – ottaen huomioon nykyisin yleistyneet julkistalouksien rahoitusongelmat – se, että jäsenvaltioiden ei tarvitse osoittaa tähän varoja talousarvioistaan.

7.3. ETSK ei katso, että yleiskattavat tukiprosessit tulisi säilyttää sellaisina kuin niitä on sovellettu tähän asti, vaan pitää välttämättömänä, että aikaisempien kokemusten arvioinnin pohjalta niitä koskeviin sääntöihin voidaan tehdä parannuksia luotettavien toimijoiden – ei yksinomaan valtiollisten – osallistumisen mahdollistamiseksi yhä enemmän yhteisön rahastojen hallintaan. Valitettavasti vain harvat jäsenvaltiot ovat toimineet tällä tavoin.

8. Rahoitus ja tekninen tuki

8.1. ETSK katsoo lisäksi, että talouselämän osapuolien ja työmarkkinaosapuolien tulee saada rahoitusta ja koulutusta suorittaakseen niille osoitetut tehtävät kyvykkäästi. Tällä hetkellä rahoitusta ja koulutusta on tarjolla hyvin harvoissa tapauksissa tai ei ollenkaan.

8.2. Joissakin tapauksissa kumppanien heikko osallistuminen johtuu siitä, että niillä ei ole riittävästi kyllin päteviä työntekijöitä, jotta ne voisivat osallistua, niin kuin niiden kuuluu, aktiivisesti yhteisön rahastojen tarjoamiin tilaisuuksiin.

9. Laajentuminen

9.1. Lähestyvä unionin laajentuminen on erityinen huolenaihe ETSK:lle ottaen huomioon joidenkin tulevien jäsenvaltioiden kansalaisyhteiskuntien tämänhetkinen haavoittuvuus. Kumppanuutta voidaan toteuttaa kyseisissä maissa ainoastaan, jos taloudellis-yhteiskunnallisten järjestöjen rahoituksen ja teknisen tuen vahvistamiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Tavoitteena on, että kyseiset järjestöt saavuttavat vähimmäisedellytykset, jotta niiden osallistuminen kumppanuustoimintaan olisi tehokasta.

10. Muut seikat

10.1. ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden on kiinnitettävä erityistä huomiota hallinnollisiin menettelyihin kokonaisuudessaan ja vähentää ne minimitasolle. Usein juuri liiallisen ja ylimitoitettun hallinnon monimutkaisuus vaarantaa itse kumppanuuden periaatteen muodostamalla monesti haitallisia esteitä ja käytänteitä.

11. Päätelmät

11.1. ETSK katsoo, että osallistumisen vähimmäistason määrittämiseen liittyy merkittäviä etuja. Vähimmäistasosta säädetäisiin yhteisön asetuksessa, ja jäsenvaltiot voisivat määrätä osallistumistasosta tarkemmin kansallisessa lainsäädännössä tai säännöksissä.

11.2. Talouselämän osapuolien ja työmarkkinaosapuolien rooli, niiden ehdotukset ja osallistumiseen liittyvät menettelytavat ovat väistämättä erilaiset yhteisön rakennerahastotoimien valmistelu-, rahoitus-, seuranta- ja arviointivaiheissa. Tästä syystä on tehtävä selväksi, mitä kumppaneilta odotetaan, mihin toimenpiteisiin kumppanien on ryhdyttävä, jotta ohjelmien tulokset olisivat parhaat mahdolliset, millä tasoilla kumppa-

nuustoimintaa toteutetaan ja minkä poliittisten ja teknisten tahojen kanssa kumppanien on toimittava.

11.3. Kumppanuudella on ratkaiseva merkitys rakennerahastotoimien seuraavissa kahdessa vaiheessa:

- rahastojen ohjelmasuunnittelua ja yleisiä valintoja koskevassa ”poliittisessa” vaiheessa sekä yhteisön että jäsenvaltioiden tasolla
- toiminnan seuranta- ja arviointivaiheessa.

11.4. ETSK katsoo, että asetuksen (EY) N:o 1260/1999 8 artiklan muotoilua tulee tarkentaa selkeämpien puitteiden luomiseksi kullekin toimijaryhmälle ohjelman kaikissa vaiheissa suunnittelusta arviointiin talouselämän osapuolien ja työmarkkinaosapuolien aidon osallistumisen mahdollistamiseksi.

11.5. ETSK katsoo, että toimenpiteiden operatiivisen toteuttamisvaiheen on jatkossakin oltava hallintoviranomaisten vastuulla. Roolien päällekkäisyyttä ja sekoittumista on vältettävä.

11.6. ETSK katsoo, että alueellisista työllisyys sopimuksista saadut kokemukset voivat tarjota merkittävää informaatiota kumppanien osallistumisesta ja roolista sekä selkeyttää yhtäältä julkishallintoa ja toisaalta talouselämän osapuolien ja työmarkkinaosapuolien sekä institutionaalisten kumppanien vastuualueita ja rajoituksia.

11.7. Komitea suosittelee ponnekkaasti riittävän teknisen ja rahoituskapasiteetin omaavien talouselämän osapuolien ja työmarkkinaosapuolien ottamista mukaan entistä tiiviimmin yhteisön rahastoja hyödyntävien toimien hallintoon ja kyseisten osapuolien asettamista entistä vastuullisempaan asemaan. ETSK ehdottaa näin ollen määrättäväksi tuntuva vähimmäistason (esimerkiksi 15 prosenttia yhteisön tukikehyksen (YTK) kokonaisrahoituksesta), joka jäsenvaltioiden on hyväksyttävä ja joka pannaan käytäntöön niin kutsuttujen yleiskattavien tukien puitteissa. Kyseisiä tukia on valitettavasti käytetty tähän asti erittäin vähän.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston päätöksenä raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitean perustamisesta (kodifioitu toisinto)”

(KOM(2003) 298 lopullinen – 2003/0103 CNS)

(2004/C 10/08)

Euroopan unionin neuvosto päätti 6. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Susanna Florio.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 125 ääntä puolesta, 2 vastaan, ja 1 pidättyi äänestämästä.

1. Komissio hyväksyi kesäkuussa 2002 joukon asiakirjoja – alkaen hallintotapaa koskevasta valkoisesta kirjasta – joiden avulla pyritään osaltaan parantamaan unionin toimielinten toimintaa. Toimielinten on tehtävä parhaansa selostaakseen mahdollisimman hyvin Euroopan unionin toimintaa ja päätöksentekoa. Useaan otteeseen on todettu, että EU:n demokraattinen kehittäminen perustuu myös tiedotusedellytyksiin ja kykyyn tukea kansalaisten osallistumista päätöksenteko- ja lainsäädäntäprosesseihin.

2. Tämä koskee ennen kaikkea yhteisön lainsäädäntöä koskevan ja muun tiedon yksinkertaistamista ja selkeyttämistä. Komissio antoi vuonna 1987 yksikköjensä tehtäväksi edistää ”virallista kodifointia”. Sen avulla tulisi varmistaa mahdollisimman suuri oikeusvarmuus, sillä kyseisen päätöksen asiasisältöä ei saa muuttaa.

3. Tässä tarkasteltava kodifointiehdotus koskee neuvoston aiempaa päätöstä (91/115/ETY), jolla perustetaan raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitea. Kun otetaan huomioon, että kyseessä on koonnelman pohjalta laadittu kodifointi, komitea ei käsittele launnossaan itse tekstiä vaan ainoastaan yksinkertaistamisprosessia.

4. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on sitä mieltä, että koska raha-, rahoitus- ja maksutasetilastokomitean perustaminen on tärkeää ja koska tekstiin on tehty useita korjauksia eri toimitusvaiheissa, yksinkertaistaminen (kodifointi) on kannatettavaa.

Se parantaa varmastikin kyseisen komitean toimintaa ja helpottaa komitean työskentelyä koskevaa tiedottamista.

5. Kyseinen tiedottaminen on erityisten tarpeellista niille eri toimielimille ja yhteiskunnallisille toimijoille, jotka hyödyntävät ja hankkivat raha-, rahoitus- ja maksutasetilastoja koskevia tietoja.

6. ETSK on jo pitkään ollut sitä mieltä, että tilastotietoja on levitettävä mahdollisimman paljon ja ne on vahvistettava, sillä ne ovat merkittäviä talous-, raha- ja budjettipolitiikan strategioiden määrittämiseksi. On tärkeää, että sekä jäsenvaltioiden tilastokeskusten että Eurostatin toimittamien tietojen oikeellisuus ja luotettavuus tarkistetaan ja että niitä valvotaan jatkuvasti.

7. Näin ollen neuvoston päätös perustaa komitea, jonka tehtävänä on antaa lausuntoja raha-, rahoitus- ja maksutasetilastojen kehittämisestä ja koordinoinnista, on erityisen merkittävä. ETSK katsookin, että neuvoston päätöksen kodifointia tulee kannattaa, vaikka se korostaakin, että neuvoston asiakirjan hyväksymisestä (vuonna 1991) on tähän mennessä kulunut yli kymmenen vuotta ja että tämä viittaa tiettyyn hitauteen oikeudellisten tekstien lopullisessa määrittelyssä ja kodifointiprosessissa.

8. ETSK toivoo, että kodifointi voitaisiin mahdollisuuksien mukaan toteuttaa nykyistä nopeammin.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetukseksi koheesiorahastosta (kodifioitu toisinto)”

(KOM(2003) 352 lopullinen – 2003/0129 (AVC))

(2004/C 10/09)

Euroopan unionin neuvosto päätti 30. kesäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Francisco João Silva.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 123 ääntä puolesta, 1 vastaan, ja 3 pidättyi äänestämästä.

1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa komission aloitetta koheesiorahastosta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1164/94 kodifioimiseksi.

2. Tällä toimella edistetään yhteisön lainsäädännön yksinkertaistamista ja ymmärrettävyyttä alalla, jolla on erityinen merkitys Euroopan unionin rakennustoimen nykyisessä vaiheessa.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetus yrityskeskittymien valvonnasta (EY:n sulautuma-asetus)"

(KOM(2002) 711 lopullinen – 2002/0296 CNS)

(2004/C 10/10)

Neuvosto päätti tammikuun 14. päivänä 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 308 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 3. syyskuuta 2003. Esittelijä oli María Candelas Sánchez Miguel.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24.-25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 102 ääntä puolesta ja 27 vastaan 16:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Komission esittämän asetusehdotuksen tarkoituksena on sulauttaa yhdeksi ainoaksi tekstiksi neuvoston asetus (ETY) N:o 4064/89 sekä Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjalla ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1310/97 siihen tehdyt muutokset. Uuden ehdotuksen tavoitteena on yhtäältä parantaa lainsäädännön ymmärrettävyyttä kaikkien niiden tahojen kannalta, joita yrityskeskittymät koskevat yhteisössä, ja toisaalta täyttää muutettavan asetuksen sisältämä vaatimus niiden liikevaihdon raja-arvojen tarkistamisesta, joiden perusteella keskittymää voidaan pitää yhteisönlaajuisena.

1.2. Asetuksen tarkistamista koskevassa vihreässä kirjassa ⁽¹⁾ määriteltiin alat, joilla muutos tulee toteuttaa: liikevaihdon raja-arvojen toiminta, aineellisoikeudellisia seikkoja koskeva testi, jota komissio käyttää keskittymien arvioinnissa, ja menettelyyn liittyvät seikat. ETSK antoi vihreästä kirjasta lausunnon ⁽²⁾, jossa se otti kantaa kuhunkin edellä mainittuun seikkaan.

1.3. Asetuksen voimassaolon aikana yhteisöjen tuomioistuin on antanut useita tuomioita, jotka ovat huomattavan tärkeitä keskittymiä koskevien sääntöjen tulkinnan sekä jäsenvaltioiden ja komission välisten toimivaltakysymysten kannalta. Sen vuoksi on ollut tarpeen laajentaa vihreässä kirjassa ehdotettua uudistusta asiakirjassa asetettujen tavoitteiden noudattamiseksi.

1.4. Uudistuksen tuloksia tulee arvioida sen jälkeen, kun uusi asetus on pantu täytäntöön. Komission eri toimielimiltä

pyytämien lausuntojen perusteella näyttää toistaiseksi siltä, että uudistuksen tarve tunnustetaan, sillä säädöksen soveltamisessa paljastuneet vaikeudet ovat heikentäneet asetuksen tehoa.

1.5. Näyttää myös tarpeelliselta, että uusi asetus julkaistaan ennen unionin laajentumista. Taloudellinen keskittyminen, joka on ennustettavissa useissa unioniin liittyvissä maissa, helpottuu menettelyjen yksinkertaistamisen myötä ja etenkin yhteisössä sijaitseviin keskittymiin sovellettavien liikevaihdon raja-arvojen toiminnan määrittelyn ansiosta.

2. Ehdotuksen sisältö

2.1. Ehdotus uudeksi asetukseksi koskee pääasiallisesti seuraavia näkökohtia:

- toimivaltakysymykset
- aineellisoikeudelliset seikat
- menettelyyn liittyvät seikat
- muut muutokset.

2.2. Toimivaltakysymykset

2.2.1. Komissio ehdottaa toimivallan osalta tehostetun siirtämisyjärjestelmän perustamista komission ja kansallisten kilpailuviranomaisten välisen työnjaon optimoimiseksi. Tarkoituksena on

- parantaa siirtämiskriteerejä ja eri suuntiin siirtämistä koskevien kriteerien vastaavuutta
- mahdollistaa 9 ja 22 artiklan soveltaminen ilmoitusta edeltävässä vaiheessa siten, että ilmoituksen tekevillä osapuolilla on aloiteoikeus kyseisessä menettelyvaiheessa

⁽¹⁾ Vihreä kirja neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 tarkistamisesta, KOM(2001) 745 lopullinen.

⁽²⁾ EYVL C 241, 7.10.2002.

- antaa komissiolle yksinomainen toimivalta, jos kaikki asianomaiset jäsenvaltiot tai vähintään kolme tällaista jäsenvaltiota hyväksyy asian siirtämisen 22 artiklan nojalla
- luoda mahdollisuus siihen, että komissio pyytää asian siirtämistä 22 artiklan nojalla. Komissiolle myönnetään siis muodollinen aloiteoikeus.

2.2.2. Aineellisoikeudellisia kriteerejä ja etenkin siirtämiskäytäntöjä parannetaan siten, että 9 artiklan 2 kohdan a alakohdasta poistetaan viittaus jäsenvaltioiden velvollisuuteen arvioida, uhkaako ehdotettu keskittymä luoda määräävän aseman, ja korvataan se sanamuodolla, jonka mukaan olisi mahdollista pyytää siirtämistä sillä perusteella, että kilpailun kohdistuisi merkittävää vaikutusta jäsenvaltion erillisillä markkinoilla. Lisäksi mahdollistetaan 9 ja 22 artiklan soveltaminen ilmoitusta edeltävässä vaiheessa sulautuman osapuolten pyynnöstä sekä silloin, kun asia koskee vähintään kolmea jäsenvaltiota.

2.2.3. Yhteisiä siirtopyyntöjä koskevien menettelysääntöjen selventäminen ja tehostaminen sekä määräajat, joiden kuluessa jäsenvaltioiden on esitettävä siirtopyyntö tai liityttävä tällaisiin pyyntöihin, tekevät mahdolliseksi noudattaa käytäntöä, jota komissio on soveltanut todellisissa tapauksissa ⁽¹⁾.

2.2.4. Asetuksen 3 artiklassa annettua keskittymän määritelmää on muutettu siten, että siihen on nimenomaisesti lisätty kriteeri, jonka mukaan keskittymän syntyminen edellyttää pysyvää määräysvallan siirtymistä. Lisäksi ehdotetaan, että useamman toimen tai toimien, jotka riippuvat toisistaan tai ovat läheisesti yhteydessä toisiinsa, katsotaan muodostavan yhden ainoan keskittymän.

2.3. Aineellisoikeudelliset seikat

2.3.1. Aineellisoikeudellisia kriteerejä, joiden perusteella komissio puuttuu tilanteeseen, ja etenkin kilpailun merkittävään vähenemiseen perustuvaa kriteeriä käsiteltiin vihreässä kirjassa. Oikeusvarmuuden parantamiseksi 2 artiklaan ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 kohta, jossa selvennetään määräävän aseman käsitettä yhteisöjen tuomioistuimen soveltamien kriteerien mukaisesti ⁽²⁾, jotta käsite kattaisi myös oletetut oligopolit (ilman että niihin liittyy hinnoittelusopimusten välittämistä) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Asiat Promatech/Sulzer, komission päätös 24.7.2002, ja GEES/Unison, komission päätös 17.4.2002.

⁽²⁾ Komission asiakirjan KOM(2002) 711 lopullinen – 2002/0296 CNS alaviitteet 17 ja 18.

⁽³⁾ Horisontaalisten sulautumien arvioinnista neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 mukaan on julkaistu komission tiedonantoluonnos (EYVL C 331, 31.12.2002, s. 18), josta ETSK laatii lausunnon (CESE 1170/2003).

2.3.2. Keskittymien valvonnan tehokkuus on otettu huomioon aineellisoikeudellisten seikkojen tarkastelussa säätämällä 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa, että keskittymien arvioinnissa on tarkasteltava teknistä ja taloudellista edistymistä, jos se on eduksi kuluttajille eikä estä kilpailua.

2.4. Menettelyyn liittyvät seikat

2.4.1. Asetuksen 4 artiklan 1 kohtaa muutetaan siten, että luovutaan yhden viikon määräajasta, joka on asetettu keskittymästä ilmoittamiselle, mutta todetaan selvästi, että ennakkoilmoitus on pakollinen.

2.4.2. Velvollisuuteen lykätä ilmoitetun keskittymän toteuttamista komission hyväksyvään päätökseen asti myönnetään kaksi automaattista poikkeusta:

- arvopaperimarkkinoilla tehdyt kaupat
- yksinkertaistettuun menettelyyn soveltuvat tapaukset.

2.4.3. Määräajat lasketaan työpäivissä.

2.4.4. Määräaikoja joustavoitetaan sekä ensimmäisessä että toisessa vaiheessa, sillä ne ovat eräissä mutkikkaissa tapauksissa osoittautuneet liian tiukoiksi. Komissio ehdottaa seuraavaa:

- Ensimmäisen vaiheen määräaika on 35 työpäivää asioissa, joihin sisältyy korjaustoimenpiteitä.
- Toisen vaiheen määräaika voi valinnaisesti pidentää 20 työpäivällä ja automaattisesti 15 työpäivällä.

2.4.5. Asetuksen 10 artiklan 5 kohtaa ehdotetaan selvennettäväksi keskittymälle asetettavien uusien vaatimusten arvioimiseksi. Kyseinen artiklan kohta koskee menettelyä, jota noudatetaan Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen kumottua päätöksen.

2.4.6. Sekä menettelyjä että seuraamuksia koskevista täytäntöönpanosäännöksistä todetaan muun muassa seuraavaa:

- Yleisperiaatteena on täytäntöönpanosäännösten säilyttäminen yhdenmukaisina kilpailunrajoituksia ja määräävän aseman väärinkäyttöä koskevan lainsäädännön kanssa.
- Tietojen hankintaan liittyvien sakkojen enimmäismääriä nostetaan.
- Tietyn tyyppisten komission päätösten täytäntöönpanoon liittyvien uhkasakkojen enimmäismäärää nostetaan.
- Komissiolle annetaan valtuudet kerätä tietoa yksityishenkilöiltä.

2.5. Muut ehdotetut muutokset

2.5.1. Komission on annettava neuvostolle kertomus raja-arvoista 1. päivään heinäkuuta 2007 mennessä.

2.5.2. Ilmoituksen tekemistä edeltäviä määräaikoja muutetaan asetuksen 1 artiklan mukaisesti.

2.5.3. Asetuksen 8 artiklan 4 kohta koskee tilanteita, joissa komissio kieltää jo toteutetun sulautuman. Artiklan nojalla komissio voi vaatia yhdistettyjen yritysten tai varojen erottamista, yhteisen määräysvallan lakkauttamista tai mitä tahansa muita toimia, jotka saattavat olla aiheellisia tehokkaan kilpailun edellytysten palauttamiseksi.

2.5.4. Liitännäisrajoitusten käsittely liittyy suoraan keskittymän toteuttamiseen, joten komission sulautuma-asioissa tekemien hyväksyvien päätösten katsotaan kattavan myös liitännäisrajoitukset.

3. Yleistä

3.1. ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen yhteisön uudeksi yrityskeskittymää koskevaksi asetukseksi, jossa uudistetaan useita lainsäädännöllisiä tekstejä lainsäädännön yksinkertaistamisperiaatteen mukaisesti siten, että asetuksen soveltaminen sisämarkkinoilla helpottuu ⁽¹⁾. Vihreästä kirjasta järjestetyt kuulemiset osoittivat, että on pyrittävä laatimaan joustavia ja ymmärrettäviä sääntöjä, jotka helpottavat komission ja jäsenvaltioiden viranomaisten työtä ja etenkin yritysten mahdollisuutta käyttää kyseistä oikeudellista välinettä siten, että vältetään kaikenlainen oikeudellinen epävarmuus sekä haitalliset vaikutukset niiden tahojen kannalta, jotka osallistuvat taloudellisia keskittymiä koskeviin menettelyihin.

3.2. On syytä mainita erikseen, että ehdotetussa asetuksessa on otettu huomioon oikeuskäytäntö, jota Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on noudattanut muutettujen säädösten soveltamisen aikana. Näin ollen ehdotettuun asetukseen sisältyy käytännön näkökulma, sillä tapausaineistosta, jonka yritykset ovat esittäneet tuomioistuimelle, käyvät ilmi asetuksen eräiden artiklojen epätasällisyydestä johtuvat tulkintavaikeudet asiaankuuluvien viranomaisten välisessä toimivallan jaossa sekä niiden taloudellisten tekijöiden määrittelyssä, jonka perusteella komissiolla on asiassa toimivaltaa.

3.3. ETSK toteaa, että arviot, joita tehdään yrityskeskittymien valvontasääntöjen mukaisesti, ovat väistämättä monimutkaisia, ja maailmanlaajuistumisen aiheuttamat muut nopeat muutokset talouden olosuhteissa vaikeuttavat niitä entistäänkin. Siksi on tähdennettävä, että tällaisten olosuhteiden vuoksi on tarpeen kehittää sellaisia talous- ja tuotantorakenteita, joiden avulla voidaan taata yhteisön markkinatalouden entistä parempi kilpailukyky.

3.4. Keskittymisen valvontaa tulee tarkastella myös maailmantalouden näkökulmasta, kuten ehdotetun asetuksen 1 artiklan 3 kohdan a alakohdassa todetaan, ja on otettava huomioon eurooppalaisiin yrityksiin kohdistuvan kansainvälisen kilpailun paineen jatkuva lisääntyminen. Komitea korostaa, että on asianmukaista tukeutua yrityshankintojen arvioinnissa perusteelliseen maailmanlaajuiseen markkina-analyysiin, ettei rajoituttaisi tarkastelemaan tilannetta vain Euroopan olosuhteiden kannalta.

3.5. Näin ollen kilpailun vaikutusten on jatkuvasti oltava keskeisellä sijalla yrityskeskittymiä arvioitaessa. Kuten edellä kohdassa 3.4 todetaan, kilpailukykyä ei pidä tarkastella pelkästään yhteisön markkinoilla vaan myös kansainvälisestä näkökulmasta, sillä talousnäkökohdista on tullut maailmanlaajuisia. Kilpailupolitiikan päämääränä on muun muassa huolehtia kuluttajien eduista. Komitea on luonnollisesti tietoinen rakennemuutoksista aiheutuvista monimuotoisista taloudellisista ja yhteiskunnallisista ongelmista, ja niinpä kyseiset edut ovat laajentuneet koskemaan myös muita markkinanäkökohtia.

3.6. Eräs huomion arvoinen yleisluonteinen seikka on täydellisen johdonmukaisuuden puute ehdotetun asetuksen johdanto-osan ja sitä seuraavien artiklojen välillä. Tietyt vihreästä kirjasta tehdyt ja talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden ja muiden osallisten kuulemisvaiheessa esitetyt huomautukset on sisällytetty johdanto-osaan, mutta ei samassa muodossa itse asetukseen. Huomio kiinnittyy siihen, miten johdanto-osan 32 ja 42 kappaleessa käsitellään keskittymiin osallistuvien yritysten työntekijöiden oikeuksia, kun taas koko ehdotetussa asetustekstissä ei ole niistä minkäänlaista mainintaa. Kuitenkin oikeudet mainitaan jopa itse perustamissopimuksessa ⁽²⁾, ja on myös otettava huomioon, että käytäntö on osoittanut taloudellisilla keskittymillä olevan usein hyvin merkittäviä vaikutuksia keskittymiin osallistuvien yritysten työpaikkojen määrään. Komission tulee ottaa arvioinnissaan huomioon perustamissopimuksen 2 artiklassa asetettujen perusluonteisten tavoitteiden yleiset toteuttamispuitteet ja myös 130a artiklassa asetettu tavoite taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamisesta.

⁽¹⁾ Jo mainittujen lainsäädännöllisten tekstien lisäksi komissio on laatinut kyseisten tekstien mutkikkuuden vuoksi lukuisia tulkittavia tiedonantoja, joista mainittakoon tiedonanto kaikkia toimintoja hoitavien yhteisyritysten arvioimisesta (EYVL C 66, 2.3.1998), tiedonanto yrityskeskittymän käsitteestä (EYVL C 66, 2.3.1998), komission tiedonanto keskittymään osallistuvien yritysten käsitteestä (EYVL C 66, 2.3.1998), tiedonanto liikevaihdon laskemisesta (EYVL C 66, 2.3.1998) jne.

⁽²⁾ Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 127 artiklan 2 kohdassa todetaan: "Työllisyyden korkeaa tasoa koskeva tavoite otetaan huomioon yhteisön politiikkojen ja toimintojen suunnittelussa ja toteutuksessa".

3.7. Yleishavaintona on myös mainittava ehdotetun tekstin eri kielitoisintojen väliset ristiriidat, joka on äärimmäisen tärkeä seikka. Asialla voi olla ratkaiseva merkitys eri kielitoisintojen asianmukaiselle soveltamiselle, sillä loppujen lopuksi päteviä versioita ovat kaikki eri maiden virallisilla kielillä kirjoitetut toisinnot.

3.8. Ehdotettujen säännösten tarkastelussa noudatetaan tässä lausunnossa komission jaottelua aihepiireittäin, jotta voidaan tehdä vertailuja lausuntoon, jonka ETSK antoi vihreästä kirjasta. Aiempien lainsäädännöllisten tekstien uudelleen laatiminen helpottaa joka tapauksessa kunkin aihepiirin järjestelmällisempää tarkastelua sekä asetuksen myöhempää soveltamista, jolloin tulosten voidaan odottaa parantuvan.

3.9. Toimivaltakysymyksistä käytiin laajaa keskustelua vihreässä kirjassa tehtyjen ehdotusten yhteydessä. Tulosta voidaan itse asiassa pitää melko tyydyttävänä sekä keskittymäkäsittelyn että siirtämistä koskevan sääntelyn osalta (vaikka olisikin pohdittava uudelleen, onko asiaa syytä käsitellä yhteisön tasolla silloin kun vaikutukset ulottuvat kahteen tai useampaan jäsenvaltioon, kuten vihreässä kirjassa todetaan) ja niin ollen myös komission ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon osalta. Kysymys antaa kuitenkin aihetta kahteen huomautukseen.

3.9.1. Jotta voidaan tarvittaessa päättää yhteisönlaajuista keskittymää koskevan käsittelyn siirtämisestä yhteen tai useampaan jäsenvaltioon, joiden viranomaisilla voi olla paremmat mahdollisuudet keskittymän tutkimiseen, vihreässä kirjassa ehdotettiin, että 9 artiklan 2 kohdan b alakohdan vaatimus siitä, että markkinat, joihin keskittymä vaikuttaa, "eivät muodosta merkittävää osaa yhteismarkkinoista", korvataan osoituksella siitä, että kyseisten markkinoiden vaikutukset "eivät ulotu jäsenvaltion rajojen ulkopuolelle". Kyseinen muutos ei kuitenkaan sisälly käsiteltävänä olevaan ehdotukseen. ETSK:n mielestä muutos tulisi tehdä, sillä se helpottaa toimivallan entistä tehokkaampaa jakoa yhteisön ja jäsenvaltioiden viranomaisten välillä.

3.9.2. Uudessa 4 artiklan 4 kohdassa säädetään ilmoituksen tekvien osapuolien mahdollisuudesta pyytää komissiolta ennen ilmoituksen tekemistä, että keskittymän käsittely siirretään asianomaisen jäsenvaltion viranomaisille. Voidaan kysyä, onko esitetty sanamuoto sen tavoitteen mukainen, jota ehdotuksella tavoitellaan, sillä komissio pitää itsellään oikeuden päättää asian käsittelyn siirtämisestä kokonaan tai myös osittain kyseisille viranomaisille. Osittainen siirtäminen merkitsisi sitä, että asianomaiset osapuolet joutuvat tilanteeseen, jossa keskittymän tutkii lopulta kaksi eri tahoa, vaikka osapuolet olivat toivoneet sen käsittelyä pelkästään yhdellä tavalla vain yhden viranomaisen toimesta. ETSK pitää toivottavana, että tällaisessa siirtotilanteessa komissiolla olisi pelkästään mahdollisuus siirtää asia kokonaan jäsenvaltion viranomaisille. Vastavasti jäsenvaltioille ei tulisi antaa veto-oikeutta tapauksissa, joissa komissio on keskittymään osallistuvien yritysten ano-

muksen jälkeen päättänyt, että keskittymä on katsottava yhteisönlaajuiseksi, ja keskittymä tulee niin ollen käsitellä vain yhteisötasolla.

3.10. Aineellisoikeudellisilla seikoilla viitataan kriteereihin, jotka toimivat kilpailupolitiikan perustana, ja erityisesti kriteereihin "määrävä asema" ja "kilpailun merkittävä väheneminen", joka on ollut yhteisöjen tuomioistuimen tulokannan kohteena⁽¹⁾. Tavoitteena on, että ne kattaisivat myös tapaukset, joiden kuuluminen asetuksen piiriin on epävarmaa, kuten oligopolit. Näin ollen komitea katsoo, että 2 artiklan uudella 2 kohdalla päästään selvittämistä koskevaan tavoitteeseen, vaikkakin 1 artiklassa säädetty määrälliset raja-arvot sulkevat yhteisön valvonnan ulkopuolelle suuren joukon keskittymiä, joilla kuitenkin on selviä talousvaikutuksia yhteismarkkinoihin. Kyseisiä aineellisoikeudellisia seikkoja analysoitaessa olisi joka tapauksessa otettava huomioon edellä kohdissa 3.4 ja 3.5 tehdyt huomautukset.

3.10.1. ETSK katsoo kuitenkin, että mikäli asetuksen teksti halutaan saattaa yhdenmukaiseksi johdanto-osan kanssa, olisi keskittymien arviointia koskevassa osassa otettava aineellisoikeudellisten seikkojen osalta huomioon työntekijöiden oikeudet ja työllisyyden kehitys, sillä työntekijöiden oikeutta saada tietoa ja tulla kuulluiksi ei voida EU:ssa kieltää.

3.10.2. Myös 3 artiklan 4 kohdan ja 5 artiklan 2 kohdan sisällöt tulisi saattaa yhdenmukaisiksi. Ensiksi mainitussa ehdotetaan, että kahta tai useampaa toimea, jotka riippuvat toisistaan tai ovat taloudellisilta perusteiltaan läheisesti yhteydessä toisiinsa, on asianmukaista käsitellä yhtenä ainoana toimena, jolloin komissio käsittelee niitä yhtenä ainoana keskittymänä. Olisi asianmukaista, että 5 artiklan 2 kohdassa viitattaisiin edelliseen otaksumaan liikevaihtoa laskettaessa.

3.11. Menettelyyn liittyviä seikkoja on tarkistettu huomattavasti. Lainsäädännöllisiä tekstejä ei ole pelkästään laadittu uudelleen, vaan myös niiden sisältöä on oikaistu pyyntö- ja ilmoitusmenettelyn mukauttamiseksi ja yksinkertaistamiseksi.

3.11.1. Ehdotuksessa asetukseksi esitetään tiettyjä muutoksia määräaikoihin, jotka koskevat asian siirtämistä jäsenvaltioiden viranomaisten käsiteltäväksi (9 artiklan 4 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Siirtomenettelyn helpottamiseksi siirtämiselle varattuja määräaikoja on pidennetty huomattavasti, mikä voi muodostua ennemminkin haitaksi, koska määräajat ovat pitkiä menettelyn joka vaiheessa.

⁽¹⁾ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on selvittänyt määrävän aseman määritelmää asiassa T-112/96 Gencor/Euroopan komissio.

3.11.2. Myös siinä tapauksessa, että ilmoituksen tekijät pyytävät määräajan pidentämistä menettelyn toisessa vaiheessa 15 työpäivän kuluessa menettelyn aloittamisesta, myönnettävä määräaika on liian tiukka, kun otetaan huomioon, että pyyntö on mahdollista esittää ainoastaan menettelyn hyvin varhaisessa vaiheessa, jolloin keskittymän osapuolet eivät vielä tiedä tarkkaan kaikkia huomautuksia, joita komissio voi esittää ilmoitettua tointa vastaan. On myös selvennettävä, ovatko 15 ja 20 työpäivän määräajat kumuloitavissa vai alkaako jälkimmäinen siitä päivästä, kun määräajan pidentämisestä päätetään. Mikäli määräajat kumuloidaan, menettely voi venyä hyvin pitkäksi, jos määräajan pidentämisestä päättää komissio.

3.12. Muut muutokset ovat yleisesti ottaen tarkoituksen mukaisia ja koskevat kysymyksiä, jotka ovat erittäin merkittäviä sisämarkkinoiden kilpailun kannalta. Kahta seikkaa on ETSK:n mielestä kuitenkin syytä tarkistaa.

3.12.1. Keskittymää koskevien liitännäisrajoitusten ollessa tarpeen ne sisältyvät komission hyväksyvään päätökseen ilman, että komissiolla on velvollisuutta antaa niistä nimenomaista ilmoitusta. Tämä heikentää yritysten osalta sitä oikeusvarmuutta, jonka komission nimenomainen ilmoitus niille takaisi. Tällöin on mahdollista, että jäsenvaltiot asettavat kiistanalaisiksi kyseisten rajoitusten liitännäisyyden niin, että keskittymän osapuolet joutuvat varmistamaan niiden laillisuuden kansallisessa menettelyssä, mikäli jäsenvaltion viranomaiset tulkitsevat rajoitukset riippumattomiksi.

3.12.1.1. Sen vuoksi on toivottavaa, että säilytetään Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti (1) komission velvollisuus antaa nimenomainen ilmoitus siitä, että rajoitukset ovat liitännäisiä siten kuin keskittymän osapuolet ovat esittäneet.

3.12.2. Siinä tapauksessa, että kyseistä velvollisuutta ei säilytetä, olisi asianmukaisen oikeusvarmuuden takaamiseksi toivottavaa, että (i) sen osoittaminen, että rajoitukset eivät ole liitännäisiä, on vaateen esittäneen kolmannen osapuolen velvollisuus ja että (ii) komission jo julkaisemat periaatteet ja ohjeet (2) muutetaan sitovaksi lainsäädännöksi.

3.13. Vuoden 2002 joulukuun 16. päivänä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 20 artiklan säännökset on siirretty ehdotetun asetuksen 13 artiklaan. Vaikka lienee selvää, että komission tarkastusvaltuuksien tulee olla laajat ja kiistattomat, koska olosuhteet vaihtelevat etenkin vapaaehtoisten ilmoitusten osalta, olisi harkittava kyseisten valtuuksien rajoittamista siten, että asetusta sovelletaan tapauksiin, joissa ilmoitusta ei ole tehty, vaikka olisi pitänyt tehdä, tai joissa menettelyyn liittyviä velvoitteita ei ole noudatettu. Asetusta on kuitenkin sovellettava kaikissa niissä tapauksissa, joissa komission toiminta koskee muita osapuolia kuin ilmoituksen tekeviä yrityksiä.

3.14. Ehdotetun asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan komissio voi vahvistaa ilmoitusten tekemisestä aiheutuvat hallinnolliset maksut, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä.

3.15. Lopuksi komitea katsoo, että komission tulisi käyttää uuteen asetukseen liittyvää tilaisuutta hyväkseen vahvistaakseen eri käsitteiden oikeusperustaa ja lisätäksään yrityskeskittymien arviointia koskevien tulkintasuuntaviivojen toiminnallista varmuutta, vaikka asia on tullut esille useissa aiheita koskevista tiedonannoissa, erityisesti 31. joulukuuta 2002 annetussa tiedonantoluonnoksessa (EYVL C 331). Nämä näkökohdat pitäisi ottaa huomioon ehdotetun asetuksen määrittelyissä ja menettelysäännöissä.

4. Muutosehdotukset

ETSK:n tavoitteena on asetuksen soveltamisen tehostaminen ja se ehdottaa sen vuoksi komissiolle asetustekstiin seuraavia muutoksia ennen kaikkea sen takaamiseksi, että asetuksen kehittämisellä saavutetaan parhaat mahdolliset tulokset kaikkien asiaankuuluvien osapuolien kannalta.

4.1. Poistetaan kokonaisuudessaan 17. perustelukappaleeseen lisätty uusi teksti ("Komissiota ei tulisi velvoittaa – välttämättömiä."), kun otetaan huomioon tämän lausunnon 3.12.1 kohdassa tehdyt huomautukset.

4.2. 1 artiklan 2 kohdan b alakohdan tulisi kuulua seuraavasti:

"b) ainakin kahden siihen osallistuvan yrityksen yhteisön alueelta kertynyt kokonaisliikevaihto on erikseen yli 250 miljoonaa euroa (Suom. huom. Artiklan kohtaan esitetään lisättäväksi sana 'erikseen', joka puuttuu komission asiakirjan espanjankielisestä toisinnosta. Komission asiakirjan suomenkieliseen toisintoon sana jo sisältyy.)."

4.3. 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan tulisi kuulua seuraavasti:

"b) keskittymään osallistuvien yritysten aseman markkinoilla ja niiden taloudellisen ja rahoituksellisen vahvuuden, tavarantoimittajien ja käyttäjien käytettävissä olevat valintamahdollisuudet, heidän pääsynsä hankinta- ja toimitusmarkkinoille, oikeudelliset ja muut markkinoillepääsyn esteet, asianomaisten tavaroiden tai palvelujen tarjonnan ja kysynnän sekä hintatason kehityksen, väli- ja loppukäyttäjien edut, työllisyyden kehityksen sillä talouden lohkokolla, johon keskittymään osallistuvat yritykset kuuluvat, ja sillä alueella, joissa ne sijaitsevat, sekä kehityksen teknisessä ja taloudellisessa edistyksessä, jos se on kuluttajille eduksi eikä estä kilpailua."

(1) Tuomio asiassa T-251/00, Lagardère ja Canal+ vastaan komissio, 20.11.2002.

(2) 27. kesäkuuta 2001 julkaistu tiedonanto.

4.4. Korvataan 3 artiklan 6 kohdan a alakohdan ilmaisu ”rahoituslaitoksilla” ilmaisulla ”sijoituspalveluyrityksillä”.

4.5. Lisätään 4 artiklan 2 kohtaan seuraava alakohta:

”Ilmoituksen tekevien henkilöiden tai yritysten tulee antaa asia tiedoksi keskittymään osallistuvien yritysten työntekijöiden edustajille samanaikaisesti kun ilmoitus tehdään komissiolle tai välittömästi sen jälkeen.”

4.6. Poistetaan 4 artiklan 4 kohdan ensimmäisestä alakohdasta (viimeiseltä riviltä) sana ”osittain”.

4.7. Poistetaan 4 artiklan 4 kohdan kolmannesta alakohdasta (ensimmäiseltä riviltä) ilmaisu ”jollei asianomainen jäsenvaltio ole eri mieltä”.

4.8. 4 artiklan 5 kohdan neljännen alakohdan tulee kuulua seuraavasti:

”Jos kaikki asianomaiset jäsenvaltiot tai vähintään kaksi tällaista jäsenvaltiota on pyytänyt komissiota tutkimaan keskittymän, keskittymän katsotaan olevan yhteisönlaajuisen ja siitä on ilmoitettava komissiolle tämän artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti.”

4.9. 4 artiklan 5 kohdan toiseksi viimeisen alakohdan tulee kuulua seuraavasti:

”Jos komissio päättää tutkia keskittymän, se voi pyytää ilmoituksen tekemistä 1 ja 2 kohdan mukaisesti. Asianomainen jäsenvaltio tai asianomaiset jäsenvaltiot eivät saa soveltaa kansallista kilpailulainsäädäntöään kyseiseen keskittymään.”

4.10. 5 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan tulisi kuulua seuraavasti:

”2. Jos keskittymä syntyy yhden tai useamman yrityksen jonkin osan hankkimisella, 1 kohdasta poiketen vain hankittuihin osiin liittyvä liikevaihto otetaan myyjän tai myyjien osalta huomioon siitä riippumatta, ovatko hankitut osat oikeushenkilöitä vai eivät, kuitenkin niin, että keskittymään osallistuvien yritysten muiden osien keski-

näinen riippuvuus tai kytkökset otetaan huomioon 3 artiklan 4 kohdan mukaisesti kyseisten osien liikevaihdon lisäämiseksi kokonaisliikevaihtoon.”

4.11. 5 artiklan 3 kohdan a alakohdan otsakkeena tulee olla

”osakkuuden tuotot ja osakepääomaan liittyvät arvopaperit”.

4.12. Korvataan 5 artiklan 3 kohdan a alakohdan ilmaisu ”ja muiden rahoituslaitosten” ilmaisulla ”ja sijoituspalveluyritysten”.

4.13. 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan toisen kappaleen tulisi kuulua seuraavasti:

”Keskittymän soveltuvuudesta yhteismarkkinoille tehtävän päätöksen katsotaan kattavan sellaisina kuin ilmoituksessa on ilmoitettu tai komission päätöksessä ilmaistaan ne rajoitukset, jotka suoraan koskevat keskittymän toteuttamista ja ovat toteuttamisen kannalta välttämättömiä.”

4.14. 8 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan tulee kuulua seuraavasti:

”Keskittymän soveltuvuudesta yhteismarkkinoille tehtävän päätöksen katsotaan kattavan sellaisina kuin ilmoituksessa tai ilmoituksen muutoksessa on ilmoitettu tai komission päätöksessä ilmaistaan ne rajoitukset, jotka suoraan koskevat keskittymän toteuttamista ja ovat toteuttamisen kannalta välttämättömiä.”

4.15. 9 artiklan 2 kohdan b alakohdan tulee kuulua seuraavasti:

”b) keskittymä vaikuttaa kilpailuun kaikki erillisten markkinoiden tunnusmerkit täyttävillä kyseisen jäsenvaltion markkinoilla, jotka eivät muodosta merkittävää osaa yhteismarkkinoista ja jotka eivät ulotu kyseisen jäsenvaltion rajojen yli.”

4.16. Esitettyjen argumenttien perusteella olisi suositeltavaa lyhentää 9 artiklan 4 kohdassa määriteltyjä määräaikoja.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

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

Kohta 3.6

Poistetaan.

Perustelu

Kohdassa 3.6 esitetty arvostelu on perusteetonta. Komission ehdotuksessaan esittämät pohdinnat ovat asianmukaisia, kuten esim. se, että itsestään selvät viittaukset siihen, että asetusta tulee tulkita ja soveltaa perusoikeuksia ja -periaatteita kunnioittaen ja että ”tämä asetus ei millään tavoin vähennä keskittyä osallistuvissa yrityksissä työntekijöille yhteisesti kuuluvia oikeuksia, erityisesti tämä koskee yhteisön tai kansallisen lainsäädännön mukaista työntekijöiden edustajien tiedottamis- ja kuulemisvelvoitetta”, esitetään johdanto-osassa. Asetustekstissä tällaiset viittaukset ovat tarpeettomia, ja ne pikemminkin hämärtävät asetuksen tarkoituksen

Äänestystulos

Puolesta: 48, vastaan: 71, pidättyi äänestämästä: 11.

Kohta 3.10

Korvataan seuraavalla.

”3.10. Komissio esittää määräysvaltaa koskevan kriteerin säilyttämistä aineellisoikeudellisissa näkökohdissa. Komitea on samaa mieltä siitä, ettei nk. kilpailun merkittävään vähenemiseen perustuvaa testiä (substantial lessening of competition eli SLC) tule ryhtyä soveltamaan ⁽¹⁾. Samalla 2 artiklan 2 kohdassa esitetään käsitteelle kuitenkin uusi määritelmä, joka muuttaa sen sisällön. Ehdotuksen mukaan yrityksen, joka voi vaikuttaa tuntuvasti ja pysyvästi kilpailutekijöihin, katsotaan olevan määräävässä asemassa. Tämä vaikuttaa poikkeuksellisen epämääräiseltä ja venyvältä. Komitea katsoo sen lisäävän huomattavasti perusteetonta valvontaa sekä aiheuttavan huomattavaa epävarmuutta. Lisäksi rakennemuutoksen kannalta kielteisten seurannaisvaikutusten riski kasvaa. On selvää, että ennakoitavuus on tässä yhteydessä ratkaisevan tärkeää.

3.10.1. Keskittymistä koskeviin sääntöihin liittyvällä epävarmuudella voi olla vakavia ja ei-toivottuja pelotusvaikutuksia: kansantaloudelle haitallisten kauppajen lisäksi torjutuksi tulevat myös täysin oikeutetut, hyödyllisen ja välttämättömät rakenteelliset liiketoimet. Komitea katsoo, että juuri tätä on vältettävä. Sen vuoksi komitea toteaa, että määräysvallan käsitteen sisällön tulee jatkossakin säilyä nykyisellään, jotta järjestelmä pysyy kohtuuden rajoissa ja säilyy vakaana. Voidaan todeta, että mikäli kohteena ovat erityisesti oligopolit, joiden jäsenet eivät pyri toimintojen yhteisvaikutukseen, mikä sinänsä on epätyypillistä, tavoitteeseen voidaan päästä kohdennetulla lisäyksellä.”

Perustelu

Kohdan 3.10 ensimmäisen virkkeen alkuperäinen muotoilu ei vaikuta korrektilta; sikäli kuin tiedetään, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ei ole tulkinnut käsitettä ”kilpailun merkittävä väheneminen”. Muutoin: itsestään selvä.

Äänestystulos

Puolesta: 39, vastaan: 86, pidättyi äänestämästä: 9.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n 17. heinäkuuta 2002 antaman lausunnon kohta 3.2.13, EYVL C 241, 7.10.2002.

Kohta 3.10.1

Poistetaan.

Perustelu

Työntekijöiden oikeutta saada tietoa ja tulla kuulluksi säädellään toisella asetuksella. Komission tehtäväksi tulee jättää se, miten se hankkii tarvitsemansa tiedot ratkaisuaan varten. Useimmissa tapauksissa päätöksen perusteisiin lienee paikallaan sisällyttää mm. työntekijäjärjestöjen arviot. Vaikuttaa turhalta säädellä asiaa asetuksella.

Työllisyysvaikutukset eivät sinällään saa koskaan olla syy suunnitellun sulautuman estämiselle. Asetuksella on voitava estää ainoastaan keskittymät, jotka aiheuttavat kilpailun ilmeisen estymisen.

Äänestystulos

Puolesta: 45, vastaan: 84, pidättyi äänestämästä: 11.

Kohta 4.3

Poistetaan.

Perustelu

Työllisyysvaikutukset eivät sinällään saa koskaan olla syy suunnitellun sulautuman estämiselle. Asetuksella on voitava estää ainoastaan keskittymät, jotka aiheuttavat kilpailun ilmeisen estymisen. Ehdotetun asetuksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohtaan ehdotettu lisäys uhkaa aiheuttaa sekaannusta ja tehdä asetukseen perustuvista ratkaisuista paljon vaikeammin ennakoitavia.

Äänestystulos

Puolesta: 53, vastaan: 76, pidättyi äänestämästä: 8.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Luonnos Komission tiedonanto horisontaalisten sulautumien arvioinnista yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen nojalla⁽¹⁾”

(2004/C 10/11)

Komissio päätti 22. tammikuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausun to aiheesta ”Luonnos Komission tiedonanto horisontaalisten sulautumien arvioinnista yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen nojalla”.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 3. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Bernardo Hernández Bataller.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 90 ääntä puolesta, 21 vastaan, ja 25 pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Yrityskeskittymien valvonnasta 21. joulukuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89⁽²⁾ 2 artiklassa säädetään, että komissio arvioi keskittymät, jos ne kuuluvat kyseisen asetuksen soveltamisalaan.

1.2. Tätä yhteisön asetusta on täydennetty useilla komission tiedonannoilla:

- kaikkia toimintoja hoitavat yhteisyritykset⁽³⁾
- keskittymään osallistuvien yritysten käsite⁽³⁾
- liikevaihdon laskeminen⁽³⁾
- yrityskeskittymien käsittelyä koskevien menettelyjen yhteensovittaminen EHTY:n ja EY:n perustamissopimusten mukaisesti⁽³⁾
- tiettyjen yrityskeskittymien käsittelyä koskeva yksinkertaistettu menettely
- komission päätökset olla vastustamatta ilmoitettuja keskittymiä⁽⁴⁾
- keskittymiin suoraan liittyvät ja niiden kannalta välttämättömät rajoitukset⁽⁵⁾.

1.3. Tähän monimutkaiseksi osoittautuneeseen oikeushyökseen on vielä lisättävä päätös kuulemismenettelystä vastaa-

van neuvonantajan toimivaltuuksista⁽⁶⁾ sekä säädökset yrityskeskittymiin liittyvistä ilmoituksista, määräaajoista ja kuulemisesta⁽⁷⁾.

1.4. Komitea on jo ilmaissut kantansa⁽⁸⁾ vihreästä kirjasta, jonka ilmestyttyä asiasta alettiin keskustella. Komissio on joutunut muuttamaan suhtautumistaan keskittymiin vihreän kirjan herättämän keskustelun ja sulautumien valvontaa koskevan tuomioistuimen oikeuskäytännön⁽⁹⁾ pohjalta. Komissio on julkaissut uuden ehdotuksen asetukseksi yrityskeskittymien valvonnasta⁽¹⁰⁾ sekä käsillä olevan tiedonannon, jossa tarkastellaan horisontaalisten sulautumien arviointia yrityskeskittymien valvonnasta annetun neuvoston asetuksen nojalla.

2. Tiedonantoluonnoksen sisältö

2.1. Käsillä olevassa tiedonantoluonnoksessa tarkastellaan perusteita, joiden pohjalta arvioidaan ”horisontaalisten sulautumien”⁽¹¹⁾ vaikutusta kilpailuun merkityksellisillä markkinoilla.

⁽⁶⁾ Komission päätös, tehty 23 päivänä toukokuuta 2001, tietyissä kilpailuasioita koskeissa menettelyissä kuulemismenettelystä vastaavan neuvonantajan toimivaltuuksista, EYVL L 162, 19.6.2001.

⁽⁷⁾ Komission asetus (EY) N:o 447/98, annettu 1 päivänä maaliskuuta 1998, yrityskeskittymien valvonnasta annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 4064/89 säädetyistä ilmoituksista, määräaajoista ja kuulemisista, EYVL L 61, 2.3.1998.

⁽⁸⁾ EYVL C 241, 7.10.2002.

⁽⁹⁾ Muun muassa 22. lokakuuta 2002 annettu tuomioistuimen päätös asiassa Schneider vastaan komissio (T-77/02) ja 20. marraskuuta 2002 annettu tuomioistuimen päätös asiassa Lagardère SCA ja Canal+ SA vastaan komissio (T-251).

⁽¹⁰⁾ Ehdotus: neuvoston asetus yrityskeskittymien valvonnasta (KOM(2002) 711 lopullinen), EYVL C 20, 28.1.2003.

⁽¹¹⁾ Horisontaaliseksi sulautumiksi katsotaan keskittymät, joihin osallistuvat yritykset ovat aktiivisia myyjiä tai mahdollisia kilpailijoita samoilla merkityksellisillä markkinoilla. Kyseistä jaottelua ja sen merkitystä on kuvattu yksityiskohtaisesti komission esittämässä suuntaviivoissa EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan soveltamisesta horisontaalista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin, EYVL C 3, 6.1.2001.

⁽¹⁾ EYVL C 331, 31.12.2002.

⁽²⁾ EYVL L 395, 30.12.1989, muutettuna 30. kesäkuuta 1997 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1310/97 (EYVL L 180, 9.7.1997).

⁽³⁾ EYVL C 66, 2.3.1998.

⁽⁴⁾ EYVL C 68, 2.3.2001.

⁽⁵⁾ EYVL C 188, 4.7.2001.

2.1.1. Edellä mainitussa arvioinnissa käytetään kahdenlaisia, toisiaan täydentäviä perusteita:

- i) merkityksellisten tuotemarkkinoiden ja maantieteellisten markkinoiden määritelmät: arvioinnissa kiinnitetään erityistä huomiota markkinaosuuksiin, keskittymäästeeseen ja innovoinnin merkitykseen
- ii) sulautuman kilpailuvaikutusten arviointi.

2.1.2. Tiedonantolunnonksessa käsitellään seuraavia seikoja:

- a) sulautuman mahdollisia kilpailunvastaisia vaikutuksia merkityksellisillä markkinoilla tasapainottavien tekijöiden puuttuessa
- b) todennäköisyyttä, että ostajien neuvotteluvoima toimisi sulautumisen seurauksena kasvavaa taloudellista voimaa tasapainottavana tekijänä
- c) todennäköisyyttä, että uusien yritysten pääsy markkinoille säilyttäisi tehokkaan kilpailun merkityksellisillä markkinoilla
- d) todennäköisyyttä, että sulautuma johtaa tehokkuus-tuihin
- e) maksukyvyttömän yrityksen pelastamista koskevan periaatteen edellytyksiä.

2.2. Kaikki edellä luetellut tekijät eivät ole horisontaalisten sulautumien kannalta yhtä olennaisia. Tehokkuusetuja ja maksukyvyttömän yrityksen pelastamista koskevaa periaatetta tarkastellaan tavallisesti vain, jos ilmoituksen tekijät osoittavat täyttävänsä tietyt edellytykset.

2.3. Määräävän aseman syntymisen tai sen vahvistumisen seurauksena horisontaaliset sulautumat voivat komission mukaan estää tehokasta kilpailua kolmella tavalla:

- Sulautuma voi synnyttää hallitsevan markkina-aseman. Tällaisessa asemassa oleva yritys voi usein korottaa hintoja ilman, että asiakkaat ja todelliset tai mahdolliset kilpailijat pystyvät rajoittamaan hinnankorotuksia.
- Sulautuma voi vähentää kilpailua oligopolistisilla markkinoilla poistamalla kilpailupaineen yhdeltä tai useammalta myyjältä, jotka näin saattavat katsoa kannattavaksi korottaa hintoja.

- Sulautuma voi muuttaa kilpailun luonnetta oligopolistisilla markkinoilla siten, että myyjät, jotka eivät aikaisemmin soveltaneet yhteen toimintojaan, voivat nyt tehdä niin ja korottaa hintoja. Sulautuma saattaa helpottaa myös niiden myyjien toimintojen yhteensovittamista, jotka soveltivat toimintojaan yhteen jo ennen sulautumista.

2.4. Komissio määrittelee ”hallitsevassa markkina-asemassa olevan yrityksen” yritykseksi, joka täyttää useat kriteerit. Määräävä markkina-asema syntyy yleensä, jos yrityksillä on erittäin suuret markkinaosuudet (yli 50 prosenttia) ja etenkin silloin, kun niitä pienempien yritysten markkinaosuudet ovat paljon pienempiä. Komissio toteaa kuitenkin, että sulautuman tuloksena olevan yrityksen taloudellista voimaa arvioitaessa voidaan ottaa huomioon muita tekijöitä, kuten

- suurtuotannon edut
- etuoikeutettu pääsy hankintalähteisiin
- hyvin kehittynyt jakelu- ja myyntiverkosto
- pääsy tärkeisiin laitoksiin tai käytettävissä oleva huipputeknologia, mikä voi antaa sulautuville yrityksille strategisen edun kilpailijoihin nähden
- tiettyjen panosten, kuten aineellisen tai taloudellisen pääoman etuoikeutettu saatavuus
- muut strategiset edut, kuten tärkeimpien tuotemerkkien omistus, vakiintunut maine tai asiakkaiden erityismielitymysten laaja tuntemus.

50 prosentin markkinaosuus ei sinänsä takaa hallitsevaa markkina-asemaa, mutta se antaa viitteitä mahdollisesta määräävästä markkina-asemasta. Itse asiassa on ollut tapauksia, joissa yrityksellä on ollut 70 prosentin markkinaosuus, mutta kilpailu oli edelleen mahdollista eikä tilanne muodostanut voittamatonta estettä muiden kilpailijoiden pääsulle markkinoille. (Esimerkiksi asia T-114/02, 3.4.2003.) Sitä vastoin myös sellaisista sopimusilmoituksista, joissa ei ylletä 50 prosentin markkinaosuuteen, saatetaan tehdä kielteinen päätös, jos sulautumasopimukset vaarantaisivat vakavasti kilpailua.

2.5. Komissio katsoo, että sulautumat voivat tietyissä olosuhteissa eli ”oligopolistisilla markkinoilla” (avoimissa oligopolissa) vähentää kilpailua poistamalla yhdeltä tai useammalta myyjältä suuria kilpailupaineita. Näin myyjät katsovat kannattavaksi korottaa hintoja tai supistaa tuotantoa. Komissio esittää, että tällaisia tapauksia varten otettaisiin käyttöön tietyt indikaattoreita, joilla mitattaisiin markkinoiden keskittymistä, kuitenkin niin, että suhteellisen homogeeniset tuotteet erotetaan erilaistetuista eli differoiduista tuotteista.

2.5.1. Sellaisilla markkinoilla, joilla oligopolin jäsenten tärkeimmät strategiset päätökset koskevat tuotantoastetta tai -kapasiteettia, yritykset ovat erityisen kiinnostuneita siitä, kuinka kyseiset päätökset vaikuttavat markkinahintoihin.

2.5.2. Tietyillä markkinoilla oligopolin jäsenten tärkein strateginen päätös on kuitenkin hinnanmäärittely. Niinpä sulautuma voi vaikuttaa kilpailuun kielteisesti, jos sulautuman tuloksena syntyneen uuden yrityksen kannattaa nostaa hintoja kuluttajien vahingoksi, kun sulautuneiden yritysten välinen kilpailu on poistunut. Sulautuneilla yrityksillä on sitä enemmän tarvetta nostaa jommankumman yrityksen tietyn tuotteen hintaa, mitä suuremman menetetyt myyntiosuuden yritykset odottavat valtaavansa takaisin kasvattamalla toisen yrityksen tuotteen myyntiä.

2.6. Sulautuma voi muuttaa kilpailun luonnetta oligopolistisilla markkinoilla siten, että myyjät, jotka eivät aikaisemmin soveltaneet yhteen toimintojaan, voivat nyt tehdä niin ja korottaa hintoja tekemättä sopimusta tai sopimatta asiasta EY:n perustamissopimuksen 81 artiklan mukaisesti.

2.6.1. Myyjät saattavat markkinarakenteen muuttuessa ottaa käyttöön pitkän aikavälin strategian ja hinnoitella tuotteensa kilpailukykyisiä hintoja ylemmäksi, koska he pitävät strategiaa mahdollisena, taloudellisesti järkevänä ja siis varteenotettavana vaihtoehtona.

2.7. Lopuksi tiedonantoluonnoksessa käsitellään tiettyjä erityistapauksia, kuten innovaatiota, mahdollisten kilpailijoiden tuloa markkinoille, neuvotteluvoimaa synnyttäviä tai sitä vahvistavia sulautumia, dynaamisen kilpailun aiheuttamia yritysten uudelleenorganisointeja sekä vaikeuksissa olevia yrityksiä.

3. Yleistä

3.1. On erittäin myönteistä, että komissio on määritellyt edellä kuvatut kriteerit, sillä ne selkiyttävät sulautuman kilpailuvaikutusten tarkastelua. Yleisesti ottaen komitea katsoo, että tiedonantoluonnoksessa sovellettu talousteoreettinen lähtökohta on asianmukainen ja melko kiistaton. Lisäksi komitea kuitenkin katsoo, että käytännön täytäntöönpanoa koskevaa neuvontaa voidaan parantaa. Yritysten opastamiseksi yksittäisissä tapauksissa tiedonannossa tulee tarkastella lähemmin tyyppillisiä käytännön tilanteita ja käsitellä yksityiskohtaisemmin kokemukseen perustuvia ja todennettuja tapauksia.

3.1.1. Kriteerit palvelevat kuluttajien etuja, sillä he saavat näin takeet erinomaisesta laadusta sekä tuotteiden ja palveluiden hinnasta. Samalla yritysten on pyrittävä olemaan kilpailukykyisiä ja taloudellisesti tehokkaita.

3.1.2. Ehdotus selkiyttää eräitä hallinnollisiin menettelysääntöihin liittyviä näkökohtia komission käsitellessä yrityskeskittymistä tehtyjä ilmoituksia. Säännöissä ei voida ottaa huomioon muita yrityskeskittymien kannalta toissijaisen oleellisia seikkoja, kuten työllisyys- ja teollisuuspoliittisia näkökohtia.

3.1.3. Komitea kehottaaakin ottamaan kyseiset seikat huomioon asiasta vastaisuudessa tehtävissä ylikansallisissa lainsäädäntöehdotuksissa. Esimerkkinä mainittakoon yrittäjien velvollisuus antaa työntekijöille ennakotietoja sulautumista.

3.1.4. Tiedonantoluonnoksessa tarkastellaan lähemmin "määräävään markkina-asemaan perustuvaa testiä" ⁽¹⁾ ja "kilpailun merkittävää vähenemistä" etenkin "tehokkuusetujen" "osalta". Niitä on käsitelty neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4046/89 tarkistamisesta julkaistussa vihreässä kirjassa (2). Tiedonantoluonnoksessa selkiytetyt käsitteet eivät anna aihetta muuttaa neuvoston asetusta milteenkään osin. Määräävässä markkina-asemassa olevat yritykset näyttävät kuitenkin kaikki pystyvän nykyään vaikuttamaan olennaisesti ja pysyvästi kilpailutekijöihin. Komitea katsoo, että tämä seikka laajentaa interventioiden alaa ja siten madaltaa interventiokynnystä merkittävästi. Ehdotettu määritelmä vaikuttaa erittäin väljältä ja epäselvältä. Komitea katsoo, että tiedonantoluonnos ei riitä poistamaan kyseistä ongelmaa, joka tulisi kuitenkin ensi sijassa korjata aikaisempaa täsmällisemmällä määritelmällä asetuksessa. Sen selventämiseksi, että määritelmää sovelletaan avoimien oligopolien niin kutsuttuihin yksipuolisiin vaikutuksiin, määritelmän muotoilussa voitaisiin tuoda esille nimenomaan tämä seikka kohtuullisen täsmällisesti esitettynä (vrt. tiedonannon alaviitteessä 7 esitetty käsite). Komitea haluaa korostaa ennakoitavuuden ratkaisevaa merkitystä tässä yhteydessä. Epäselvyys yrityskeskittymien valvontajärjestelmän kattavuudesta ja asiasisällöstä johtaa vakaviin ja epätoivottaviin haitallisiin vaikutuksiin. Tällöin ei estettäisi ainoastaan haitallisia sulautumia, vaan myös oikeutettuja, hyödyllisiä ja välttämättömiä rakenneuudistuksia.

(1) Tavallisesti katsotaan, että yritys on määräävässä markkina-asemassa, kun sillä on niin suuri markkinavoima, että sen ei tarvitse ottaa markkinoilla huomioon kilpailijoiden ja tuotantoketjun väli- tai loppuvaiheen asiakkaiden reaktioita.

(2) KOM(2001) 745 lopullinen. Tässä yhteydessä kannattaa myös mainita komission tiedonanto merkityksellisten markkinoiden määritelmästä, EYVL C 372, 9.12.1997.

3.1.5. Käsitteiden selkiyttäminen merkitsee entistä avoimempaa toimielinkäytäntöä, jota komissio on viime aikoina harjoittanut muilla aloilla suhteissaan yksityishenkilöihin (esimerkiksi tietyt hallinnolliset sitoumukset käsiteltäessä jäsenvaltioille yhteisön oikeuden nojalla lankeavien velvollisuuksien mahdollista rikkomista koskevia kanteita) ⁽¹⁾.

3.2. Jotta kilpailuvaikutusten tarkastelu olisi entistä täsmällisempää, tiedonantoluonnoksessa keskitytään ainoastaan horisontaalisiin sulautumiin. Asiakirjassa ei tarkastella esimerkiksi yhteisyrityksiä (*joint-ventures*) tai "yritysten yhteistyösopeimuksia" ⁽²⁾.

3.3. Kun arvioinnissa käytetään tiedonantoluonnoksessa esitettyjä perusteita, tuloksena on aiempaa yksityiskohtaisempi arvio. Yritysten on siis eriteltävä ilmoituksessa entistä tarkemmin tietyt asian kannalta merkitykselliset seikat, etenkin kaupallista erikoistumistaan koskevat tekijät. Komission on valvottava, ettei tämä aiheuta yrityksille liiallista eikä tarpeetonta hallintotaakkaa.

3.3.1. Käsitteiden selkiyttäminen tehostaa oikeusvarmuuden periaatetta, ja samalla vältettäneen ristiriidat, joihin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on hiljattain puuttunut ⁽³⁾ ja joiden vuoksi komission nykyisin käyttämien arviointiperusteiden soveltuvuus on asetettu kyseenalaiseksi ⁽⁴⁾.

3.3.2. Komission tulisi kuitenkin arvioida vielä mahdollisuutta siirtää tietyt käsiteltävänä olevassa asiakirjassa esitetyt käsitteet, kriteerit, parametrit ja säännöt yrityskeskittymien valvontaa koskevan asetusehdotuksen ⁽⁵⁾ säännöksiksi, jotta voitaisiin parantaa sulautumien arvioinnin oikeudellista turvallisuutta ja varmuutta.

4. Erityistä

4.1. Olisi kuitenkin toivottavaa pyrkiä selkiyttämään entisestään tiettyjen komission tiedonantoluonnoksessaan käyttä-

mien käsitteiden sisältöä ja kattavuutta. Tällaiset käsitteet esitellään seuraavassa lyhyesti.

4.2. Tiedonantoluonnoksen 11 kohdan a luetelmakohdassa ja 19 kohdassa mainitaan "hallitseva markkina-asema" (*paramount market position*). Käsite on uusi, ja sitä on vaikea erottaa komission omaan käytäntöön ja yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ⁽⁶⁾ jo vakiintuneesta käsitteestä "määräävä markkina-asema" (*dominant position*), johon puolestaan viitataan nimenomaisesti tiedonantoluonnoksen kohdassa 20. ETSK ehdottaa, että käsite "hallitseva markkina-asema" poistetaan, koska se on juridisesti epämääräinen. Tämä lisäisi entisestään komission suorittaman arvioinnin avoimuutta ja oikeusvarmuutta.

4.3. Tiedonantoluonnoksen 25 kohdassa mainitaan myös uusi käsite "avoimet oligopolit". Tämän käsitteen avulla avoimia oligopoleja näytetään käsiteltävän oikeudellisesti erityistapauksina samaan tapaan kuin "yksittäistä määräävää markkina-asemaa", jolle puolestaan on olemassa määritelmä komission käytännössä ja yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännössä ⁽⁷⁾. "Avointen oligopolien" määritelmää selkiytettäessä olisi käytettävä Yhdysvaltain kilpailuviranomaisten jo vakiinnuttamia muuttujia, joihin eräissä komission päätöksissä on viime aikoina viitattu.

4.3.1. "Avoimen oligopolin" ainutlaatuinen piirre näyttää olevan se tosiseikka, ettei se synnytä kollektiivista eikä yksittäistä määräävää markkina-asemaa. Millä perustein komissio sitten määrittelee avoimen oligopolin olemassaolon?

4.4. Tiedonantoluonnoksen alaviitteessä 28 ja kohdassa 27 komissio mainitsee "suhteellisen samanlaiset tuotteet" ja määrittelee tuotteet tällaisiksi, "jos asiakas katsoo, että jonkin tuottajan tuotteet voivat korvata toisen tuottajan tuotteen". Suhteellisen samanlaiset tuotteet olisi kuitenkin hyvä määritellä konkreettisemmin ja käyttää lähtökohtana mahdollisuuksien mukaan konkreettisia tapauksia.

4.5. Myös viitearvoa, jonka komissio ottaa huomioon tietynlaisia sulautumia arvioidessaan, on selvennettävä. Tiedonantoluonnoksen kohdassa 16 mainitaan markkinoiden keskittymäaste (HHI alle 1 000), ja kohdassa 29 markkinaosuus (enintään 25 prosenttia), jotka saattavat aiheuttaa samanlaisille tuotteille kilpailuongelmia. Mitä sitten tapahtuisi, jos sulautuman osapuolten markkinaosuus on alle 25 prosenttia ja keskittymäasteen HHI yli 1 000 Tuhannen pisteen HHI

⁽¹⁾ KOM(2002) 141 lopullinen, EYVL C 244, 10.10.2002.

⁽²⁾ Niistä säädetään T&K:ta ja erityisaloja koskevin alakohtaisin poikkeusasetuksin ja annetaan ohjeita alaviitteessä 2 mainituissa suuntaviivoissa.

⁽³⁾ Esimerkiksi asia T-342/99 *Airtours* vastaan komissio ja asia T-310/01 *Schneider* vastaan komissio, joita ei vielä ole julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

⁽⁴⁾ Uusien perusteiden käyttöönotto ei vaikuta siihen, missä määrin komissio suvaitsee horisontaalisia sulautumia. Tarkoituksena ei ole vaikeuttaa luvan saantia vaan rajata entistä selkeämmin käsitteet, joihin hallinnollinen toimi kussakin tapauksessa perustuu.

⁽⁵⁾ KOM(2002) 711 lopullinen, 12.12.2002.

⁽⁶⁾ Tuomioistuimen 9. marraskuuta 1983 antama päätös asiassa *Michelin* vastaan komissio, oikeustapauskokoelma s. 3461.

⁽⁷⁾ 15. joulukuuta 1994 annettu tuomio asiassa *DLG*, oikeustapauskokoelma I-5641.

vaikuttaa liian alhaiselta, koska komission muissa teksteissä, kuten horisontaalisten sopimusten suuntaviivoissa⁽¹⁾, 1 000–1 800 pisteen keskittymäastetta pidetään ”maltillisena”. Eikö HHI:tä voitaisi nostaa 1 300:aan tai 1 400:aan? HHI voisi poikkeustapauksissa olla yli 1 000, jopa 2 000. Komitea katsoo, että raja-arvojen soveltaminen on tiedonantoluonnoksessa esitetty liian epäselvästi. Lisäksi homogeenisten ja erilaistettujen eli differoitujen markkinoiden erottaminen toisistaan ei liene mitenkään yksiselitteistä, vaan niiden välillä on useita epäselviä alueita. Tästä syystä tiedonantoon olisi tehtävä selvennyksiä luomalla käytäntöä ajatellen hyödyllisiä sulautumia koskevia kiistattomia alueita ja lisäämällä raja-arvojen yleisluonteisuutta ottamalla raja-arvoissa huomioon – jos mahdollista – kaikki käsiteltävinä olevat vaikutusmuodot.

4.6. Kohta 41 aiheuttaa niin ikään sekaannusta. Siinä todetaan, että ”on epätodennäköistä, että komissio hyväksyisi sulautuman”, jos oligopolin jäsenet ovat ennen sulautuman toteutumista sovittaneet yhteen toimintojaan kyseisillä oligopolistisilla markkinoilla, ellei sulautuman avulla juuri pyritä lopettamaan tällaista toimintojen yhteensovittamista. Tämä toteamus ei sovi kovin hyvin yhteen sulautuma-asetuksen 2 artiklan 3 kohdan mukaisen testin kanssa. Sen perusteella komissio voi näet kieltää sulautuman ainoastaan, jos se synnyttää kilpailua merkittävästi estävän määräävän markkina-aseman tai vahvistaa sitä.

4.7. Komitea esittää vielä muutamia erityishuomioita luvusta VI ”Tehokkuusedut”. Tehokkuusedut saattavat itse asiassa olla fuusion hyväksymisen kannalta ratkaiseva tekijä, jos rajoitukset ovat ”hyväksyttäviä” siksi, että tehokkuusedut edistävät kilpailua. Tehokkuusedut on näytettävä toteen jossakin asiakirjassa tai komission säännöstössä asetettujen kriteerien pohjalta. Yritysten olisikin korostettava kuluttajien etua, jota

vain poikkeuksellisesti voitaisiin tarkastella myös pitkällä aikavälillä⁽²⁾ (esimerkiksi kun toiminta edistää tutkimusta ja kehittämistä). Tehokkuusetujen huomioiminen on kuitenkin rajattava hyvin konkreettisiin yritystoiminnan aloihin.

4.7.1. Tehokkuusedut mainitaan kuitenkin myös tiedonantoluonnoksen kohdassa 21 tekijänä, joka saattaa parantaa sulautuman mahdollisuutta tehostaa ”markkinavoimaansa” (käsitettä ei määritellä). Pidetäänkö suurtuotannon etuja synnyttäviä tehokkuusetuja myönteisinä vai pikemminkin määräävää markkina-asemaa vahvistavina tekijöinä? Miten tasapainotettaisiin tehokkuusetujen mahdollisesti aiheuttamat myönteiset ja kielteiset näkökohdat?

4.7.2. Edellä esitettyjen sekaannusten välttämiseksi komission on annettava konkreettisia ja selventäviä esimerkkejä. Kannattaa pitää mielessä, että ”tehokkuusetujen” tarkastelu on ehkä komission tiedonantoluonnoksen tuorein elementti, jolla ei vielä jokin aika sitten ollut erityistä merkitystä komissiolle tehtyjen sulautumailmoitusten kannalta (esimerkiksi asiassa Euroopan komissio vastaan Honeywell vuonna 2001 annettu päätös)⁽³⁾. Oikeusvarmuuden vuoksi komission tulisi erikseen selventää tiedonannossa, että käsitteestä ”*efficiency offence*” ei voida puhua.

(2) Pitkän aikavälin hyötyyn perustuva kriteeri on otettava käyttöön varovaisesti, kuten Euroopan yhteisön tuomioistuim näyttää tekevän selventäessään kriteerin huomioon ottamista oikeuskäytännössään asiassa Kramer C-281/01 12. joulukuuta 2002 annetun tuomion sivuhuomautuksessa muun muassa seuraavasti: ”Tosin pitkällä aikavälillä, riippuen valmistajien ja kuluttajien tosiasiallisesta käyttäytymisestä, kyseisellä ohjelmalla pitäisi olla positiivinen ympäristövaikutus sen energiankulutuksen pienenemisen kautta, mihin ohjelman tulisi johtaa. Kyse on kuitenkin välillisestä ja etäisestä vaikutuksesta, päinvastoin kuin toimistolaitteiden kauppaan kohdistuva vaikutus, joka on suora ja välitön.”

(3) Komission 3. heinäkuuta 2001 antama päätös asiassa COMP/M.2220.

(1) EYVL C 66, 2.3.1998.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

*LIITE***Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**

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

Kohta 3.1.3

Poistetaan.

Perustelu

Työntekijöiden oikeutta saada tietoa ja tulla kuulluksi säädellään toisella asetuksella. Komission tehtäväksi tulee jättää se, miten se hankkii tarvitsemansa tiedot ratkaisuaan varten. Useimmissa tapauksissa päätöksen perusteisiin lienee paikallaan sisällyttää mm. työntekijäjärjestöjen arviot. Vaikuttaa turhalta säädellä asiaa asetuksella.

Työllisyysvaikutukset eivät sinällään saa koskaan olla syy suunnitellun sulautuman estämiselle. Asetuksella on voitava estää ainoastaan keskittymät, jotka aiheuttavat kilpailun ilmeisen estymisen.

Äänestystulos

Puolesta: 53, vastaan: 78, pidättyi äänestämästä: 10.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto vuonna ”2003 kokoontuvalle hallitustenväliselle konferenssille”

(2004/C 10/12)

Helmikuun 21. päivänä 2002 pitämässään täysistunnossa Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti työjärjestyksen 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia lausunnon vuonna ”2003 kokoontuvalle hallitustenväliselle konferenssille” ja työjärjestyksen 19 artiklan 1 kohdan nojalla muodostaa alakomitean valmistelemaan lausuntoa.

Alakomitea hyväksyi lausuntoluonnoksensa 15. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Henri Malosse.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 118 ääntä puolesta, 7 vastaan, ja 9 pidättyi äänestämästä.

1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean tärkeimmät suositukset hvk:lle

1.1. Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista on tulosta historiallisesti merkittävästä, demokraattisesta ja avoimesta prosessista. Sen mukaan kaikki uudet muutokset tehdään valmistelukunnassa tai pienempien muutosten kohdalla sen jälkeen, kun on kuultu Euroopan parlamenttia. Menettely on osoittautunut tehokkaaksi: ehdotus tuo lisäarvoa kansalaisille selkeyden, yksinkertaisuuden, näkyvyyden ja demokratian kannalta.

1.1.1. Haasteena on laatia pysyvästi, mutta myös perustuslakisopimuksen tarkistusta silmällä pitäen menettelyt, joilla voidaan varmistaa kansalaisten entistä tiiviimpi osallistuminen sekä järjestelmällisempi vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa. Tämä on ainoa keino lisätä unionin legitimiyyttä ja herättää osallistavan demokratian periaatteeseen pohjautuva kansalaisvuoropuhelu.

1.2. ETSK toivoo, ettei hvk kyseenalaista unionin puheenjohtajavaltiolle 18. heinäkuuta 2003 esitetyn Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen tasapainoa ja tärkeimpiä periaatteita, joista on jo päästy yksimielisyyteen.

1.3. Euroopan ja jäsenvaltioiden tasolla käytävien keskustelujen osalta ETSK suosittaa hallitustenvälisen konferenssin edustajille lisätietojen, tarkennusten ja selvennysten antamista. Ne auttaisivat vahvistamaan kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden luottamusta ja sitoutumista. Seuraavat toimet olisivat tarpeen:

- Lujitetaan unionin talous- ja sosiaalipolitiikan täytäntöönpanomenettelyitä ja parannetaan euroalueen hallintoa.

- Lisätään talous-, sosiaali- ja rahapolitiikan demokraattista oikeutusta vahvistamalla Euroopan parlamentin ja ETSK:n osallistumista.
- Uudistetaan taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesiopoliitiikan painopisteitä ja yksinkertaistetaan niiden välineitä.
- Demokratisoidaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja lisätään sen yhdenmukaisuutta ja tehoa.
- Parannetaan osallistavan demokratian toimivaltajaon ja täytäntöönpanomenettelyiden määrittelyä kansalaisvuoropuhelun ja siihen liittyvien Euroopan talous- ja sosiaalikomitean tehtävien konkretisoimiseksi
- Laajennetaan ETSK:n pakollisen kuulemisen aloja yhteiseen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan, syrjimättömyysperiaatteen toteuttamiseen ja kulttuuriin.
- Tunnustetaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden täytäntöönpanossa ja annetaan ETSK:lle kanneoikeus tuomioistuinmessä.

2. Perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen arviointi

2.1. Yleistä

2.1.1. Ehdotus sopimukseksi Euroopan perustuslaista annettiin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajistolle 18. heinäkuuta 2003. Sopimusehdotus on ratkaiseva etappi Euroopan unionin rakentamisessa. Se on demokraattisen ja avoimen prosessin tulos, ja sen taustalla on unionin perusoikeuskirjan laatineesta ensimmäisestä valmistelukunnasta saadut hyvät kokemukset.

2.1.2. Perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen laatinut Eurooppa-valmistelukunta oli legitiimi elin, joka muodostui pääasiassa (lähes 2/3 jäsenistä) eri parlamenttien jäsenistä (Euroopan parlamentti sekä jäsenvaltioiden ja ehdokasvaltioiden kansanedustuslaitokset). Heidän lisäksi valmistelukuntaan osallistui jäsenvaltioiden hallitusten ja perussopimusten valvojana toimivan Euroopan komission edustajia. Heidän osallistumisellaan oli yhtälailla laillinen oikeutus. Näin noudatettiin EU:n ainutlaatuista luonnetta sekä valtioiden että kansojen liittona. Tarkkailijoina mukana olleiden työmarkkinaosapuolien, Euroopan talous- ja sosiaalikomitean edustajien, alueiden komitean välityksellä mukana olleiden alueiden sekä oikeusasiamiehen osallistuminen vahvistivat valmistelukunnan edustusta. Tosin näiden tahojen täysivaltainen osallistuminen olisi antanut vielä vahvemman legitiimiyden.

2.1.3. Valmistelukunta toimi yleisesti ottaen avoimesti, ja sen työ- ja muut asiakirjat olivat mahdollisimman laajasti kaikkien asiasta kiinnostuneiden kansalaisten saatavilla. Tosin valmistelukunnan menettelyssä on vielä parantamisen varaa. Valmistelukunta aloitti työskentelynsä kuulemisvaiheella, jonka kuluessa kansalaisyhteiskunnan ja nuorison edustajilla oli tilaisuus ilmaista näkemyksensä. Näiden kuulemisten järjestelymenettelyt olivat sellaiset, että kaikilla ei ollut mahdollisuutta esittää näkemyksiään, eikä kovin yksityiskohtaisia keskusteluja voitu käydä. Tämä vuoropuhelun avaus enteilee kuitenkin todellista osallistavaa demokratiaa, joka toisi Laekenin julistuksen mukaisesti Eurooppa-hankkeen ja unionin toimet entistä lähemmäs kansalaisia. ETSK täydensi ja kehitti toimia kuulemisen ja avoimuuden osalta erityisesti järjestämällä yhteistyössä valmistelukunnan puheenjohtajiston kanssa säännöllisesti tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia kansalaisyhteiskunnan eurooppalaisten organisaatioiden ja verkkojen kanssa, tekemällä yhteistyötä kansallisten talous- ja sosiaalineuvostojen ja muiden vastaavien elinten kanssa sekä tekemällä aloitteita ehdokasvaltioiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden mukaan kutsumiseksi.

2.1.4. Valmistelukunnan konsensukseen tähtäävä työskentely oli tehokasta, sillä se onnistui saamaan suunnitellussa aikataulussa aikaan täydellisen ja tasapainoisen ehdotuksen, joka vastaa Laekenissa 14. ja 15. joulukuuta 2001 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa esitettyihin vaatimuksiin. Valmistelukunta pystyi luomaan oman dynamiikkansa. Tästä johtuen se pystyi tulkitsemaan laajasti Laekenin julistuksen sisältöä.

2.1.5. Valmistelukunnan vaikutuksesta unionia koskevissa suurissa keskusteluissa aiemmin hyvin kaukana toisistaan olleet kansalliset edustuslaitokset lähentyivät toisiaan. Valmistelukunta onnistui saamaan mukaan myös ehdokasvaltiot, jotka osallistuivat työskentelyyn yhdenvertaisesti jäsenvaltioiden kanssa. Ehdokasvaltioilta puuttui ainoastaan äänestys-oikeus, mutta valmistelukunta ei itse asiassa turvautunut äänestyksiin.

2.1.6. Hallitustenvälisen konferenssin (hvk) käsiteltävänä on legitiimi ja uskottava ehdotus. Ehdotus saa laajan levityksen, ja se jaetaan kansalaisille. Tilanne on ainutlaatuinen, sillä demokraattinen prosessi tulee ennen diplomaattista prosessia. Hvk on itse asiassa vain yksi, tosin tärkeä, etappi ennen lopullista vaihetta eli Euroopan perustuslakia koskevan sopimuksen ratifiointia, joka tapahtuu joko kansanäänestyksellä tai parlamentaarisella menettelyllä kussakin jäsenvaltiossa. Käsissämme on ensimmäistä kertaa perustuslaillinen teksti, jossa EU:n kansalaiset saadaan selkeästi mukaan yhteisen tulevaisuuden hahmotteluun.

2.1.7. Yksi perustuslakia koskevan sopimusluonnoksen haasteista on siis entistä selkeämpi unionin roolia ja tavoitteita koskeva visio, jonka Euroopan kansat voivat hyväksyä. Se ei ole kuitenkaan toteutettavissa, elleivät EU:n toimet, myös ETSK, onnistu saamaan ja säilyttämään kansalaisten luottamusta.

2.1.8. ETSK on tyytyväinen valmistelukunnan laatimaan perustuslakia koskevaan sopimusehdotukseen. Komitea esitti valmistelukunnalle painopisteensä syyskuussa 2002 antamassaan päätöslauselmassa ⁽¹⁾. Komitean kolme tarkkailijaa, Roger Briesch, Göke Frerichs ja Anne-Marie Sigmund ⁽²⁾, osallistuivat aktiivisesti valmistelukunnan työskentelyyn. Komitea toivoo tehokkuuden ja demokratian nimissä, ettei hvk aseta kyseenalaiseksi ehdotuksen yleistä tasapainoa. ETSK:n toivoo myös, että hvk:n toiminta olisi avointa. Käyttöön tulisi ottaa järjestelmä, joka mahdollistaisi järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kuulemisen ja sille suunnatun tiedottamisen unionin ja jäsenvaltioiden tasolla.

2.1.9. ETSK katsoo kuitenkin, että on oikeutettua esittää seuraavat kaksi avainkysymystä, jotka koskevat ehdotusta sopimukseksi Euroopan perustuslaista:

- Vastaako sopimusehdotus Laekenin julistuksessa esitettyihin kansalaisten odotuksiin, joihin ETSK on päässyt tutustumaan (kansalaisyhteiskunnan tärkeimpiä kansallisia järjestöjä edustavien) jäsentensä välityksellä sekä lukuisissa järjestämissään konferensseissa, kuulemistilaisuuksissa ja tapaamisissa?
- Voidaanko ehdotusta sopimukseksi Euroopan perustuslaista vielä parantaa asettamatta kuitenkaan kyseenalaiseksi sen yleistä tasapainoa?

⁽¹⁾ Komitean 19. syyskuuta 2002 antama, 18. ja 19. syyskuuta 2002 pidetyssä täysistunnossa hyväksytty päätöslauselma Euroopan tulevaisuutta käsittelevälle valmistelukunnalle hyväksyttiin EUVL C 61, 14.3.2003.

⁽²⁾ Varajäsenet: Jan Olsson, Giacomo Regaldo (John Littlen tilalle syyskuusta 2002 lähtien) ja Mario Sepi (Gianni Vinayn tilalle syyskuusta 2002 lähtien).

2.2. Uuden perustuslaillisen sopimuksen lisäarvo kansalaisten kannalta

Varsinaiset perustuslailliset määräykset ja perusoikeuskirja (I ja II osa)

2.2.1. Euroopalla on sopimusehdotuksen ansiosta ensimmäistä kertaa selkeä tavoite eli luoda poliittinen liitto Euroopan kansalaisten ja valtioiden puolesta. On tärkeää ja erittäin myönteistä, että I osassa (2, 3 ja 4 artikla) määritellään selkeästi unionin tavoitteet ja arvot. ETSK antoi panoksensa näihin kohtiin muutosehdotuksillaan, ja se on tyytyväinen kyseisten artiklojen tasapainoiseen muotoiluun. Sosiaalisen suojelun tasoa koskevassa I-3 artiklassa olisi kuitenkin aiheellista säilyttää alkuperäinen sanamuoto ”sosiaalisen suojelun korkea taso”. Perusoikeuskirjan sisällyttäminen II osaan on todellinen voitto kansalaisyhteiskunnalle. Unionin kansalaiset voivat vedota perusoikeuskirjaan kansallisissa tuomioistuimissa unionin politiikkojen täytäntöönpanon osalta.

2.2.2. Sen lisäksi, että sopimusehdotus on luonteeltaan perustuslaillinen ja jättää jälkensä kollektiiviseen tietoisuuteen, se on myös nykyisiä perussopimuksia selkeämpi, helpolukuisempi ja yksinkertaisempi. Kolmen entisen pilarin sulauttamisella ja yhdellä yhteisellä nimellä on tarkoitus tehdä kansalaisille aiempaa helpommaksi yksilöidä unioni, vaikka yläkäsitteenä käytetyn yhteisö-termin häviämistä voidaankin pitää valitettavana. Sopimusehdotuksessa kansalaisille esitellään unionin yksinomaisen ja jaetun toimivallan ja koordinoinnin alat ja siten myös alat, jotka jäävät kansallisen, alueellisen ja paikallisen toimivallan piiriin. Uusi sopimus – ainakin sen I ja II osa – on helpolukuinen. Sopimuskieli on edelleen yleiskielestä poikkeavaa erityiskieltä, mutta siinä on käytetty termejä, jotka kansalaisten on helpompi ymmärtää. Muun muassa asetus on korvattu eurooppalailla ja direktiivi eurooppapuitelailla. Entistä selkeämmät ja osittain uudet viittaukset unionin jäsenyydestä johtuvien oikeuksien väliaikaiseen pidättämiseen, eroamiseen unionista sekä poliittiseen yhteisvastuulausekkeeseen vahvistavat kuvaa yhteisestä, yhdessä päätetystä ja yhdessä hyväksytystä tulevaisuuteen sitoutumisesta.

2.2.3. Sopimusehdotuksessa lisätään unionin näkyvyyttä. Neuvoston puheenjohtajuuden vakinaistaminen kuitenkin niin, ettei institutionaalista tasapainoa horjuteta, ja unionin ulkoasianministerin toimen luominen voivat auttaa yksilöllistämään unionin politiikkoja. Myös unionin tunnuksia koskevan erillisen artiklan sisällyttäminen sopimusehdotuksen IV osaan tekee unionista ja sen arvoista helpommin tunnistettavia. Riippumattoman viranomaisen luominen valvomaan

henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen noudattamista (I osan 50 artikla) on myös osoituksena siitä, että unionista halutaan tehdä entistä avoimempi kansalaisille.

2.2.4. Sopimusehdotus vahvistaa unionin demokraattista legitimiyyttä ja tehostaa päätöksentekoprosessia. Kansallisille parlamenteille annettu vastuu (*early warning*, ennakkovaroitus) voidaan nähdä keinona parantaa toissijaisuusperiaatteen noudattamista, mutta samalla myös keinona saada kansalliset edustuslaitokset osallistumaan unionin prosessiin. Se, että Euroopan parlamentti valitsee komission puheenjohtajan ja että puheenjohtajan asemaa on vahvistettu kollegiossa, lujittaa unionin liikkeellepanevana voimana ja yhteisömenettelyn valvojana toimivan toimielimen legitimiyyttä. Euroopan parlamentin toimivaltuuksien lisääminen auttaa kansalaisia ymmärtämään entistä paremmin parlamentin merkityksen. Myös määräänemmistöpäätösten ja samalla yhteispäätösmenttelyn laajentamisen tulisi vaikuttaa siten, että unionin päätösten ja toiminnan legitimiys ja tehokkuus lisääntyy.

2.2.5. Uudessa sopimuksessa on kokonainen uusi osasto (I osan VI osasto) demokratian toteutumisesta unionissa. Siinä esitellään edustuksellisen ja osallistavan demokratian periaatteet, määritellään työmarkkinaosapuolten ja itsenäisen sosiaalisen vuoropuhelun asema sekä Euroopan oikeusasiamiehen tehtävät ja esitellään avoimuusperiaate. Osastossa määrätään myös oikeudesta esittää vetoamus (46 artiklan 4 kohta). Vetoamuksen voi esittää vähintään miljoona kansalaista. Tätä voidaan pitää merkittävänä edistysaskeleena kansalaisyhteiskunnan kannalta sillä ehdolla, että täytäntöönpanomenettelyt mahdollistavat tehokkaan seurannan. Kirkkojen sekä elämäntutkimuksellisten ja ei-tunnustuksellisten järjestöjen kanssa käytävä vuoropuhelu on osoitus siitä, että unioni on valmis kuuntelemaan entistä aktiivisemmin yhteiskuntaa (51 artikla).

2.2.5.1. Komitea on erityisen tyytyväinen siihen, että sopimusehdotuksessa tunnustetaan osallistavan demokratian asema eurooppalaiseen yhteiskuntamalliin kiinteästi kuuluva osana. Jotta unionin demokraattinen legitimiys lisääntyisi, toimielinten tehtävät ja toimivalta on määriteltävä selkeästi, mutta samalla on myös varmistettava kansalaisyhteiskunnan aktiivinen osallistuminen. Aktiivisten ja sitoutuneiden kansalaisten ja heidän järjestöjensä osallistuminen on itse asiassa välttämätöntä, jotta Euroopasta voisi tulla sille asetetun tavoitteen mukaisesti vapauteen, demokratiaan, oikeuteen ja turvallisuuteen perustuva alue.

Unionin politiikka ja toiminta (III osa)

2.2.6. III osassa, joka käsittelee unionin politiikkaa ja toimintaa, voidaan huomata, miten demokratian lisäämisessä (määräenemmistöpäätösten laajentaminen, Euroopan parlamentin ja tuomioistuimen osallistuminen) sekä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomisessa on edistytty huomattavasti.

2.2.6.1. Sen sijaan on valitettavaa, että kolmen pilarin yhdistämisestä huolimatta on säilytetty yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamista koskevat erityismääräykset, vaikka edistystäkin tapahtunut ja vaikka suunnitteilla on ulkoisen toiminnan yhteisen yksikön perustaminen. Päätökset on tehtävä yleensä yksimielisesti, eikä kansalaisilla ja kansalaisyhteiskunnan Euroopan tason toimijoilla ole minkäänlaista osallistumismahdollisuutta. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin määräyksiin tulisikin sisällyttää säännöt kansalaisyhteiskunnan edustajien kuulemisesta Euroopan unionin tasolla. Tämä on tärkeää alaa koskevan EU:n toiminnan tehokkuuden ja legitimiin kannalta. ETSK ehdottaa, että asiaa tutkitaan ja pohditaan uudelleen hallitustenvälisessä konferenssissa asettamatta kuitenkaan kyseenalaiseksi koko ehdotuksen tasapainoa.

2.2.7. ETSK on tyytyväinen tärkeänä pitämänsä taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen koheesion vahvistamiseen ja kannattaa periaatteita, jotka ovat unionin kyseisen alan politiikkojen perustana. Komitea tähdentää, että kyseisellä politiikalla tulee ennen kaikkea pyrkiä tukemaan heikoimmin kehittyneiden maiden inhimillisiä voimavaroja sekä kulttuuri- ja luonnonvaroja ja varmistamaan näin kaikille yhdenvertaiset mahdollisuudet. Kun otetaan huomioon laajentuminen ja osaamiseen perustuva talous, painopistealat ja täytäntöönpanomenettelyt on uudistettava. Komitea onkin ehdottanut yhden ainoan alueellisen koheesiorahaston perustamista⁽¹⁾. Komitea onkin tyytyväinen III osan 119 artiklaan, joka antaa mahdollisuuden rakennerahastojen uudelleenjärjestelyyn.

2.2.8. Komitea on tyytyväinen myös uuteen määräykseen, jossa korostetaan yleishyödyllisten palveluiden merkitystä unionin sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden kannalta. Korkeatasoisten yleishyödyllisten palvelujen edistämisen tulisi kuitenkin kuulua I-3 artiklassa lueteltuihin tavoitteisiin.

2.2.9. Sen sijaan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen useita jaksoja olisi aiheellista vahvistaa. Talouden, sosiaali-asioiden, työllisyyden ja kestävä kehityksen aloilla edistymi-

nen on vaatimatonta. Komitea on kuitenkin tyytyväinen siihen, että täystyöllisyys ja erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous mainitaan nimenomaisesti unionin tavoitteina, mutta huomauttaa, että sopimusehdotuksen asianomaiset artiklat (III osa) tulisi muotoilla vastaavasti. Komitea katsoo lisäksi, että sopimusehdotuksen asianomaisissa artikloissa tulisi tarkentaa nykyistä selkeämmin, että talous- ja rahapolitiikalla on osaltaan vaikutettava kasvun ja täystyöllisyyden tavoitteiden saavuttamiseen.

2.2.10. Talous- ja työllisyyspolitiikan yhteensovittamisessa ei ole mitään suuria uutuusia nykyisiin määräyksiin ja käytäntöihin verrattuna erityisesti euroalueen hallinnon osalta. Kansalaisten odotukset kohdistuvat kuitenkin laajalti sellaiseen kokonaisvaltaiseen yhteiskuntakehitykseen, joka tuo mukanaan kasvua ja pysyviä työpaikkoja. Ehdokasvaltioiden kansalaisyhteiskunta on laajasti samaa mieltä näistä suurista odotuksista, jotka vastaavat Lissabonissa maaliskuussa 2000 pidetyssä huippukokouksessa esitettyjä unionin tavoitteita, kuten ETSK on voinut todeta tekemiensä kyselyiden ja järjestämiensä tapaamisten pohjalta. ETSK on itse tehnyt konkreettisia ehdotuksia talous- ja sosiaalishallinnon alalla⁽²⁾.

2.2.11. Liian räikeät kilpailun vääristymät sisämarkkinoilla vahingoittavat markkinoiden yhtenäisyyttä ja dynamismia Lissabonin tavoitteiden näkökulmasta. Määräenemmistöpäätösten laajentaminen johtaisikin todelliseen lähentymiseen laajentuneessa unionissa. Veropolitiikan alalla yksimielisyys muodostaa ongelman. Alalla voitaisiinkin soveltaa tiivistettyä yhteistyötä, joka tarjoaa jäsenvaltioiden ryhmälle mahdollisuuden tiivistää uraa uurtavaa yhteistyötä yhteisön sääntöjä noudattaen, ilman että se loisi kilpailun vääristymiä.

3. Euroopan perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen parantaminen siten että Euroopan kansalaisten olisi helpompaa hyväksyä se: ETSK:n ehdotukset

3.1. Osallistavan demokratian periaatteen soveltamisalan ja täytäntöönpanomenettelyiden määrittelyn parantaminen (I osan I-46 artikla)

3.1.1. Osallistavan demokratian periaate on perustavan tärkeä, kun otetaan huomioon Laekenissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston vaatimus tuoda Eurooppa-hanketta ja unionin toimielimiä entistä lähemmäs kansalaisia. Komitea on

⁽¹⁾ Ks. komitean 25. syyskuuta 2003 antama valmisteleva lausunto aiheesta "Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus: alueiden kilpailukyky, hallinto ja yhteistyö", CESE 1178/2003.

⁽²⁾ Ks. komitean 12. joulukuuta 2002 antama oma-aloitteinen lausunto aiheesta "Talouden hallintotapa EU:ssa", EUVL C 85, 8.4.2003.

todennut valiokunnan työskentelyn aikana järjestämissään tapaamisissa, konferensseissa ja kuulemistilaisuuksissa, että jäsenvaltioissa, ehdokasmaissa ja kansalaisyhteiskunnan suurissa eurooppalaisissa verkoissa on kyseiseen aiheeseen kohdistuvia vahvoja odotuksia ja tiettyä pettymyksen tunnetta, joka johtuu siitä, että sopimusehdotus on tältä osin sisällöltään ohut.

3.1.2. Sopimusehdotuksen I-46 artikla on tärkeä, mutta siinä ei mennä niin pitkälle kuin ETSK ja kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat toivoneet ja vaatineet. Osallistavan demokratian periaatteeseen sisältyy itse asiassa kuulemisen lisäksi myös kaikkien järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa edustavien toimijoiden aktiivinen osallistuminen yhtäältä politiikkojen muotoiluun ja päätösten valmisteluun aikaisessa vaiheessa ja toisaalta niiden toteuttamiseen ja seurantaan.

3.1.3. Komitea pahoittelee sellaisten operatiivisten määräysten puuttumista, joilla voitaisiin toteuttaa tätä periaatetta ja joiden avulla voitaisiin vahvistaa eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan luottamusta unionin todella osallistavaan toimintaan. Kansalaisvuoropuhelu on keskeinen tekijä, jolla voidaan lisätä unionin demokraattista legitimiyyttä, sillä se mahdollistaa asianosaisten välittömän osallistumisen. Jotta kansalaisvuoropuhelua voitaisiin toteuttaa, on kuitenkin tarkennettava, mitkä ovat sen puitteet ja missä sitä käydään. ETSK toimii kokoonpanonsa ja tehtäviensä vuoksi kansalaisvuoropuhelun edistäjänä ja tarjoaa sille institutionaaliset puitteet. Kyseenalaistamatta sopimusehdotusta komitea esittääkin seuraavaa:

- Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, jonka nimi olisi suositeltavaa muuttaa Euroopan talous- ja sosiaali neuvostoksi, tulisi lisätä unionin toimielinjärjestelmään kuuluvien toimielinten luetteloon (I osan 18 artiklan 2 kohta).

ETSK pystyy luonteensa ja sille institutionaalisissa puitteissa osoitettujen tehtävien ansiosta antamaan täysipainoisen panoksen EU:n päämäärien toteuttamiseen ja lisäämään osaltaan unionin demokraattista legitimiyyttä unionin ja jäsenvaltioiden yleisen edun mukaisesti.

Tämä lisäys vahvistaa myös 46 artiklan 2 kohdan toimivuutta. Kyseisessä kohdassa määrätään seuraavaa: ”Unionin toimielimet käyvät avointa ja säännöllistä vuoropuhelua etujärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa.”

Yhteisön politiikan muotoiluun liittyvä vuoropuhelu- ja kuulemisprosessi tulee kuitenkin ulottaa koskemaan kaikkia alue- ja paikallistasoja.

- Sopimusehdotukseen tulisi lisätä seuraava uusi III-297 artikla, jossa määriteltäisiin selkeästi Euroopan talous ja sosiaalikomitean tehtävät:

”Perustuslain I-31 artiklassa määrätyn neuvoo-antavan tehtävänsä puitteissa Euroopan talous- ja sosiaalineuvosto

- avustaa unionin lakiasäätäviä ja toimeenpanevia toimielimiä politiikkojen ja päätösten laadinta-prosessissa sekä niiden toimeenpanossa,
- avustaa Euroopan unionia sosiaalisen vuoropuhelun käymisessä työmarkkinaosapuolten pyynnöstä niiden itsenäisyyttä kunnioittaen,
- helpottaa unionin ja kansalaisyhteiskunnan etujärjestöjen välistä vuoropuhelua I-46 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrättyjen periaatteiden mukaisesti,
- tukee unionin ulkoista toimintaa pitämällä yllä vuoropuhelua Euroopan unionin ulkopuolisten maiden ja maantieteellisten kokonaisuuksien kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kanssa.”

3.1.4. Lisäksi ETSK:n (neuvoo-antavien, valmistelevien ja oma-aloitteisten) lausuntojen tehokkaalla seurannalla voidaan taata komitean toiminnan tehokkuus todella osallistavan demokratian puitteissa. ETSK ehdottaakin, että III-298 artiklaa täydennetään seuraavasti:

”Toimielimet toimittavat komitealle säännöllisesti kertomuksen lausuntojen aiheuttamista jatkotoimista.”

3.2. Edustuksellisen ja osallistavan demokratian laajentaminen

3.2.1. ETSK pahoittelee, ettei ole sovittu säännöistä, joiden avulla niinkin tärkeään alaan kuin talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittaminen saataisiin mukaan Euroopan parlamentin välityksellä kansalaiset ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean välityksellä kansalaisyhteiskunnan organisaatiot sekä kuultaisiin niitä. Tämä epäkohta tulisi korjata hvk:ssa antamalla määräykset Euroopan parlamentin ja ETSK:n kuulemisesta jäsenvaltioiden talouspolitiikan yleislinjoista (III-71 artikla).

3.2.2. Avoimen koordinoitimenetelmän soveltamisalaa on laajennettu uusille aloille: sosiaalipolitiikkaan, yritysten kilpailukykyyn, tutkimukseen ja kansanterveyteen. On kuitenkin valitettavaa, ettei avoimesta koordinoitimenetelmästä ole annettu määräyksiä, jotka mahdollistaisivat Euroopan parlamentin, kansallisten parlamenttien, ETSK:n, työmarkkinaosapuolien sekä muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden osallistumisen kyseisillä aloilla.

3.2.3. ETSK:n pakollisen kuulemisen piiriin kuuluvia aloja olisi aiheellista laajentaa komitean kokoonpanon ja jäsenten asiantuntemuksen perusteella seuraavasti:

- syrjäntäkiellon soveltaminen (III-7 artikla)
- yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka (III-167 ja III-168 artikla)
- kulttuuri (III-181 artikla) ⁽¹⁾.

Tämä vastaisi unionin pyrkimystä vahvistaa yhteisön politiikkajen demokraattista legitimiyyttä aloilla, joilla on erityistä merkitystä Euroopan kansalaisille ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille.

3.3. Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta ja toissijaisuusperiaate

3.3.1. Toissijaisuusperiaatteen soveltaminen oli yksi aiheista, joka herätti eniten keskustelua valmistelukunnassa. Se kuuluu Laekenissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston esittämiin vaatimuksiin. Ehdotuksessa perustuslailliseksi sopimukseksi tunnustetaan täysin oikeutetusti kansallisten parlamenttien rooli toissijaisuusperiaatteen valvojina. Mukana on myös alueiden komitea, joka voi nostaa kanteen sellaisista säädöksistä, joiden hyväksyminen edellyttää unionin perustuslain mukaan sen kuulemista, vaikka sillä ei olekaan toimielimen asemaa.

⁽¹⁾ Komitea tähdentää, että perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen I-31 artiklan mukaan talous- ja sosiaalikomitea muodostuu kansalaisyhteiskuntaa edustavien toimijoiden järjestöjen edustajista muun muassa kulttuurin alalla. Onkin loogista, että komiteaa kuultaisiin alalla.

3.3.2. Pöytäkirjassa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tunnustetaan tarve järjestää laajoja kuulemisia ennen säädösehdotusten tekemistä ja niiden hyväksymistä. Pöytäkirjassa annetaan kansallisille parlamenteille varoitusoikeus ja jäsenvaltioille kanneoikeus (tarvittaessa kansallisten parlamenttien nimissä). Siinä ei kuitenkaan mainita sanallakaan ETSK:n edustaman järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan roolia toissijaisuusperiaatteen täytäntöönpanossa osallistavaa demokratiaa koskevasta I-46 artiklasta huolimatta.

3.3.3. Kansalaisyhteiskunnan toimijat ovat samalla tavalla kuin alue- ja paikallisviranomaiset oikeutettuja arvioimaan, ulottuvatko tietyt lainsäädäntö- tai säännösehdotukset niiden toimivalta-aloille. Tämä koskee sekä työmarkkinaosapuolia niiden tavanomaisten sopimussuhteiden puitteissa että kansalaisyhteiskunnan muita toimijoita kaikkien sellaisten vaihtoehtojen sääntelymuotojen kohdalla (yhteissääntely, itsesääntely, käytännösäännöt jne.), jotka voivat täydentää lainsäädäntötoimintaa tai korvata sen. Euroopan komissio korosti eurooppalaista hallintotapaa koskevassa valkoisessa kirjassaan ⁽²⁾ näiden yhteiskunnan uusien organisointimuotojen merkitystä tulevaisuudessa. Ne kuuluvat toiminnallisen toissijaisuuden piiriin ja niiden avulla voidaan myös varmistaa se, että kansalaisten huolenaiheisiin ja vaatimuksiin pystytään vastaamaan entistä paremmin sekä se, että unionin toiminta tehostuu.

3.3.4. ETSK ehdottaakin seuraavaa:

- Pöytäkirjaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamisesta tulee täydentää.
- Jotta noudatettaisiin alueiden komitean ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean tasavertaisen kohtelun periaatetta, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle tulee myöntää kanneoikeus tuomioistuimessa sellaisten säädösten kohdalla, joiden hyväksymisen yhteydessä on perustuslakisopimuksen mukaan kuultava komiteaa. Perustuslakia koskevan sopimusehdotuksen III-270 artiklan 3 kohtaa on muutettava tämän mukaisesti.

Jos ETSK saisi unionin toimielimen aseman, se saisi joka tapauksessa automaattisesti myös kanneoikeuden.

⁽²⁾ KOM(2001) 428 lopullinen, 25.7.2001.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kohti yleiseurooppalaista sisävesiliikennejärjestelmää”

(2004/C 10/13)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 23. tammikuuta 2003 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta ”Kohti yleiseurooppalaista sisävesiliikennejärjestelmää”.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 4. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Jan Simons.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 29 ääntä puolesta ja 1 vastaan.

1. Johdanto

1.1. Sisävesiliikenteen asema Euroopan tavarakuljetuskentässä ei ole väheksyttävä. Tämän toimialan osuus koko EU:n alueen tavarakuljetusten kokonaismäärästä kuljetusmuodoittain tarkasteltuna (*modal split*) on tällä hetkellä vasta 4,1 %⁽¹⁾, mutta joissakin jäsenvaltioissa sen osuus on huomattavasti merkittävämpi (esimerkiksi Alankomaissa 42,7 %, Saksassa ja Belgiassa 13,1 %). Sisävesiliikenteen kapasiteetti riittää kuitenkin merkittävästi suurempaankin osuuteen Euroopan tavarakuljetuksista, ja niin ollen sitä pidetään kuljetusmuotona, jolla on paljon kasvupotentiaalia. Hiljattain tehdyn tutkimuksen⁽²⁾ ja virallisten ennusteiden mukaan sisävesiliikennekuljetukset lisääntyvät lähivuosina merkittävästi ja olemassa olevien väylien kapasiteetti riittää tähän kasvuun. Sisävesiliikenteen avulla on mahdollista saavuttaa suuri osa Euroopasta paitsi keskeisten valtioidenvälisten liikenneväylien myös mantereiden kaikissa osissa sijaitsevien maakohtaisten sisävesiväylien välityksellä. Toimialalle on ominaista innovatiivisuus monilla lohkoilla. Sisävesiliikenne on jo onnistunut valloittamaan uusia markkinoita saatuaan enemmän julkisuutta vaihtoehtona maantiekuljetuksille.

1.2. Euroopan unionin laajentuessa myös sisävesiliikenteen merkitys sisämarkkinoilla kasvaa. Monilla uusista jäsenvaltioista on liikennöintikelpoisia vesiväyliä, joilla harjoitetaan tavarakuljetusta. Euroopan komission julkistamien toimintalinjojen valossa sisävesiliikenteellä voi olla huomattava merkitys uusien jäsenvaltioiden integraatiossa ja niiden talouksien kehittämisessä.

1.3. Sisävesiliikennettä pidetään suhteellisesti puhtaimpana ja ympäristöystävällisimpänä kuljetusmuotona. Vaikka maantiekuljetuksissa on investoitu niukkapäästöisempiin moottoreihin, sisävesiliikenne on selvästi muita edellä päästöiltään

ja ympäristövaikutuksiltaan puhtaimpana kuljetusmuotona⁽³⁾. Näin toimiala auttaa osaltaan vähentämään liikenteen ympäristöhaittoja ja pyrkii yhä lujittamaan asemaansa investoimalla ympäristö- ja turvallisuusominaisuuksien parantamiseen.

1.4. Jäteongelmien (lasti-, laiva- ja talousjäte) hallinnan osalta sisävesiliikenteessä on toteutettu omia sääätelytoimenpiteitä, sillä asiaa koskevia säädöksiä ei ole vielä otettu käyttöön.

2. Ongelmakohdat

2.1. Euroopan komission uudessa politiikassa on asetettu tavoitteeksi saavuttaa liikenteessä uudenlainen tasapaino. Tässä yhteydessä mainitaan vesikuljetukset välineenä tasapainoisempien kuljetusmarkkinoiden aikaansaamiseksi. Jotta tämän kuljetusmuodon tarjoamat mahdollisuudet pystyttäisiin käyttämään kokonaan hyväksi, on poistettava tiettyjä esteitä, jotka tällä hetkellä haittaavat toimialan täysipainoista hyödyntämistä.

2.2. Karkeistaen voidaan sanoa, että esteet liittyvät perusrakenteisiin, Euroopan laajuisen verkkojen kehittämiseen ja rakentamiseen sekä sisävesiliikennettä koskevan lainsäädännön yhtenäistämisen puutteeseen.

2.3. Sisävesiliikenneala on esittänyt Euroopan komission tekemän, Euroopan laajuisiin verkkoihin liittyvien direktiivien uudistamistyön ja siihen liittyvän ensisijaiskysymysten luettelon laatimisen yhteydessä joitakin ongelmaseikkoja ja esittänyt eräiden ”pullonkaulojen” sisällyttämistä ensisijaiskysymysten luetteloon⁽⁴⁾. Tässä yhteydessä viitataan aiheeseen liittyvään oma-aloitteiseen ETSK:n lausuntoon⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

⁽²⁾ Waardevol transport, feiten en cijfers van het goederenvervoer en de binnenvaart 2002/2003, Bureau Voorlichting Binnenvaart, Rotterdam.

⁽³⁾ Mt, s. 44 jne.

⁽⁴⁾ INE-esite ja EBU:n lausunto TEN-direktiivien tarkistamisesta.

⁽⁵⁾ Valmisteilla oleva Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan laajuisia verkkoja koskevien hankkeiden (TEN-hankkeiden) luettelon tarkistaminen vuoteen 2004 mennessä”.

2.4. Toisin kuin kilpailevien kuljetusmuotojen kohdalla, sisävesiliikennettä koskeva julkis- ja yksityisoikeudellinen lainsäädäntö on tällä hetkellä yhteisön alueella varsin hajanaista. Tämä tilanne saa vielä uuden ulottuvuuden Euroopan unionin laajentuessa. Kuten ETSK:n piiriin kuuluvan, EU:n ja Romanian välisen neuvoo-antavan sekakomitean yhteisistä päätelmistä käy ilmi, juridisilla ongelmilla on merkitystä myös Tonavan laivaliikenteessä ⁽¹⁾. Tonavan, Reinin ja maakohtaisten väylien sisävesiliikenteeseen liittyvät julkisoikeudelliset näkökohdat kuuluvat tällä hetkellä valtioiden ja hallitusten välisten sopimusten ja kahdenvälisen sopimusten perusteella moniin eri hallintoaloihin ⁽²⁾. Aineellisen oikeuden osalta Reiniä, yhteisön väyliä ja Tonavaa ajatellen on jo käynnistynyt varovainen, mutta ei vielä läheskään riittävä julkisoikeudellisten säännösten yhtenäistäminen, joka perustuu vastavuoroiseen tunnustamiseen Reinin liikenteen normiston pohjalta.

2.5. Yksityisoikeuden kannalta vaihtelevat kaikkien unioniin kuuluvien maiden ja kolmansien maiden kuljetusoikeudelliset sopimukset ja vastuunäkökohdat yhä suuresti. Tätä aihepiiriä koskevien viimeaikaisten aloitteiden seurauksena on syntynyt kansainvälisiä sopimuksia, jotka on ratifioitava ja pantava täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä.

2.6. Yhtenäisten julkis- ja yksityisoikeudellisten säännösten puuttuminen aiheuttaa asianosaisille (rahdinottajille, rahnantajille, vakuutuslaitoksille) oikeudellista epäselvyyttä ja oikeusvarmuuden puutetta toimialalla, joka on pääpiirteissään kansainvälinen luonteeltaan. Kaavailtuun eurooppalaiseen kuljetuspolitiikkaan yhtenä tavoitteista kuuluva kuljetusmuotojen välisten suhteiden muuttaminen edellyttää huomion kiinnittämistä näihin ongelmiin.

2.7. Nyt käsillä oleva oma-aloitteinen lausunto on jatkoa ETSK:n lausunnoille, joissa se on käsitellyt sisävesiliikenteen yleisluonnetta, kyseisen liikennemuodon infrastruktuuria, liikenteen käytäviä sekä Tonavan alueen kysymyksiä ⁽³⁾. Lausunnossa on tarkoitettu analysoida edellä mainittuja ongelmakohtia ja eritoten sisävesiliikennettä koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamiseen ja yhtenäistämiseen liittyviä seikkoja tähtäimessä yleiseurooppalainen sisävesiliikennesäännöstö.

⁽¹⁾ EU:n ja Romanian välisen neuvoo-antavan sekakomitean yhteiset päätelmät, jotka on hyväksytty 23. ja 24. toukokuuta 2002 pidetyssä sekakomitean viidennessä kokouksessa Tonavan käytön optimoinnista yleiseurooppalaisena TEN-väylänä.

⁽²⁾ EU:n laajentuessa kyseiset järjestelyt raukeavat niiltä osin kuin kyseessä ovat yhteisön toimivaltuuksiin kuuluvat asiat.

⁽³⁾ Tässä yhteydessä viitataan seuraaviin asiakirjoihin: EU:n ja Romanian neuvoo-antavan sekakomitean yhteiset päätelmät, jotka hyväksyttiin komitean 23. ja 24. toukokuuta 2003 pitämän viidennessä kokouksen yhteydessä; kokouksen aiheena oli Tonavan optimaalinen hyödyntäminen yleiseurooppalaisena TEN-käytävänä – esittelijänä toimi Anna Bredima-Savopoulou; ETSK:n lausunto aiheesta "Suunnitelmallisen yhteiskunnallisen vuoropuhelun organisointi yleiseurooppalaisissa liikennekäytävissä", asiak., esittelijä oli Karin Alleweldt; ETSK:n lausunto aiheesta "Sisävesiväylien Euroopan laajuisen verkon tulevaisuus", EYVL C 80, 3.3.2002, esittelijä oli Philippe Levaux.

3. Lainsäädännön yhtenäistäminen

3.1. *Julkisoikeudelliset näkökohdat*

3.1.1. Euroopan sisävesiliikennettä hallinnoidaan kolmella järjestelmällä, jotka ovat maantieteellisesti osittain päällekkäisiä:

- Mannheimin yleissopimuksen (vuodelta 1868) soveltamisalue ⁽⁴⁾
- yhteisön perussopimusten ja Euroopan unionin säännösten soveltamisalue
- Belgradin yleissopimuksen (vuodelta 1948) soveltamisalue ⁽⁵⁾.

3.1.1.1. Mannheimin sopimus, jonka Reinin rantavaltiot tekivät vuonna 1868, on vanhin yhä voimassa oleva eurooppalainen sopimus ⁽⁶⁾. Mannheimin sopimuksen nojalla ne nykyisistä EU:n jäsenvaltioista, jotka ovat myös Reinin navigaation keskuskomission (RNKK) (*de Centrale Commissie voor de Rijnvaart*) sopimuspuolia, ovat siirtäneet yleissopimukseen kuuluvien alojen osalta toimivallan RNKK:lle. Yleissopimuksessa taataan periaatteessa oikeus liikennöidä vapaasti Reinillä. Yleissopimuksen periaatteiden toteuttamiseksi RNKK on antanut useita määräyksiä ja päätöslausemia. Ne liittyvät esimerkiksi teknisiin vaatimuksiin, miehistöön, turvallisuuteen ja laivaliikenteen vapauteen. Reinin navigaation keskuskomissiolla on juridinen valta yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa kiistoissa. Reinin navigaation keskuskomission päätökset ovat yleissopimuksen osapuolia velvoittavia, ja ne on pantava täytäntöön kansallisessa lainsäädännössä. Reinin alueen säännökset ovat yhtenäiset, ja niitä toteutetaan kaikissa yleissopimuksen sopijavaltioissa. On syytä huomata, että Sveitsi on ainoa Mannheimin sopimuksen osapuoli, joka ei kuulu EU:iin.

3.1.1.2. Euroopan yhteisön perustamissopimuksella ⁽⁷⁾ ja siihen kuuluvilla muutoksilla, täydennyksillä ja siitä johdetuilla säännöksillä jäsenvaltiot ovat siirtäneet Euroopan komissiolle toimivaltaa yhteisten sisämarkkinoiden toteuttamiseksi. Euroopan komission toimialaan kuuluu muun muassa tavarakuljetuksiin liittyviä asioita, ja komissio onkin kehittänyt tätä toimialaa koskevaa johdettua EU-oikeutta asetuksien ja direktiivien avulla. Tämä eurooppalainen lainsäädäntö, jota sovelletaan kaikkiin Euroopan yhteisön jäsenvaltioihin, koskee samoin teknisiä määräyksiä, miehistöä ja turvallisuutta, joihin

⁽⁴⁾ Mannheimin yleissopimuksen nykyiset osapuolet ovat Sveitsi, Ranska, Saksa, Belgia ja Alankomaat.

⁽⁵⁾ Belgradin yleissopimuksen nykyiset osapuolet ovat Bulgaria, Saksa, Kroatia, Moldova, Itävalta, Romania, Venäjä, Serbia ja Montenegro, Slovakia, Ukraina sekä Unkari.

⁽⁶⁾ Reinin vesiliikenteestä tehty tarkistettu yleissopimus (Mannheimin yleissopimus, tehty 17. lokakuuta 1868), ks. Alankomaiden virallinen lehti (*Nederlands Staatsblad*) 1869, 75.

⁽⁷⁾ Euroopan yhteisön perustamissopimus, tehty 25. maaliskuuta 1957.

liittyvissä asioissa komissio on pyrkinyt noudattamaan niiden RNKK:n määräyksien ja päätöslauselmien sisältöä, joita sovelletaan tällä toimialalla yhteisön puiteissa.

3.1.1.3. Tonavan rantavaltiot tekivät vuonna 1948 Belgradin yleissopimuksen⁽¹⁾. Tällä sopimuksella perustettiin Tonavan suojelukomissio, joka valvoo ja kehittää Tonavaa koskevia normeja Belgradin yleissopimuksen perusteella. Belgradin yleissopimuksen tavoitteena on periaatteessa säädellä laivaliikennettä Tonavalla alueen valtioiden välillä. Tonavan suojelukomission alaisuudessa on laadittu tämän periaatteen toteuttamiseksi jäsenvaltioille useita suosituksia, jotka koskevat muun muassa teknisiä vaatimuksia, turvallisuutta ja miehistöä. Belgradin yleissopimuksen Tonavan suojelukomission päätökset ovat osapuolia koskevia suosituksia, jotka sopimusvaltiot voivat halutessaan panna täytäntöön kansallisessa lainsäädännössään. Tonavan suojelukomission päätösten luonteen vuoksi Tonavan laivaliikenteeseen ei sovelleta yhtenäisiä Tonavan alueen säännöksiä, sillä sopijavaltiot eivät toteuta suojelukomission päätöksiä automaattisesti ja täysimääräisinä. Kun Balkanin alueen valtioita liittyyneen EU:iin – osa lähitulevaisuudessa, osa mahdollisesti myöhemmin –, jäljelle jää vielä joukko yleissopimuksen osapuolina olevia valtioita, jotka eivät liity EU:iin, kuten Venäjä, Ukraina ja Moldova.

3.1.2. Kun otetaan huomioon, että Euroopan sisävesiliikennettä säädellään tällä hetkellä useilla eri järjestelmillä, joista seuraa erilaisia oikeussäännöksiä ja sisällöllisesti toisistaan eroavia määräyksiä, oikeudellisia ja tosiasiallisia esteitä voidaan todeta mm. seuraavilla aloilla:

- markkinoillepääsyä koskevat rajoitukset
- ”vieraiden alusten” kuljetusoikeuksia koskevat rajoitukset
- teknisten vaatimusten ja pätevyystodistusten eroavaisuudet.

Näitä eroja on yksilöity ja analysoitu vuonna 2001 pidetyn Rotterdamin yleiseurooppalaisen ministerikokouksen jälkeen alan kansainvälisten organisaatioiden (*UN/ECE group of volunteers*) tekemässä tutkimuksessa⁽²⁾. Kyseinen työryhmä on jul-

kaisemassaan asiakirjassa määritellyt ja kommentoinut säännöstöissä havaitsemiaan esteitä. Se on kiinnittänyt huomiota vieraita aluksia koskeviin kuljetusoikeuden rajoituksiin, poikkeamiin teknisten sääntöjen välillä, lupakirjoihin ja miehitysvaatimuksiin sekä riittämättömään harmonisointiin siviilioikeuden alalla. Lähiaikoina voidaan odottaa yhdenmukaistumista useilla lohkoilla, kun otetaan huomioon, että yhteistyötä Reinin navigaation keskuskomission ja Tonavan suojelukomission välillä on tarkoitus tiivistää, että on tehty aloitteita lukuisten eri päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta ja että kahdenväliset sopimukset raukeavat EU:n laajentuessa, mikäli kyseessä ovat yhteisön toimivaltuuksiin kuuluvat asiat.

Edellä mainittuihin esteisiin on jo kiinnitetty huomiota ETSK:n piirissä EU:n ja Romanian neuvonantavan sekakomitean raportissa, joka käsittelee Tonavan optimaalista hyödyntämistä yleiseurooppalaisena TEN-käytävänä.

3.1.3. Reinin ja Tonavan yhdistävän väylän valmistuminen vuonna 1992 antoi merkittävän sysäyksen itä-länsi-suuntaiselle taloudelliselle toiminnalle ja liikenteelle. Kun Itä-Euroopan valtiot nyt avaavat markkinoitaan ja siirtyvät suunnitelmataloudesta markkinatalouteen ja kun monet näistä valtioista liittyvät Euroopan unioniin, on alkamassa uusi aikakausi, joka vaatii määrätietoista ponnistelua koko Euroopan kattavien sisävesiliikenteen säännösten aikaansaamiseksi. Tätä edellytetään myös edellä mainitun ministerikokouksen loppulausemassa.

3.2. Yksityisoikeudelliset näkökohdat

3.2.1. Toisin kuin meri-, maantie- tai rautatiekuljetuksia, tavaroiden sisävesikuljetuksia säännellään erilaisilla kansallisilla sääöksillä.

3.2.2. Viimeaikaisten ponnistelujen ansiosta on pystytty tekemään sopimuksia, mistä on tarkoitus aikanaan seurata alan lainsäädännön yhtenäistäminen.

3.2.3. Viime vuosina on kehitetty myös yritystahojen (sisävesiliikenteen ja vakuutusalan edustajat) aloitteesta kansainvälisiä sopimuksia, joiden tavoitteena on saada Euroopan tavarakuljetuksille yhtenäiset säännöt, mistä seuraa parempi oikeusvarmuus ja vakuutettavuus. Seuraavassa mainittavien sopimusten tavoitteena on luoda sisävesiliikennettä varten yhtenäinen yksityisoikeudellinen säännöstö, joka – toimialan luonne huomioon ottaen – muistuttaa meri- ja maantieliikenteen vastaavia kansainvälisiä sopimuksia.

⁽¹⁾ Tonavan vesiliikenteestä tehty yleissopimus (Belgradin sopimus), allekirjoitettu Belgradissa 18. elokuuta 1948. Eräät maat katsovat, että myös vuoden 1856 Tonava-sopimus ja eurooppalainen Tonava-sopimus vuodelta 1921 ovat vielä oikeudellisesti voimassa.

⁽²⁾ UNECE Group of Volunteers "Legislative obstacles": "Inventory of existing legislative obstacles that hamper the establishment of a harmonised and competitive pan-European inland navigation market" (Rotterdam Declaration, item 13).

3.2.3.1. Strasbourgin sopimus sisävesiliikenteen vastuun rajoittamisesta (CLNI)

CLNI-sopimuksessa otetaan sisävesialusten osalta käyttöön kolmansia osapuolia koskeva sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun rajoitus. Sopimuksen laativat ja allekirjoittivat alun perin Reinin rantavaltiot. Sen tultua voimaan vuonna 1997 myös Itä-Euroopan valtiot ovat voineet liittyä sopimukseen ja ratifioida sen ⁽¹⁾.

3.2.3.2. Budapestin sopimus tavaroiden sisävesikuljetuksista (CMNI)

CMNI-sopimuksessa määrätään yhtenäisistä säännöistä, jotka koskevat tavaroiden sisävesikuljetuksista tehtäviä kuljetussopimuksia samaan tapaan kuin muissa kuljetusmuodoissa (*Hague/Visby Rules* ja *Hamburg Rules* merikuljetuksista ja CMR-sopimus maantiekuljetuksista). Kuljetussopimuksia säädellään EU:n nykyisissä jäsenvaltioissa tällä hetkellä erilaisilla maakohtaisilla säännöksillä. Tonavan rantavaltioihin kuuluvien EU:n tulevien jäsenvaltioiden ja alueen muiden valtioiden yksityisoikeus on kehittyvässä, ja kansainvälisen sopimuksen avulla on mahdollista välttää lainsäädännön sirpaloituminen edelleen. Kaikki sisävesiliikennettä harjoittavat eurooppalaiset valtiot allekirjoittivat sopimuksen vuonna 2001, ja sopimus odottaa tällä hetkellä ratifiointia ja täytäntöönpanoa näissä valtioissa.

3.2.3.3. Sopimusluonnos vaarallisten aineiden sisävesikuljetusten vahinkovastuusta (CRDNI)

Sisävesiliikenneala tiedostaa yhteiskunnallisen vastuunsa ja on asettanut tavoitteekseen yhtenäiset säännöt vaarallisten aineiden sisävesikuljetusten vahinkovastuusta, jota koskevat tällä hetkellä eri jäsenvaltioissa erilaiset ja vahinkoa kärsintää osapuolta vaihtelevantasoisesti suojaavat määräykset. Tällä sopimuksella otetaan käyttöön yhtenäiset vastuumääräykset yhä lisääntyviä vaarallisten aineiden sisävesikuljetuksia varten. Sopimuksen peruseriaatteena on vahingonkärsijän suojeleminen mahdollisimman hyvin, ja sillä pyritään ottamaan käyttöön järjestelmä, joka noudattaa pitkälti merioikeuden säännöksiä ja seuraavia peruseriaatteita:

- vastuun langettaminen
- vastuu riskeistä
- vakuutusvelvollisuus.

3.2.4. Edellä mainituista sopimuksista on tällä hetkellä vain yksi tullut voimaan – viidessä sisävesiliikennevaltiossa (Strasbourgin sopimus sisävesiliikenteen vastuun rajoittamisesta, CLNI); toiset sopimukset odottavat ratifiointia ja voimaantuloa (Budapestin sopimus tavaroiden sisävesikuljetuksista, CMNI) tai syntymistään (sopimusluonnos vaarallisten aineiden sisävesikuljetusten vahinkovastuusta, CRDNI).

4. Ympäristö- ja turvallisuuskysymykset

4.1. Sisävesiliikenteen ympäristövaikutuksia tarkasteltaessa voidaan todeta, että esimerkiksi energiankulutus jokaista, vesiväylää pitkin kuljetettua tonnikielometriä kohden on vain yksi viidesosa maantiekuljetuksen ja kolme viidesosaa rautatiekuljetuksen kulutuksesta ⁽²⁾. Tuotekehityksen ansiosta uusien alusten moottoritekniikka on parempi ja päästöt niukemmat, kun taas vanhojen alusten moottorivarustusta muokataan useissa tapauksissa tekniikan kehityksen mukaiseksi.

4.2. Jätehuollon osalta Reinin navigaation keskuskomissio on saanut aikaan sopimuksen jätteiden keräyksestä, luovuttamisesta ja vastaanottamisesta Reinin vesiliikenteessä ja sisävesiliikenteessä. Jäsenvaltiot ymmärtävät, että jätteiden syntymisen estäminen sekä jätteiden kerääminen, luovuttaminen ja vastaanottaminen käsittelyä ja hävittämistä varten on sisävesiliikenteessä ja siihen liittyvillä toimialoilla välttämätöntä ympäristön suojelemiseksi ja alusten henkilökunnan ja liikenteen muiden osapuolten turvallisuuden ja terveyden vuoksi, joten jäsenvaltiot ovat sopineet jätteiden luovutus- ja keräilyjärjestelmästä.

4.3. Sopimus perustuu aiheuttamisperiaatteeseen ja sisältää määräykset sekä aluksen käyttöjätteen, mukaan luettuna öljyjä ja rasvoja sisältävä aluksen käyttöjäte, että lastijäämien keräämistä ja hävittämistä varten.

4.4. Ennen tämän sopimuksen voimaantuloa alusjätteiden vastaanottoa säädellään useilla toisistaan poikkeavilla kansallisilla säännöksillä, menettelyillä ja järjestelyillä.

4.5. Sisävesiliikenteen turvallisuuden osalta sovelletaan tiukkoja määräyksiä sekä alusten tekniseen varusteluun yleensä että vaarallisten lastien kuljetukseen erityisesti.

⁽¹⁾ Sopimus tuli voimaan 1. syyskuuta 1997. Saksa, Luxemburg, Alankomaat ja Sveitsi ovat ratifioineet sen.

⁽²⁾ Tiedot ovat ETSK:n lausunnosta ”Sisävesiväylien Euroopan laajuisten verkkojen tulevaisuus”, EYVL C 80, 3.4.2002; lisää sisävesiliikennettä kuvaavia avainlukuja löytyy lausunnon tekstijaksoista 3 ja 4.

4.6. Vaarallisten lastien kuljettamiseen sovelletaan Reinillä ADN-määräyksiä⁽¹⁾. Niissä määrätään, millaisten edellytysten täytyessä Reinillä saa kuljettaa vaarallisia aineita.

4.6.1. Saksassa, Alankomaissa, Belgiassa ja Ranskassa sovelletaan ADN-määräyksiä myös muilla väylillä kuin Reinillä. Tonavalla käytetään ADN-D-suositusta. Tämä järjestely perustuu ECE/UN:n ADN-suositukseen. Vuonna 2000 tehtiin ECE/UN:n puitteissa ja yhteistyössä RNKK:n kanssa ADN-sopimus. Sopimus koskee periaatteessa koko Eurooppaa ja tulee voimaan seitsemän maan ratifioitua sen; voimaantulohetkellä sopimuksen liitteet sidotaan silloin voimassa oleviin ADN:n liitteisiin, millä taataan sovellettavien sääntöjen jatkuvuus. Komissio teki vuonna 1997 ehdotuksen direktiiviksi aluksilla suoritettavia vaarallisten aineiden sisävesikuljetuksia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä ANDR-määräysten pohjalta⁽²⁾.

4.7. On syytä valvoa huolellisesti kyseisten säännösten noudattamista, joka on näihin asti ollut epätydyttävää.

5. Sosiaaliset näkökohdat ja työmarkkinatilanne

5.1. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja yleinen työmarkkinatilanne

5.1.1. Euroopan unionissa sosiaaliset näkökohdat liittyvät läheisesti yhteismarkkinoiden perustamiseen ja toimintaan. EY:n perustamissopimuksessa määrätyissä sosiaaliin toimenpiteisiin liittyvissä toimivaltuuksissa viitataan muun muassa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden periaatteisiin ja niihin liittyvään sosiaaliturvan koordinaatioon (EY:n perustamissopimuksen 39 ja 136 artikla).

5.1.2. Euroopan unionin työmarkkinatilanteelle sisävesiliikenteen osalta on tunnusomaista ammattitaitoisen työvoiman puute. Toisaalta unionin tulevissa jäsenvaltioissa on ammattitaitoisen työvoiman kapasiteettia.

5.2. Miehistölainsäädäntö

5.2.1. Eroavaisuudet sisävesiliikenteen henkilöstön ammatikoulutuksessa ja pätevyyskirjoissa sekä vaatimuksissa nykyis-

ten ja tulevien jäsenvaltioiden välillä voivat aiheuttaa ongelmia henkilöstön rekrytoinnissa ja työntekijöiden vapaassa liikkuvuudessa.

5.2.2. Reinin navigaation keskuskomission (RNKK) sopijapuolet ovat ottaneet Mannheimin sopimuksen nojalla käyttöön määräyksiä, jotka koskevat laivurien pätevyyttä sekä miehistön kokoonpanoa. Ne ovat yhteneväiset ja niitä sovelletaan kaikissa sopijavaltioissa⁽³⁾. Nämä määräykset, joita sovelletaan Reinin liikenteeseen, ovat myös lähtökohtana RNKK:n jäsenvaltioiden sisävesiväyliä koskeville säännöksille.

5.2.3. Tästä on ollut seurauksena se, että sisävesiliikenteen säännökset, jotka koskevat purjehdusjaksojen pituutta, miehistön kokoonpanoa, lepojaksia sekä pätevyyttä ja koulutusta, sisältyvät erityyppisiin julkisoikeudellisiin järjestelmiin. Paitsi että tämä vaikeuttaa kokonaiskäsityksen saamista, se aiheuttaa myös eroavuuksia kyseisten säännösten noudattamisen valvontaan.

5.2.4. Belgradin sopimuksen perusteella Tonavalla on käytössä vain normi, joka koskee laivurien pätevyyskirjoja. Vaikka Belgradin sopimuksen normien suositusluonteen vuoksi ei ole tiedossa, missä määrin tämäntyyppiset pätevyyskirjat on otettu käyttöön sopimusvaltioissa, Tonavan suojelukomission jäsenvaltiot tunnustavat pätevyyskirjat vastavuoroisesti.

5.2.5. EU:n tasolla on jo voimassa pätevyyskirjoja koskeva direktiivi, ja miehistölainsäädäntöä pohjustetaan. Näköpiirissä on siis laaja yhtenäinen perusta, johon tehdään aluekohtaisia tai paikallisia lievennyksiä.

5.2.6. Nykyiset sisävesialusten miehistöä koskevat säännökset on kytketty alusten varusteluvaatimuksiin, jolloin voidaan määrittää miehistön vähimmäismäärä. Vaatimukset liittyvät tiiviisti sisävesialusten merenkulkuteknisiin standardeihin.

5.3. Sosiaalidialogi

Työmarkkinavuoropuhelua ei sisävesiliikenteen piirissä joko esiinny ollenkaan tai se on hyvin kehittymätöntä. Reinin navigaation keskuskomission osapuolina olevien valtioiden kohdalla on lisäksi otettava huomioon, että miehistöä koskevia säännöstöjä on sovellettava yhdenmukaisesti, eikä niihin sisälly erityisiä, työntekijöitä koskevia määräyksiä. Toisaalta on todettava, ettei työntekijöiden suojaamiseksi annetuissa säädöksissä, esimerkiksi työaikoja sekä työolosuhteita koskevissa, kiinnitetä ollenkaan huomiota sisävesiliikenteelle tyypillisiin olosuhteisiin eikä voimassa olevaan miehistölainsäädäntöön. Lisäksi on syytä huomauttaa, että hyvin merkittävä osa sisävesiliikenteen harjoittajista on yksityisyrityksiä.

(1) Reinin vaarallisten aineiden kuljetuksia koskeva yleiseurooppalainen sopimus (*Accord européen relatif au transport international par voie de navigation rhénane*, ADN).

(2) KOM(97) 367 lopullinen.

(3) *Reglement Onderzoek Schepen op de Rijn*, luku 23.

5.4. Yhtenäistäminen

5.4.1. Miehistön pätevyyttä koskevat yhdenmukaiset EU-säännökset ja selvä tieto vastavuoroisesta tunnustamisesta edistävät yhteisön laajuista sosiaalista integraatiota ja turvallisuutta, jolloin osapuolten välille syntyy reilu kilpailutilanne, mikä on asianosaisten etu.

5.4.2. RNKK:n ja Tonavan suojelukomission välisten viimeaikaisten neuvottelujen tavoitteena on ollut muun muassa komissioiden osapuolina olevien valtioiden myöntämien laivurinpätevyyskirjojen vastavuoroinen tunnustaminen.

5.4.3. Euroopan komissio on säätänyt laivurien pätevyyskirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta direktiiveissä 91/672 EY ja 96/50 EY.

5.4.4. Muiden alusten henkilökuntaa koskevien pätevyysvaatimusten osalta tarvitaan EU-tason yhtenäistämistä sekä selkeyttä asiaankuuluvien pätevyyskirjojen vastavuoroiseen tunnustamiseen. Koulutusohjelmien yhtenäistäminen voi edesauttaa merkittävästi pyrittäessä yhteisön tasolla miehistöläinsäädännön yhtenäistämiseen.

5.5. Viestintä

5.5.1. Myös kansainvälisen sisävesiliikenteen merenkulutekniseen viestintään on syytä kiinnittää huomiota. Euroopan sisävesiliikennemaissa käytetään lukuisia eri kieliä, mikä työntekijöiden liikkuvuus huomioon ottaen on jo aiheuttanut viestintäongelmia sekä miehistön keskuudessa että laivaliikenteen eri osapuolten välillä, ja niin voi tapahtua myös vastaisuudessa.

5.5.2. Kuljetusten turvallisuuden takaamiseksi on erittäin tärkeää, että osapuolet ymmärtävät toistensa viestit, ja siihen tulee kiinnittää huomiota. Tässä yhteydessä on aiheellista viitata sisävesikuljetusten radioliikennettä koskevaan ohjeistoon (*Guide de radiotéléphonie pour la navigation intérieure*). Käsikirjassa annetaan ohjeet kielivalinnasta alustenvälisessä sekä alusten ja maa-asemien välisessä yhteydenpidossa.

6. EU:n nykypolitiikan suuntaviivat

6.1. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean kanta sisävesiliikenteen tulevaisuuteen

6.1.1. ETSK toteaa hiljattain antamassaan lausunnossa "Sisävesiväylien Euroopan laajuisen verkon tulevaisuus" ⁽¹⁾, että sisävesiliikenne on reaalinen vaihtoehto, jota ei arvosteta riittävästi.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Sisävesiväylien Euroopan laajuisen verkon tulevaisuus", EYVL C 80, 3.4.2002.

6.1.2. Sisävesiliikenteellä voi kasvumahdollisuuksiensa vuoksi olla suuri merkitys kuljetusmuotojen käytössä tapahtuvaa siirtymää (*modal shift*) ja intermodaalisuutta ajatellen.

6.1.3. Kuten EU:n ja Romanian välisen neuvoa-antavan sekakomitean yhteisistä johtopäätöksistä ⁽²⁾ käy ilmi, Tonavan mahdollisimman hyvään hyödyntämiseen TEN-verkon yleiseurooppalaisena väylänä tähtäävän politiikan ensisijainen tavoite on yhteyden muodostaminen liikennekäytävän VII ⁽³⁾ ja muun yleiseurooppalaisen kuljetusjärjestelmän välille. Yleiseurooppalaisten kuljetusverkkojen osien yhdistäminen on sittemmin saanut merkittävän eteenpäin vievän sysäyksen laajemmassa yhteydessä.

6.1.4. TSK on jo aiemmin vaatinut pysyvää ja järjestelmällistä keskustelua yleiseurooppalaisten liikenneväylien puitteissa ja toistaa tässä yhteydessä vaatimuksensa, sillä tällainen toiminta parantaa Keski- ja Itä-Euroopan maiden yhteiskunta- ja talouselämän osapuolten välisiä kontakteja ⁽⁴⁾.

6.2. Komission valkoinen kirja "Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika" ⁽⁵⁾

6.2.1. Komissio on päättänyt ryhtyä ratkomaan kuljetusalalla todettuja ongelmia ja ehdottaa niihin poliittisia ratkaisuja, jotka koskevat erityisesti toisten kuljetusmuotojen käyttöön siirtymistä.

6.2.2. Liikennepolitiikassa on muotoiltu eräitä ydintavoitteita. Komissio toteaa valkoisessa kirjassa, että sisävesiliikenteen tarjoamia mahdollisuuksia lieventää maantieninfrastruktuurin kapasiteettiongelmia ei vielä hyödynnetä riittävästi.

6.2.3. Komissio aikoo sisävesiliikenteen asemaa vahvistaakseen ja sille uutta pontta antaakseen lisätä sisävesialuksia koskevien teknisten vaatimusten, laivurinpätevyydestä ja miehistöstä koskevien vaatimusten yhtenäistämistä.

⁽²⁾ Ks. alaviite 1.

⁽³⁾ Itävalta, Kroatia, Saksa, Moldova, Ukraina, Unkari, Romania, Bulgaria ja Slovakia.

⁽⁴⁾ Ks. ETSK:n lausunto 1351/2002 aiheesta "Suunnitelmallisen yhteiskunnallisen vuoropuhelun organisoiminen yleiseurooppalaisissa liikennekäytävissä".

⁽⁵⁾ KOM(2001) 370 lopullinen, 12.9.2001.

6.2.4. Uuden eurooppalaisen liikennepolitiikan puitteissa Euroopan komissio on asettanut tavoitteeksi yhteisön roolin lujittamisen kansainvälisissä organisaatioissa, Reinin navigaation keskuskomissio ja Tonavan suojelukomissio mukaan luettuina ⁽¹⁾.

6.3. Euroopan parlamentin huomiot komission valkoisesta kirjasta ”Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010: valintojen aika”

6.3.1. Parlamentti katsoo komission valkoista kirjaa koskevassa mietinnössään ⁽²⁾, että sisävesiliikenne on hyödyllinen liikennepolitiikan väline, koska se on innovatiivinen, ympäristöä säästävä ja suhteellisen edullinen liikennemuoto, ja pitää tarpeellisena, että sitä modernisoidaan, parannetaan ja laajennetaan asianmukaisin investoinnein.

6.4. Euroopan komissio ja Reinin navigaation keskuskomissio (RNKK)

6.4.1. Euroopan komissio ja RNKK tekivät yhteistyösopimuksen 3. maaliskuuta 2003. Euroopan komissiolla ja RNKK:lla on yhteisiä tavoitteita sisävesiliikenteen kehittämisessä. Niinpä molemmat organisaatiot pyrkivät edistämään sisävesiliikennemarkkinoiden yhtenäistymistä vesiliikenteen vapauden periaatteen mukaisesti. Euroopan komissio ja RNKK ilmaisevat täten, että määrätietoinen yhteistyö on välttämätöntä, jotta luodaan edellytykset saada Euroopan sisävesiliikenteen koko potentiaali esiin ja kehittää sitä täysipainoisesti.

6.4.2. RNKK:n jäsenvaltiot allekirjoittivat 28. marraskuuta 2002 Mannheimin yleissopimuksen lisäpöytäkirjan nro 7, joka mahdollistaa Reinin liikenteen normiston kanssa vastaavaa määrävien mukaan myönnettyjen pätevyys- ja lupakirjojen tunnustamisen. Tämän toimenpiteen, jolla voi olla erityistä merkitystä yhteisön asiakirjoja ajatellen, tavoitteena on saada eri hallintojärjestelmien yhtenäistäminen mahdolliseksi käytännönläheisellä tavalla ja yhtenäistää sisävesiliikenteen yritys kenttää koskevia hallinnollisia velvoitteita.

6.5. Tonavan suojelukomissio

Tonavan suojelukomissio valmistelee tällä hetkellä Belgradin sopimuksen nykyaikaistamista ja mahdollista tarkistamista.

Työ liittyy muun muassa Tonavan komission ja RNKK:n väliseen, muutamia vuosia sitten käynnistyneeseen yhteistyöhön, joka perustuu yhteiskomiteoihin. Mahdollista tarkistamista koskevat neuvottelut liittyvät erityisesti seuraaviin asioihin:

- periaatteellinen kysymys Tonavan laivaliikenteen vapauden määrittämisestä (vain laivaliikenteen vapaus vai sekä laivaliikenteen että kuljetustoiminnan vapaus)
- Tonavan suojelukomission päätösten luonne (suositus vai velvoittava päätös).

6.6. Yleiseurooppalaiset poliittiset aloitteet

Viimeaikaisissa poliittisissa päätöksissä on tunnustettu sisävesiliikenteen merkitys, ja ne auttavat osaltaan tämän kuljetusmuodon aseman parantamista.

- Euroopan valtioiden ja kansainvälisten organisaatioiden edustajat sekä muiden sellaisten maiden asettamat tarkkailijat, joilla on sisävesikuljetuksiin liittyviä etuja, tunnustivat Rotterdamin yleiseurooppalaisessa sisävesiliikennekonferenssissa 5. ja 6. syyskuuta 2001 ⁽³⁾, että Budapestissa syyskuussa 1991 järjestetty ministerikonferenssi Euroopan sisävesiliikenteen ajankohtaisista kysymyksistä (*Ministerial Conference on Timely Issues of European Inland Waterway Transportation*) on antanut pontta sisävesikuljetuksia koskeviin keskusteluihin ja kampanjoihin sekä kuljetusmuodon kehityksen esteiden poistamiseen, ja julistivat muun muassa haluavansa luoda avoimet ja yhtenäiset yleiseurooppalaiset sisävesikuljetusmarkkinat, jotka perustuvat vastavuoroisuuden, vesiliikenteen vapauden, reilun kilpailun ja sisävesien käyttäjien tasa-arvoisen kohtelun periaatteisiin.

- IVR:n neljännessä, yhdessä Euroopan komission teknisen avun tiedonvaihtotoimiston (*Technical Assistance Information Exchange Office*) kanssa 21. ja 22. maaliskuuta 2002 järjestämässä sisävesiliikenteen tulevaisuutta käsitelleessä keskustelutilaisuudessa läsnä olleet kansainvälisten organisaatioiden, ministeriöiden, sisävesiliikenteen, vakuutusalan, rahdinantajien ja muiden toimialojen edustajat hyväksyivät tapahtuman lopuksi päätöslauselman, jonka tarkoituksena on edistää sisävesiliikenteen yhtenäistämistä.

⁽¹⁾ Komission edustaja ilmoitti jaoston kokouksessa, että kuluva vuoden elokuun 1. päivänä oli tehty päätös neuvottelujen käynnistämisestä.

⁽²⁾ Mietintö – Komission valkoinen kirja (KOM(2001)370–C5-0658/2001–2001/2281(COS)), lopullinen – 9.12.2002.

⁽³⁾ Rotterdamin kokous antoi julistuksen 6. syyskuuta 2001.

7. Suositukset

7.1. Soveltamisala ja oikeudelliset välineet

7.1.1. Sisävesiliikennettä koskevan yhtenäisen oikeusjärjestelmän ja yhteisen lainsäädännön toteuttaminen edellyttää olemassa olevien, kansallisilla ja kansainvälisillä vesiväylillä sovellettavien yleissopimusten, sopimusten ja kahdenvälisten sopimusten yhtenäistämistä.

7.1.2. Tavoitteeksi asetettu yhtenäistäminen koskee Euroopan unionin nykyisiä ja tulevia jäsenvaltioita sekä kolmansia valtioita, joilla on ensinnä mainittujen valtioiden kanssa yhteisiä, liikennöintikelpoisia vesiväyliä.

7.1.3. Tavoitellun yhtenäistämisen toteuttamiseen soveltuvia oikeudellisia välineitä ovat olemassa olevien säännösten yhtenäistäminen tai niihin liittyvien normien vastavuoroinen tunnustaminen julkisoikeudellisten näkökohtien osalta sekä kansainvälisten sopimusten aikaansaaminen ja ratifioiminen yksityisoikeudellisten kysymysten osalta.

7.2. Julkisoikeudelliset näkökohdat

7.2.1. Euroopan sisävesiliikennettä säädellään tällä hetkellä useilla erilaatuisilla säännöstoilla, mistä seuraa juridisen välineistön eroavuutta ja sisällöllisiä poikkeavuuksia järjestelmien välillä. Tämä koskee RNKK:n piiriin kuuluvia maita, EU:n hallintokenttään kuuluvia jäsenvaltioita ja Tonavan suojelukomission toimialueeseen kuuluvia maita. RNKK:n ja Euroopan unionin säännöt ovat säädösluonteisia, ja osa niiden jäsenvaltioista kuuluu molempien piiriin; Tonavan suojelukomission soveltama järjestelmä puolestaan perustuu pelkästään suosituksiin.

7.2.2. Integroidut järjestelmät

- Euroopan unionin ja RNKK:n soveltamat sisävesiliikennettä koskevat säännökset vastaavat sisällöltään osittain toisiaan jo nyt tai joka tapauksessa jonkin ajan kuluttua. Niiden tärkein tavoite on laivaliikenteen turvallisuuden ja tiukimpien standardien mukaisen alusten teknisen kunnan varmistaminen. Määräysten yhtenäistämistä suositellaan jatkettavaksi vastavuoroisuuteen perustuen ja tiukimpia, jo käyttöön otettuja standardeja noudattaen.
- Euroopan unionin ja Tonavan suojelukomission soveltamat järjestelyt, jotka koskevat kummankin organisaation tulevia jäsenvaltioita, ovat uusien jäsenvaltioiden liittymi-

sestä lähtien vähemmän ongelmallisia. Tonavan suojelukomission nykyisen ohjeiston suositusluonne huomioon ottaen on unionin tulevien jäsenvaltioiden liittymisestäään lähtien siirrettävä yhteisön säännöstö osaksi omaa lainsäädäntöään. Kun otetaan huomioon Tonavan suojelukomission asema ja koordinoiva rooli idän ja lännen välillä, Tonavan suojelukomissio voi laajentuneessa unionissa olla merkittävä linkki Euroopan unionin (ja unionin jäsenvaltioiden) ja Tonavan suojelukomission muiden jäsenvaltioiden välillä. Asiaa ajaisi uusi Tonavan aluetta koskeva sopimus, joka noudattelisi Euroopan unionin ja Reinin navigaation keskuskomission välisten järjestelyjen suuntaviivoja. Tätä suositetaan myös EU:n ja Romanian neuvoo-antavan sekakomitean raportissa, joka käsittelee Tonavan optimaalista hyödyntämistä yleiseurooppalaisena TEN-käytävänä.

- Puheena olevan aiheen kannalta merkityksellisin osa Balkanin alueen maista liittyy kaikella todennäköisyydellä Euroopan unioniin (Bulgarian ja Romanian liittymistä kaavaillaan jo vuodeksi 2007; Kroatia on tuore ehdokasvaltio – Serbia ja Montenegro on maa, joka seuraa näitä todennäköisesti myöhemmin). Tällöin Tonavan alueen maat kuuluvat yhteisön säännösten perusteella EU:n sisävesiliikennelainsäädännön piiriin. Kun EU liittyy Reinin navigoinnin keskuskomission täysjäseneksi, kuten komission valkoisessa kirjassa ehdotetaan, yhteisö tunnustaa Mannheimin sopimuksen velvoittavan luonteen yleiseurooppalaisen sisävesisäännösten perustana.

7.3. Yksityisoikeudelliset näkökohdat

Ottaen huomioon, että kaikkia kuljetusmuotoja varten on ollut jo vuosikymmenien ajan käytössä yhtenäisiä kansainvälisiä säännöstöjä, jotka ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia, on syytä painottaa, että yhdenmukaistetuilla ja yhtenäisillä säännöksillä on erityisen suuri merkitys sisävesiliikenteelle, joka on luonteeltaan valtioiden rajat ylittävä kuljetusmuoto. Kansainvälisten sopimusten voimaansaattaminen on sisävesiliikennettä koskevan vision kannalta välttämätöntä, jotta voidaan

- toteuttaa yhteisön tason poliittiset tavoitteet
- välttää uuden, väliaikaisen sisävesilainsäädännön kehittäminen EU:n tulevista jäsenvaltioista ja muissa Tonavan alueen valtioissa, jottei lainsäädäntö pirstaloitu entises-tään
- asettaa kansainvälisen kuljetusketjun puuttuva lenkki paikalleen.

7.4. Kansainvälisten sopimusten ratifiointi ja voimaantulo

Niinpä komitea vetoaa Euroopan unionin jäsenvaltioihin (nykyisiin ja tuleviin), jotta ne

- ratifioivat ja panevat täytäntöön jo tehdyt kansainväliset sopimukset (Budapestin sopimus tavaroiden sisävesikuljetuksista [CMNI], Strasbourgin sopimus sisävesiliikenteen vastuun rajoittamisesta [CLNI])
- saavat aikaan sellaisen asianmukaisen ja juridisesti tasapainoisen kansainvälisen sopimuksen vaarallisten aineiden sisävesikuljetusten vastuukysymyksistä vahinko- ja/tai katoamistilanteissa, joka perustuu yrityskentän aloitteesta laadittuun sopimusluonnokseen vaarallisten aineiden sisävesikuljetusten vahinkovastuusta (CRDNI)
- toteuttavat kaikki toimenpiteet, jotka ovat tarpeen eri aloilla lainsäädännön pirstaloitumisen estämiseksi ja sisävesiliikenteen eri lohkojen yhtenäistämiseksi.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

7.5. Sosiaalikysymyksiä koskeva politiikka

Jotta sisävesiliikennealalle saadaan yhdenvertaiset toimintaolosuhteet, miehistölainsäädännölle on välttämättä luotava EU:ssa yhteinen perusta. Työnantajajärjestöjen, työntekijäjärjestöjen sekä yksityisyrittäjiä edustavien järjestöjen välinen työmarkkinavuoropuhelu voi antaa tuntuvaan panoksen asian hyväksi ja edistää samalla miehistölainsäädännön ja työntekijöiden suojelemiseksi annettujen säädösten yhdenmukaistamista.

7.6. Seuraavat toimenpiteet

ETSK kehottaa kaikkia osapuolia työskentelemään edelleen tässä kuvattuun suuntaan. Komitea kannustaa jatkuvasti toimimaan sen hyväksi, että kaikkia Euroopan sisävesiväyliä koskevat yhtäläiset oikeussäännöt voidaan toteuttaa mahdollisimman pian.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja – Yrittäjyys Euroopassa”

(KOM(2003) 27 lopullinen)

(2004/C 10/14)

Komissio päätti 21. tammikuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan mukaisesti pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta ”Vihreä kirja – Yrittäjyys Euroopassa”

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 3. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Ben Butters.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 38 ääntä puolesta ja 3 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

LAUSUNNON TIIVISTELMÄ

Lausunnon johdanto-osassa esitetään lausunnon tavoitteet ja sisältö sekä korostetaan erityisesti tarvetta työskennellä vihreässä kirjassa määritetyissä puitteissa. Tavoitteena on, että komitea voi osallistua mahdollisimman rakentavalla tavalla käynnissä olevaan prosessiin, jonka tarkoituksena on kehittää EU:lle pitkäaikaiset toimintaperiaatteet yritystoiminnan rohkaisemiseksi.

- Toisessa osassa esitetään lyhyitä yleisiä huomautuksia yrittäjyyttä koskevan valkoisen kirjan koko sisällöstä, minkä jälkeen kiinnitetään huomiota kahteen asian kannalta keskeiseen kysymykseen, jotka ovat yrittäjähengen edistäminen ja yrittäjyyteen rohkaisevan ympäristön luominen. Näitä kysymyksiä käsitellään yksityiskohtaisemmin kolmannessa ja neljännessä osassa.
- Viidennessä osassa käsitellään tiettyjä yrittäjyyttä koskevassa vihreässä kirjassa esitettyjä avainkysymyksiä:
 - Onko erityyppisten yrittäjyyden muotojen välillä syytä tehdä ero?
 - Sopiiko yrittäjyys kaikille?
 - Yrittäjyyden yhteiskunnalliset vaikutukset.
 - Yrittäjien motivaatioon vaikuttavat tekijät.
 - Sopiiko Yhdysvalloissa sovellettava yrittäjyyden malli myös Eurooppaan?
 - Yrittäjien yhteiskunnallinen rooli.
- Lausunnon kuudennessa osassa yksilöidään useita yritystoiminnan rohkaisemiseen tähtäviä poliittisia painopisteitä, annetaan konkreettisia suosituksia toimenpiteiksi sekä tehdään ehdotuksia, jotka tulisi ottaa huomioon yrittäjyyttä koskevan vihreän kirjan seurannassa.
- Seitsemännessä osassa komitea vastaa lyhyesti yrittäjyyttä koskevassa vihreässä kirjassa esitettyihin kymmeneen kysymykseen, ja kahdeksas osa sisältää päätelmät.

1. Johdanto

1.1. Tämän lausunnon tarkoituksena on osallistua yrittäjyyden ymmärtämistä ja edistämistä koskevaan jatkuvaan prosessiin. Lissabonin agendassa ja sen jälkeen laaditussa pienyrityksiä koskevassa eurooppalaisessa peruskirjassa korostettiin yritystoiminnan merkitystä kestäväälle kehitykselle Euroopassa sekä tarvetta luoda yrittäjyyttä edistävä poliittinen ympäristö.

1.2. Yrittäjyys on kokonaisvaltainen kulttuurinen käsite. Kyseessä on yleisesti ottaen tietynlainen ajattelutapa, joka voi ilmetä monilla tavoilla. Tässä lausunnossa pyritään ennen kaikkea tarkastelemaan yritystoiminnan harjoittamiseen liittyvää yrittäjyyttä ja tekijöitä, jotka vaikuttavat ihmisten haluun ryhtyä yrittäjiksi.

1.3. Komitean lausunnossa käsitellään vihreässä kirjassa käsitellyjä asioita kyseisen asiakirjan määrittämässä puitteissa. Lausunnossa tarkastellaan yksityiskohtaisesti vihreän kirjan sisältämiä kysymyksiä ja annetaan suosituksia asiaa koskevan toimintasuunnitelman edistämiseksi. Kyseinen toimintasuunnitelma perustuu valtion- ja hallitusten päämiesten keväällä 2003 pitämässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa esittämään pyyntöön.

2. Yleistä

2.1. Komitea suhtautuu myönteisesti yrittäjyyttä koskevaan vihreään kirjaan ja kiittää komissiota erinomaisesta työstä. Komitea katsoo, että yrittäjyyttä koskevassa vihreässä kirjassa kartoitetaan äärimmäisen hyödyllisellä tavalla yritysten nykyisten ja tulevien omistaja-johtajien edessä olevat haasteet ja esitetään arvokas katsaus syihin, joiden takia yritystoiminta on Euroopassa suhteellisen vähäistä.

2.2. Yrittäjyyttä koskevaa komission vihreää kirjaa tulee jo itsessään pitää onnistuneena aloitteena, sillä se herättää vilkasta keskustelua sekä yritysmaailmassa että poliittisten päättäjien keskuudessa. Asiakirjalla voi kuitenkin olla pysyviä vaikutuksia vain jos komissio jatkaa aloittamaansa työtä ja laatii konkreettisia toimenpiteitä sisältävän kunnianhimoisen ja kauaskantoisen toimintasuunnitelman. Tämän jälkeen komission on varmistettava, että päätöksentekijät ja sidosryhmät osallistuvat toimintasuunnitelman täytäntöönpanoon paikallisella, alueellisella, jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla.

2.2.1. Komitea huomauttaa lisäksi, että politiikkaa muotoiltaessa on äärimmäisen tärkeää ottaa huomioon yrittäjien tarpeet. Tämä edellyttää kaikkien pk-yritysten osallistumista siten, että mahdollisimman laaja joukko yritysjärjestöjä osallistuu poliittiseen päätöksentekoon kaikilla tasoilla päätöksentekoprosessin alusta lähtien.

2.2.2. Komitea katsoo, että on erotettava toisistaan yrittäjähenkeä edistävä politiikka, jonka avulla pyritään tekemään yrittäjyyttä tunnetuksi kaikille, ja yrityksiä tukeva politiikka, joka sisältää lainsäädännölliset ja operationaaliset toimet velvoitteiden vähentämiseksi ja kehittämiseen kannustamiseksi. Komitea suosittaa toimintasuunnitelman jakamista kahteen osaan:

- Yrittäjähengen edistäminen: tavoitteena tulee olla yrittäjyyskulttuurin kehittäminen sekä yrittäjyyden maineen palauttaminen ja parantaminen yritystoiminnan mahdollisten jatkajien keskuudessa, kouluissa, yliopistoissa, perhepiirissä, julkisten ja yksityisten palveluiden alalla, erityisesti rahoituslaitoksissa, sekä unionin ja jäsenvaltioiden hallinnossa.
- Yrittäjyyteen rohkaisevan ympäristön luominen: tavoitteena on operationaalisten toimintaohjelmien määrittely yritystoiminnan edistämiseksi vastauksena vihreässä kirjassa esitettyihin kymmeneen kysymykseen.

3. Yrittäjähengen edistäminen

3.1. Kuten vihreässä kirjassa todetaan, yrittäjyys on mielen-tila. Kyseistä mielen-tilaa ei voida opettaa mutta siihen voidaan rohkaista. Yhdistämällä toisiinsa monipuolinen koulutus ja jo nuorella iällä aloitettu yrittäjyyteen perehdyttäminen lapsia ja nuoria voidaan rohkaista ajattelemaan ja käyttäytymään entistä yrittäjähenkisemmin sillä seurauksella, että he saattavat lopulta pitää yrittäjäksi ryhtymistä yhtenä uravaihtoehtona.

3.2. Toimintasuunnitelmassa tulee harkita tarkoin yrittäjyyden käsitteen selvittämistä tytöille ja pojille jo kouluiässä, sillä kyseinen kehityskausi on tärkeä yritysten mahdollisten tulevien omistaja-johtajien sosiaalistumisen kannalta. Yrittäjyyden on

jo pitkän aikaa perinteisesti katsottu tarjoavan työllistymismahdollisuuden ja tilaisuuden sosiaaliseen liikkuvuuteen joillekin sellaisille henkilöille, joiden mahdollisuudet menestyä työmarkkinoilla ovat muutoin rajoitetut, kuten akateemisessa maailmassa huonosti menestyneille ja taloudellisille siirtolaisille. Yhteiskunnalliset ja työmarkkinoilta saadut kokemukset ovat kuitenkin asteittain osoittaneet, ettei yrittäjyys voi tarjota mahdollisuuksia kaikille. Toimintasuunnitelmassa tulisi pohtia, miten yrittäjyys voidaan esittää kaikenkykyisille ihmisille avoimena mahdollisuutena eikä vain sellaisille ihmisille tarkoitettuna ratkaisuna, joiden mahdollisuudet menestyä työmarkkinoilla ovat rajoitetut.

3.3. Yrittäjyyden positiivinen esittely on tärkeä osa pyrkimystä parantaa sitä koskevaa yleistä mielikuvaa Euroopassa. Yrittäjyyttä koskevien kulttuurisidonnaisten asenteiden muuttaminen on kuitenkin tunnetusti vaikea ja aikaa vievä tehtävä. Roolimallien tarjoamisesta ja yrittäjyyden hyvien puolien korostamisesta voi olla hyötyä, mutta pitkällä aikavälillä on tehokkaampaa luoda yritystoimintaa suosiva toimintaympäristö käytännön politiikan keinoin, mihin päätöksentekijöiden tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

3.3.1. Komitea toteaa, että yliopistojen ja julkisten tai yksityisten korkeakoulujen opinto-ohjelmissa keskitytään yleensä suuryrityksiin, mikä haittaa pieniyrittäjyyden opiskelua. Nykyisin "yritystä" käsitteenä tarkastellaan lähinnä markkina- ja pörssi-arvon pohjalta. Pien- ja mikroyrittäjyyden ymmärtäminen entistä paremmin edellyttää kuitenkin tavanomaisten taloudellisten näkökohtien huomioimisen lisäksi myös yrittäjyyteen liittyvien sosiaalisten näkökulmien arviointia.

Komitea ehdottaa, että pienyrityksille ominaisista malleista tehtäisiin taloudellisia ja tieteellisiä tutkimuksia. Tämä mahdollistaisi sen, että toimintaohjelman yhteydessä käynnistettäviksi suunnitelluissa tiedotuskampanjoissa otettaisiin huomioon myös inhimillisen kokoisten yritysten realiteetit ja tuotaisiin esiin yrittäjät, jotka niitä johtavat. Mikroyritysten merkitystä on korostettava yleisölle, ja niitäkin tulisi pitää osoituksena sekä johtajansa että työntekijöidensä ammatillisesta onnistumisesta.

3.4. Ennen kuin yrittäjyyttä voidaan esitellä positiivisena mallina, toimintasuunnitelmassa tulee selvittää, mitä yrityksellä tarkoitetaan ja mitä yrityksen hoitaminen merkitsee. Yrityksen hoitamiseen kuuluu erilaisten voimavarojen, kuten henkilöresurssien ja taloudellisten ja fyysisten (rakennukset ja tarvikkeet) voimavarojen, käyttäminen sellaisten tavaroiden ja palveluiden tuottamiseen, joilla on kysyntää markkinoilla. Yrittäjillä on oltava toimivat suhteet tavarantaimen tai palvelun toimittajiin, henkilökuntaan, asiakkaisiin sekä ulkoisiin sidosryhmiin edustuselimet ja valtion viranomaiset mukaan luettuina. Samalla yrittäjien on huolehdittava oman sekä henkilökuntansa motivaation säilymisestä. Ainoastaan kyseiset roolit ja prosessit ymmärtämällä voidaan luoda perusteet yrittäjyyden positiiviselle esittelylle.

3.5. Yrittäjyyskulttuurin edistämiseen voidaan kutsua mukaan useita julkisia ja yksityissektorilla toimivia organisaatioita. Julkisten instituutioiden osalta on tärkeää, että kaikki viranomaiset, kuten Euroopan komissio sekä jäsenvaltioiden keskuhallinto ja alue- ja paikallisviranomaiset, arvostavat politiikan-teossaan yrittäjyyttä. Kyseisten instituutioiden virkamiesten on opittava ymmärtämään ja sisäistettävä nykyistä paremmin yrittäjähengen ja yrittäjyyden käsitteet. Sama koskee myös niitä poliitikkoja ja lukuisia muita yksityisiä ja julkisia instituutioita, jotka käynnistävät, valvovat tai panevat täytäntöön yrittäjien liiketoimintaan tulevaisuudessa tai tällä hetkellä vaikuttavia politiikkoja.

3.6. Yrittäjyyskulttuurin onnistunut edistäminen edellyttää myös välittäjien käyttämistä. Useat yritysjärjestöt ovat valmiita tekemään nykyistä tiiviimpää yhteistyötä päätöksentekijöiden kanssa. Lisäksi niiden mahdollisuudet saavuttaa jäsenensä erilaisten edistämisalotteiden avulla ovat paljon julkisia viranomaisia paremmat.

3.7. Tiedotusvälineillä on erittäin tärkeä rooli yrittäjähengen edistämässä sekä yritysten ja niiden toiminnan ymmärtämisessä. Ne keskittyvät kuitenkin yleensä liikaa suuryrityksiin ja monikansallisiin yhtymiin. Toimintasuunnitelmassa tulisi määritellä strategioita, joiden avulla voitaisiin tuoda esille yrittäjien roolia, välittää tietoja pien- ja mikroyrityksistä ja korostaa perinteisten ja käsityöläisammattien arvoa.

4. Yrittäjyyteen rohkaisevan ympäristön luominen

4.1. Pk-yrityksissä on petytty jossain määrin yrittäjien kannustamiseen pyrkiviin EU:n toimintalinjoihin. Yleisenä käsityksenä on itse asiassa, että EU:n toimet voivat tukea pk-yrityksiä parhaiten rajoittamalla puuttumistaan asioihin tietyillä aloilla. Pk-yritykset katsovat EU:n olevan vastuussa suuresta osasta raskasta lainsäädäntöä. Toisaalta niiden on samaan aikaan vaikea käsittää ja pitää arvossa yritysten omistajien tukemiseen tähtääviä EU:n toimenpiteitä.

4.2. Yrittäjyyden tukemiseksi ja rohkaisemiseksi voidaan selvästikin tehdä nykyistä enemmän. On kuitenkin tärkeää soveltaa aikaisempaa enemmän alhaalta ylöspäin suuntautuvaa lähestymistapaa. Kyseiseen lähestymistapaan kuuluu, että yrityskentän runsaita kokemuksia ja käytäntöjä hyödynnetään yhteistyössä yritysten ja niiden sidosryhmien kanssa sen sijaan, että aloitteita, poliittisia toimia ja lakeja tyrkytetään ylhäältä alaspäin.

4.3. Kun otetaan huomioon yrittäjyyttä koskevien unionin aloitteiden nopea lisääntyminen sekä pk-yritysten pettyminen asiaan, on oleellisen tärkeää, että toimintasuunnitelmassa

pyritään turvaamaan aikaisempien ja parhaillaan käynnissä olevien toimenpiteiden jatkuvuus ja kiinnitetään huomiota niiden merkitykseen Lissabonissa asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Erityisesti vuonna 2000 laaditussa pienyrityksiä koskevassa eurooppalaisessa peruskirjassa käynnistettyä työtä on jatkettava, ja toimintasuunnitelmaan olisikin sisällytettävä täydentäviä suosituksia peruskirjaan sisältyvien kymmenen toimintalinjan toteuttamiseksi ⁽¹⁾.

5. Yrittäjyyttä koskevan vihreän kirjan pääsisältö

5.1. Keskustelu yrittäjyyden määritelmästä ei pääty koskaan eikä kysymykseen ole oikeaa tai väärää vastausta. Vihreän kirjan II.A.iii. kohdassa annettu määritelmä sekä asiakirjan yleinen henki eivät kuitenkaan onnistu ottamaan asianmukaisesti huomioon niin kutsutun "tavanomaisen yrittäjyyden" olemassaoloa. Kaikki yrittäjät eivät yhdistä riskinottoa, luovuutta ja/tai innovatiivisuutta hyvään johtamiseen, kuten vihreään kirjaan sisältyvässä yrittäjyyden määritelmässä annetaan ymmärtää. Komitea katsoo lisäksi, että kaikkiin yrittäjyyden määritelmiin tulee sisältyä palkitsevuuden käsite. On myös tunnustettava, että yrittäjiä motivoivat lukuisat erilaiset palkitsevat tekijät.

5.2. Sellaisia yrittäjiä, jotka haluavat varmistaa itselleen vakaan toimeentulon, on paljon enemmän kuin vihreässä kirjassa mainitun kaltaisia yrittäjiä. Pk-yrityksiä omistavien henkilöiden yritystoimintaa koskevat odotukset sekä heidän taipumuksensa ja johtajantaitonsa poikkeavat toisistaan. Lisäksi yritykset voivat sijaita vaurailta tai köyhiltä alueilla tai toimia hyvin erilaisilla elinkeinoaloilla, kuten perinteisillä aloilla tai huippualoilla. Yrittäjyyttä koskevan vihreän kirjan seurannan yhteydessä ei tule pyrkiä määrittämään sitovasti, mitä yrittäjyydellä tarkoitetaan. Sen sijaan seurannan tulisi koskea kaikenlaista yrittäjiä, jotka harjoittavat kaikenlaista yritystoimintaa eri alueilla ja aloilla.

5.3. On tärkeää korostaa, että yrittäjyys ei ole ratkaisu kaikkiin yhteiskunnallisiin ongelmiin eikä jokainen ihminen voi olla potentiaalinen menestyvä yrittäjä. Tämä tosiasia on syytä muistaa vihreän kirjan seurannan yhteydessä. Näin ollen toimintasuunnitelmassa tulisi keskittyä löytämään ne ihmiset, jotka haluavat menestyä yrittäjinä, sekä kannustaa ja tukea heitä, sen sijaan että yritettäisiin saada ihmiset ryhtymään yrittäjiksi vastoin heidän parempaa tietoaan tai pakotettaisiin työntekijöitä tai työttömiä työllistämään itsensä.

⁽¹⁾ Pienyrityksiä koskevasta eurooppalaisesta peruskirjasta laatimaan oma-aloitteisessa lausunnossa Euroopan talous- ja sosiaaliko-mitea ehdotti, että komissio voisi "tehdä tosiasiallisen monivuotisen toimintasuunnitelman sekä käynnistää yhteisössä ja jäsenvaltioissa toimenpiteitä, jotta peruskirjan ajatusta toteutettaisiin tosiasiallisesti ja tehokkaasti". EYVL C 48, 21.2.2002, s. 11-17.

5.4. Komission käyttämät tilastot saattavat osoittaa, että tyytyväisyys työhön on itsenäisten ammatinharjoittajien keskuudessa suurempi kuin palkattujen työntekijöiden keskuudessa, mutta itsenäisten ammatinharjoittajien määrän suhteellinen lisääntyminen tuo mukanaan myös uusia haasteita eurooppalaiselle yhteiskunnalle. Itsensä työllistäminen saattaa aiheuttaa yksilötasolla myös ongelmia, ja samoin kuin yrittäjyys yleensä myöskään itsenäinen ammatin harjoittaminen ei ole kaikille sopiva ratkaisu. Näitä asioita on syytä pohtia toimintasuunnitelmassa.

5.5. Vihreän kirjan II.B.iii. kohdassa korostetaan aivan oikein, että ihmiset voivat ryhtyä yrittäjiksi useista eri syistä, eikä korkea tulotaso ole todellakaan aina tärkein motiivi. Muita kannustavia tekijöitä ovat itsenäisyys, tyytyväisyys työhön, mahdollisuus käyttää omia kykyjä ja taitoja sekä mahdollisuus vaikuttaa itse työn ja muun elämän väliseen tasapainoon. Vaikka verojen alentaminen onkin yksi ilmeinen tapa lisätä yritystoiminnan palkitsevuutta, yrittäjyyteen liittyvien riskien ja palkitsevuuden tasapainoa arvioitaessa on syytä ottaa huomioon, että myös mahdollisuus toteuttaa itseään on erittäin tärkeä asia.

5.6. Ajatus yhdestä yrittäjyyden mallista merkitsee sitä, että päätöksentekijät yrittävät kehittää ohjailevan ja yhdenmukaisen yrittäjyyden mallin koko Eurooppaa varten. Tämä vahvistaisi todennäköisesti pk-yritysten keskuudessa yleistä näkemystä, jonka mukaan päätöksentekijät ymmärtävät huonosti yrittäjien todellisuutta sekä yritystoiminnan moninaisuutta.

5.7. Vihreän kirjan II osan C kohdassa tarkastellaan yrittäjyyteen liittyviä puutteita ja mahdollisuuksia EU:ssa. Kyseisessä kohdassa käytetyt taustatiedot antavat epäsuorasti aiheen esittää seuraava perustavaa laatua oleva kysymys: tulisiko EU:n pyrkiä ottamaan käyttöön Yhdysvalloissa sovellettava lähestymistapa yrittäjyyden edistämiseen? Tilastotiedot osoittavat, että Yhdysvaltoihin verrattuna huomattavasti harvemmat ihmiset Euroopassa harkitsevat uuden yrityksen perustamista ja huomattavasti useammat pitävät palkattuna työntekijänä toimimista itsenäistä ammatinharjoittamista parempana. Useat tarkkailijat uskovat eurooppalaisen yhteiskuntamallin olevan yksi tärkeimmistä syistä siihen, että useammat eurooppalaiset pitävät palkkatyötä yrittäjyyttä parempana. Vihreän kirjan seurannan yhteydessä tulee pohtia seuraavia kysymyksiä: a) ovatko kyseiset tiedot itsessään riittäviä, jotta niiden perusteella voidaan verrata EU:n toimia eri jäsenvaltioissa muualla maailmassa sovellettaviin käytäntöihin, b) minkälaisia vaikutuksia on sillä, että palkkatyötä pidetään itsenäistä ammatinharjoittamista parempana, c) liittyykö asia suoraan yrittäjyyden dynamiikan puuttumiseen Euroopasta ja d) ovatko ehdotetut ratkaisut Euroopassa yhteiskunnallisesti hyväksyttäviä.

5.7.1. Komitea kehottaa kehittämään, keräämään ja sovelta-
maan entistä järjestelmällisemmin pienyrityksiä koskevaa, yhteisiin määritelmiin ⁽¹⁾ perustuvaa vertailuaineistoa. Siten voi-

daan entistä helpommin mitata yritystoiminnan määrää eri jäsenvaltioissa, alueilla ja ajanjaksoina kaikkialla Euroopassa sekä luoda terve perusta poliittiselle päätöksenteolle.

5.8. Komitea katsoo, että pyrittäessä lisäämään yrittäjyyden dynamiikkaa tulisi keskittyä yrittäjien määrän sijasta laatuun. Entistä useampien ihmisten rohkaiseminen ryhtymään itsenäiseksi ammatinharjoittajiksi tai perustamaan jopa uusi yritys ei välttämättä johda menestyksellisen ja kestävä yritystoiminnan lisääntymiseen. On otettava huomioon, että liian monien uusien yritysten perustamiseen tähtäävä politiikka saattaa aiheuttaa ongelmia jo olemassa oleville liikeyrityksille. Toimintasuunnitelmaan tulisikin sisällyttää useampia vaihtoehtoja jo olemassa olevan liiketoiminnan kehittämiseksi.

5.9. Kaikella yritystoiminnalla on yhteiskunnallisia vaikutuksia, jotka voivat olla myönteisiä tai kielteisiä, tahallisia tai tahattomia. Kun otetaan huomioon EU:n valtion- ja hallitusten päämiesten Lissabonissa vuonna 2000 hahmottelema visio unionin taloudellisesta kehityksestä sekä pk-yritysten keskeinen rooli kyseisessä prosessissa, on tärkeää, että vihreän kirjan seurannan yhteydessä yrittäjyyden yhteiskunnallista merkitystä (II.B.iv. kohta) käsitellään aikaisempaa kattavammin. Useat pk-yritykset saattavat osoittaa "vastuullista yrittäjyyttä", mutta yhtä lailla useat yritykset saattavat toimia toisin. Vastuullisen yrittäjyyden edistämiseksi on luotava muihin kuin lainsäädäntötoimiin perustuva asianmukainen lähestymistapa.

6. Yrittäjyyden edistämistä koskevat poliittiset painopisteet

6.1. Poliittisen päätöksenteon vaikutukset yrittäjyyteen ovat monimutkaiset, ja niitä on vaikea mitata täsmällisesti. Väite, jonka mukaan "poliittisilla toimilla voidaan lisätä yrittäjyyttä", pitää kuitenkin varmasti paikkansa ja koskee päätöksentekoa kaikilla tasoilla.

6.1.1. Komitea myöntää, että näkemykset yrittäjyyden edistämiseen tähtäävistä poliittisista painopisteistä vaihtelevat eri sidosryhmien näkökulmasta riippuen. Komission laatimassa Euroopan työllisyysstrategiassa korostetaan, että yritystoiminnan vaikutukset kilpailukykyyn, kasvuun sekä pysyvien ja laadukkaiden työpaikkojen syntymiseen riippuvat ennen kaikkea eri politiikanlajien laajasta yhdistelmästä painottaen monia myös komitean tärkeinä pitämiä keskeisiä aloja. Yhdistelmään kuuluisivat sääntely- ja hallintopuitteiden parantaminen, ammattitaitoisen työvoiman saanti, yrittäjyyttä ja johtamistaitoa koskevien asenteiden muuttaminen entistä myönteisemmiksi, liiketoimintaa tukevan ympäristön luominen, toimivat hyödyke- ja työvoimamarkkinat sekä tutkimus- ja innovaatiotoimintaa suosivat olosuhteet ⁽²⁾. Komitea kehottaa komissiota noudattamaan tarkoin työllisyysstrategian sisältöä toimintasuunnitelmaa laatiessaan.

(1) Yhteiset määritelmät perustuvat toukokuussa 2003 tarkistettuihin mikroyrityksiä ja pieniä ja keskusuuria yrityksiä koskeviin komission määritelmiin, joita aletaan soveltaa tammikuusta 2005 lähtien ([C (2003) 1422]).

(2) KOM(2003) 176 lopullinen.

6.1.2. Komitea korostaa lisäksi makrotaloudellisen vakauden merkitystä yritystoiminnan edistämiseksi.

6.1.3. Komitea painottaa, että yrittäjyyden edistämiseen tähtävien politiikkojen muotoilemisen yhteydessä toimintasuunnitelmassa on saatava aikaan tasapaino eri sidosryhmien usein keskenään kilpailevien vaatimusten välille.

6.2. Päätöksenteon tehostaminen

6.2.1. Kuten Euroopan työllisyysstrategiaa edellä käsiteltäessä kävi selvästi ilmi, pienten yritysten tukemiseksi tulee olla käytettävissä muitakin poliittisia vaihtoehtoja kuin pelkästään ”yrityspolitiikan” piiriin kuuluvat toimet. Toimenpiteet tulisi pikemminkin sijoittaa horisontaalisesti kaikkiin asianomaisiin politiikanaloihin (työllisyys, verotus, ympäristö, koulutus jne.) sekä vertikaalisesti kaikille päätöksenteon tasoille. Siten olisi helpompi varmistaa, että virkamiehet ja poliitikot ottavat nykyisten ja tulevien yrittäjien tarpeet huomioon huomattavasti useammin kuin useimmilla hallinnon ja politiikan tasoilla Euroopassa tällä hetkellä tapahtuu.

6.2.2. Esimerkiksi aluepolitiikka on tärkeä mekanismi, jonka avulla yrityspolitiikkaa voidaan toteuttaa. Komitea kehottaa siksi komissiota ottamaan pienyrityksiä koskevan peruskirjan suositukset yhdeksi operationaaliseksi painopisteeksi tulevilla rakennerahastoissa ja koheesiopolitiikassa.

6.2.3. Komitea katsoo, että kaikkien asianomaisten julkisten ja yksityisten instituutioiden ja virastojen tulee harjoittaa tehokasta, asianmukaista ja toteuttamiskelpoista yrityspolitiikkaa. Poliitiikan kehittämisen ja toteuttamisen edellytyksenä on valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten instituutioiden osallistuminen. Esimerkiksi verojärjestelmien muutoksista ei voida päättää yhteisön tasolla, sillä ne edellyttävät jäsenvaltioiden toimenpiteitä.

6.2.4. Poliitiikan tehokkaan täytäntöönpanon turvaamiseksi komitea kehottaa, että toimintasuunnitelmassa yksilöidään selvästi, millä päätöksenteon tasolla poliittisia toimia kehitetään, toteutetaan, valvotaan ja arvioidaan. Esimerkiksi yrittäjyyden edistämiseksi kouluissa voidaan päättää yhteisön tasolla, mutta asian käytännön toteutus voi tapahtua vain yhteistyössä koulutusviranomaisten kaltaisten paikallisviranomaisten kanssa. Tällaisella integroidulla lähestymistavalla varmistetaan politiikan täytäntöönpanon onnistuminen ja rajoitetaan samalla perusteettomien aloitteiden kehittämistä.

6.2.5. Loitontuminen rajoitetun lähestymistavan soveltamisesta EU:n yrityspolitiikkaan ei merkitse sitä, että komission yritystoiminnan pääosaston rooli kapenisi millään tavalla. Yritystoiminnan pääosaston roolia tulisi päinvastoin vahvistaa:

pk-yritysten edustajan nimeäminen voisi lisätä pääosaston mahdollisuuksia vaikuttaa komission muihin yksiköihin. Toimintasuunnitelmassa tulisikin selvittää, miten yritystoiminnan pääosaston vaikutusta koko komission työskentelyyn voitaisiin entisestään lisätä. Lisäksi tulee pohtia, miten kyseinen pääosasto voi edistää pk-yritysjärjestöjen osallistumista päätöksentekoon järjestelmällisesti ja riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta niillä olisi mahdollisuus osallistua päätöksentekoprosessiin rakentavalla tavalla.

6.2.6. Yritysten omistaja-johtajien ja poliitikkojen näkemysten välillä on joskus huomattava kuilu. Kuilua voidaan yrittää kaventaa kuulemalla välittäviä organisaatioita ja edustajia kaikkien asianomaisten poliittisten aloitteiden kaikissa suunnitteluvaiheissa. Tämä antaa pk-yrityksille mahdollisuuden osallistua päätöksentekoprosessiin, vaikuttaa päätöksenteon tuloksiin sekä ymmärtää entistä paremmin päätöksentekijöiden pyrkimyksiä.

6.2.7. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on tehnyt paljon arvokasta työtä sääntelyn parantamiseksi ja yksinkertaistamiseksi: se on mm. laatinut äskettäin lausunnon yksinkertaistamisesta⁽¹⁾. Sääntelyn parantamista ja yksinkertaistamista on jatkettava edelleen, jotta päätöksenteossa voitaisiin suosia entistä enemmän yrittäjiä ja ottaa samalla huomioon myös muiden sidosryhmien näkemykset ja edut. Yrittäjien suoraa osallistumista päätöksentekoprosessiin entistä aikaisemmassa vaiheessa tulisi rohkaista nykyistä enemmän. Lisäksi tulee tehdä laajoihin kuulemisiin pohjautuvia perusteellisia vaikutusten arviointoja, joiden yhteydessä otetaan järjestelmällisesti huomioon myös vaihtoehtoiset ratkaisut. Asetusehdotusten osalta tulee myös selvittää, miksi ei ole valittu muuta kuin lainsäädännöllistä vaihtoehtoa.

Edellä mainittujen politiikanalojen lisäksi julkisessa politiikassa on tietysti käytettävissä myös lukuisia yksityiskohtaisempia tapoja tukea yrittäjiä. Joihinkin niistä kiinnitetään erityistä huomiota seuraavassa osassa.

6.3. Mahdollisten tulevien yrittäjien kouluttaminen

6.3.1. Komitea toistaa näkemyksensä, jonka mukaan lapset tulee tutustuttaa jo nuorina yrittäjyyden käsitteeseen tarjoamalla heille myönteisiä esimerkkejä. Lisäksi oppilaita tulee kouluissa ja korkeakouluissa rohkaista useiden aineiden opettamisen yhteydessä kehittämään yrittäjyyteen liittyviä taitoja sekä luomaan yhteyksiä yrittäjiin.

6.3.2. Mahdollisten tulevien yrittäjien koulutuksessa tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että ihmiset voivat ryhtyä yrittäjiksi myös myöhemmässä elämänvaiheessa, joten koulutuksessa ei tulisi keskittyä pelkästään nuoriin.

⁽¹⁾ EUVL C 133, 6.6.2003.

6.4. Yrityksen perustaminen

6.4.1. Komission asiakirjassa kiinnitetään huomiota yrityksen perustamiseen kuluvaan aikaan. Päätöksentekijät kaikkialla Euroopassa ovatkin viime aikoina pyrkineet aktiivisesti lyhentämään kyseistä aikaa. Ennen yrityksen perustamista ja perustamisen jälkeen esiintyvät esteet ovat kuitenkin paljon merkittävämpi ongelma, joten tällainen pakkomielle nopeuttaa yritysten rekisteröintiä on perusteeton. Yritysten rekisteröinnin muuttaminen nopeaksi ja halvaksi saattaa itse asiassa tahattomasti edistää yritysten perustamista ja tuhoamista suosivan lähestymistavan (*create and destroy*) syntymistä ja samalla lyhentää aikaa, jonka yrittäjä käyttää ennen uuden liikeyrityksen perustamista tutkimukseen, suunnitteluun, valmiuksien parantamiseen ja yleiseen harkintaan.

6.5. Liiketoiminnan tukipalvelut

6.5.1. Liiketoiminnan asianmukainen tukeminen voi tietysti lisätä yritysten mahdollisuuksia menestyä aikaisempaa paremmin. Toisaalta kaikki valtion ylläpitämät tukipalvelut voivat olla virheellisiä, sillä eräät yrittäjät ovat yksinkertaisesti sitä mieltä, että julkinen sektori ei ole luonnollinen taho neuvomaan yrityksiä. Tukea tarvitsevat yrittäjät kääntyvät aluksi luottamiensa neuvonantajaverkkojen puoleen. Kokemus osoittaa, että yrittäjät turvautuvat ensi kädessä muihin yrittäjiin ja tämän jälkeen yritysten tavanomaisiin neuvonantajiiin (esim. kirjanpitäjiin, pankkeihin ja asianajajiin) ja alan organisaatioihin ja ammattialajärjestöihin. Vasta tämän jälkeen ne ovat valmiita kääntymään muiden tahojen puoleen. Tämä korostaa mentorien potentiaalista roolia yrittäjien tukemisessa, ja poliittisten toimien tulisikin perustua luonnollisten tuentarjoajien panokseen.

6.5.2. On myös tärkeää, että EU:n harjoittama liiketoiminnan tukipolitiikka nivoutuu tiiviisti yhteen jäsenvaltioiden instituutioiden ja politiikkojen kanssa, jotta voidaan varmistaa politiikan menestyksellinen ja tehokas täytäntöönpano sekä helpottaa asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

6.5.3. Toimintasuunnitelmassa tulisi pohtia keinoja, joilla yrittäjiä voitaisiin kannustaa vaatimaan ja käyttämään liiketoiminnan tukipalveluita.

6.5.4. Toimintasuunnitelmaan tulisi sisällyttää toimenpiteitä, jotka turvaavat tuki- ja neuvontapalveluiden saatavuuden yrityksen perustamisprosessin kaikissa vaiheissa eli ennen yrityksen perustamista, perustamisen aikana ja sen jälkeen. Tämä parantaisi merkittävästi yritysten selviytymis- ja menestymismahdollisuuksia.

6.6. Kykyjen ja taitojen edistäminen

6.6.1. Kykyjen ja taitojen edistäminen on oleellisen tärkeää yrittäjyyden dynamiikan lisäämiseksi Euroopassa. Yritysten

omistaja-johtajien henkilökohtaiset ominaisuudet ovat keskeisen tärkeitä liiketoiminnan menestymisen kannalta. Yrittäjyyden dynamiikka liittyy kuitenkin yhtä paljon yrityksen päivittämiseen hoitamiseen kuin yrittäjän innovatiivisuuteen ja visioihin.

6.6.2. Yritys menestyy todennäköisesti paremmin, jos sen omistaja-johtajien tukena on heidän taitojaan täydentäviä mentoreita tai muita avainhenkilöitä.

6.6.3. Oppisopimus- ja vuorottelukoulutuksen edistäminen sekä oppisopimusoppilaiden kannustaminen kansainväliseen liikkuvuuteen ovat tärkeitä keinoja yrittäjähengen edistämiseksi. Komitea toivoo, että toimintaohjelmassa harkitaan yhteisön rahoittamien vaihto-ohjelmien luomista oppisopimusoppilaille sekä yrittäjille.

6.7. Epävirallinen koulutus

6.7.1. Jotkut olettavat, että pienyritykset eivät kouluta henkilökuntaansa riittävästi ja ettei myöskään itse yrittäjillä ole aina heidän tehtäviensä vaatimaa ammattitaitoa. Kokemus osoittaa, että pienyrityksissä suurin osa sekä omistajien että työntekijöiden koulutuksesta on tiettyä tarkoitusta varten suunniteltua ja epävirallista ja se vastaa kunkin henkilön työntekoon liittyviä erityistarpeita. Valtiovalta ja sitä edustavat koulutuksen tarjoajat eivät suurelta osalta tunnusta tämän toiminnan merkitystä, kun ne arvioivat koulutuksen laatua ja määrää pienyrityksissä ⁽¹⁾. Toisaalta julkisen sektorin ylläpitämät, pienyrityksille tarkoitetut koulutusohjelmat perustuvat usein pätevyöitymiseen, vaativat osallistumista yrityksen eteen tehtävän työajan ulkopuolella ja ovat järjestelmällisiä. Tämän seurauksena yritysten omistajien ja niiden henkilökunnan osallistuminen koulutusaloitteisiin on usein odotettua vähäisempää.

6.7.2. Jotta pienyrityksiä koskevaa koulutuspolitiikkaa voitaisiin kehittää vastaamaan nykyistä paremmin yritysten tarpeita, toimintasuunnitelmassa tulee käsitellä kyseistä epäsuhtaa koulutustarjonnan ja yritysten tarpeiden välillä erityisesti koulutuksen sisällön ja toteutusmuodon osalta. Tätä epäsuhtaa voidaan kaventaa ottamalla koulutuksessa aikaisempaa enemmän huomioon se, miten yrittäjät ja heidän henkilökuntansa koulutautuvat, sekä kannustamalla kehittämään entistä joustavampia koulutusmuotoja. Lisäksi yritysten omistajat on saatava vakuuttuneiksi siitä, että koulutuksesta on hyötyä yritysten henkilökunnalle ja suorituskyvylle.

(1) Ks. esim. Kitching J. ja Blackburn R (2003): "Measuring Training in Small Firms", Small Business Council, Lontoo, maaliskuu.

6.8. Liiketoiminnan siirto ja liiketoiminnan jatkumisen suunnittelu

6.8.1. Jotta menestyksellinen ja kestävä liiketoiminta olisi mahdollista, on keskeisen tärkeää kiinnittää huomiota liiketoiminnan jatkumisen sekä yritysten omistaja-johtajien yritystoiminnasta luopumisen huolelliseen suunnitteluun. Siksi on pohdittava erityisen tarkoin, millaisilla toimenpiteillä voidaan lievittää "seuraajakriisiä" eli tilannetta, jossa myynnissä on paljon yrityksiä, mutta ostajia ei ole riittävästi.

6.8.2. Yhtenä vaihtoehtona on markkinoiden vahvistaminen, jotta liiketoiminnan siirrosta tulisi entistä avoimempaa. Muita vaihtoehtoja ovat mm. liiketoiminnan siirtoa koskevan lainsäädännön ja verojärjestelmien uudelleenarviointi niin että samalla otetaan huomioon EU:n tasolla jo olemassa olevat työntekijöiden oikeudet ⁽¹⁾.

6.9. Rahoituksen saanti

6.9.1. Tutkimukset osoittavat, että pienyritysten perustaminen ja kasvu pyritään rahoittamaan niiden omista varoista. Kun pienyritykset tarvitsevat ulkopuolista rahoitusta, ne kääntyvät yleensä pankkien puoleen. Pääomarahoituksen hakeminen, epävirallinen tai virallinen riskipääoma mukaan luettuna, ei ole ollut yhtä yleistä kuin aluksi arvioitiin. Tämä saattaa johtua markkinoiden puutteellisesta toiminnasta tai yrittäjien haluttomuudesta vähentää omistusoosuuttaan. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että Euroopassa tällä hetkellä vallitseva alhainen korkotaso on mahdollistanut yritysten rahoittamisen suhteellisen halvalla lainarahalla.

6.9.2. Tutkimukset eroavat siinä, miten suurena liiketoiminnan esteenä ne pitävät rahoitusongelmia. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että rahoituksen saaminen yrityksen perustamisesta, kehittämistä ja kasvua varten on ongelma, joka haittaa etenkin tietäntyyppistä taloudellista toimintaa, tietyillä alueilla toimivia yrityksiä sekä tavanomaisesta poikkeavia yrittäjiä. Erityisen tärkeää olisi löytää ratkaisu alle 1,5 miljoonan euron suuruisiin oman pääoman vajeisiin.

6.9.3. Mikrolainojen rooliin uuden yritystoiminnan edistämässä on kiinnitetty yhä enemmän huomiota. Kyseisen rahoitusmuodon merkitys pk-yritysten kokonaisrahoitukselle on vähäinen. Tähänastiset kokemukset kuitenkin osoittavat, että mikrolaina saattaa olla tarkoituksenmukaisiin rahoitusmuoto epäsuotuisilla alueilla toimiville yrittäjille ja yrityksille. Mikrolaina saattaa esimerkiksi olla merkittävä tapa rahoittaa mikroyritysten toimintaa uusissa jäsenvaltioissa, joissa rahoituksen saaminen voisi muutoin olla vaikeaa. Komitea suosittaa, että toimintasuunnitelmassa pohditaan mikrolainojen merkitystä ja olosuhteita, joissa kyseinen rahoitusmekanismi voi olla tehokas tapa edistää yritystoimintaa, sekä sitä, miten mikrolainojen käyttöä voidaan parhaiten tukea.

6.9.4. Toimintasuunnitelmassa tulisi tarkastella edelleen niitä liiketoiminnan erityismuotoja, jotka kärsivät rahoitusongelmista. Rahoitusmarkkinat ovat nykyisin monimutkaiset ja niillä on paljon toimijoita. Nykyisiä rahoituskanavia tulisi vahvistaa, ja yritysrahoitusta koskevien aloitteiden tulisi pohjautua olemassa oleviin välityspalveluihin sen sijaan, että luotaisiin uusia rakenteita.

6.9.5. Komitea katsoo, että sellaiset vihreässä kirjassa ehdotetut ratkaisut kuin mikrolainat, riskipääoma tai yksityiset pääomasijoitukset sopivat vain osittain pienyritysten tarpeisiin. Komission tulee harkita ammatillisten ja keskinäiseen takaukseen perustuvien rahastojen luomista, jotta yrityksille olisi helpompaa saada luottoja liiketoimintansa kehittämiseen. Komitea esittää, että Euroopan investointirahasto vahvistaa pk-yrityksille tarkoitettuja vakuudet antavia rahoitusvälineitä suuntaamalla niitä entistä paremmin pienten ja mikroyritysten sekä käsiteollisuusyritysten tarpeisiin erityisesti standardisointiin, ympäristöön sekä tuotanto- ja viestintäteknologian hankintaan liittyvien investointien alalla.

6.10. Julkiset hankinnat

6.10.1. Luonnollisin, tehokkain ja suoriin tapa, jolla julkiset viranomaiset voivat tukea yrittäjiä, on parantaa pienyritysten mahdollisuuksia toimittaa julkisia hankintoja. Näyttää kuitenkin siltä, että samoin kuin pienyritykset tuntevat luonnostaan kuuluvansa muiden pienyritysten joukkoon ⁽²⁾, myös julkiset viranomaiset suuntautuvat hankinnoista päättäessään kohti hallinnoltaan itsensä kaltaisia suuryrityksiä. Kyseessä on merkittävä kulttuurinen este, joka johtuu sekä julkisten viranomaisten että pk-yritysten asenteista ja joka on poistettava, jotta pienyritykset osallistuvat julkisten hankintojen toimittamiseen.

6.10.2. Pyrkimykseen avata julkiset hankinnat pienyrityksille liittyy useita haasteita. Hankintasopimusten saamisen edellytyksenä olevat vaatimukset ovat pienyrityksille ongelmallisia sopimusten suuren koon, niihin liittyvien erilaisten palveluiden sekä tarjouskilpailuita koskevien byrokraattisten menettelyjen takia. Viime aikoina valtion viranomaiset ovat pyrkineet varmistamaan, että sopimusten saajat toimivat ympäristöstävällisesti, mikä saattaa edelleen vaikeuttaa julkisten hankintojen avaamista pienyrityksille. Näitä kysymyksiä on syytä pohtia yksityiskohtaisemmin toimintasuunnitelmassa.

⁽¹⁾ Liiketoiminnan siirtoa pk-yrityksissä käsittelee komission asiantuntijaryhmän loppuraportti, toukokuu 2002.

⁽²⁾ Komitea asettaa kyseenalaiseksi vihreän kirjan III.B.vi. kohdassa esitetyn väitteen, jonka mukaan "on luonnollista, että kaikenkoiset yritykset tekevät yhteistyötä".

6.11. Verotaakka

6.11.1. Epävirallisia investointeja yrityksiin voitaisiin rohkaista suuresti muuttamalla verojärjestelmiä sopivammiksi. Tämä voisi perustua verokannustimiin, jotka kannustaisivat sijoittamaan voittovarot takaisin yrityksiin. Tällaisen järjestelmän etuna olisi sen tehokas toteutettavuus sekä yhteensopivuus yritysten omistaja-johantajien sijoitusmieltymysten kanssa. Järjestelmän avulla vältettäisiin myös ulkopuolisiin investointeihin liittyvä omistusosuuden pienentyminen samalla kun se kannustaisi merkittäväällä tavalla kasvattamaan liiketoimintaa.

6.11.2. Yritysten omistaja-johdajat tulevat aina vaatimaan verojen alentamista, mutta he arvostaisivat myös verotukseen liittyvän hallinnollisen taakan keventämistä. Toimintasuunnitelmassa tulisi suosittaa analyysin tekemistä eri tavoista tukea yritysten omistaja-johdajia erilaisten verojen maksamisessa ⁽¹⁾.

6.11.3. Kyseessä on jälleen yksi esimerkki tarpeesta sisällyttää yrityspolitiikkaa osaksi muita politiikanaloja unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden tasolla.

6.12. Itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturva

6.12.1. Itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvaa tulee pohtia huolellisesti, ja riskinoton ja sosiaaliturvan välille on löydettävä oikea tasapaino. Ei ole selvästi ristiriitaista vaatia samaan aikaan sekä verojen alentamista että sosiaaliturvan parantamista. On kuitenkin ryhdyttävä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, etteivät sosiaaliturvajärjestelmät syrji itsenäisiä ammatinharjoittajia tai yritysten omistaja-johdajia.

6.13. Yrittäjyys ja sosiaalinen syrjäytyminen

6.13.1. Yrittäjyys koskee yhteiskunnan kaikkia sektoreita, ja komitea korostaakin, että toimintasuunnitelmassa on tunnistettava tämä moninaisuus. Etenkin yhteisötalouden yritykset, kuten osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt, säätiöt ja yhdistykset, yhdistävät yritystoiminnan yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen.

6.13.2. Myös yrityksen omistaminen on yksi tapa, jonka avulla sosiaalisesti syrjäytyneet ryhmät voivat osallistua työmarkkinoille. Komitea katsoo kuitenkin, että yrittäjyyden merkitys sosiaalisen syrjäytymisen torjunnassa vaatii lisätutkimuksia.

6.13.3. On tärkeää, että toimintasuunnitelmassa kiinnitetään huomiota erityyppisten yritysten olemassaoloon ja niiden kokemuksiin yhteiskunnallisista tavoitteista. Lisäksi on tärkeää, että toimintasuunnitelmassa rohkaistaan luomaan tukipalveluita kyseisten yritysten tarpeiden tyydyttämiseksi.

6.14. Spin-off-yritykset

6.14.1. Toimintasuunnitelmassa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että yliopistoja ja korkeakouluja rohkaistaan perustamaan spin-off-yrityksiä. On syytä olettaa, että vaikka EU:sta löytyykin esimerkkejä asiaa koskevista hyvistä käytännöistä, spin-off-yritysten kehittämismahdollisuuksia ei ole vielä hyödynnetty täysmääräisesti. Toimintasuunnitelmassa onkin pohdittava mahdollisuuksia kehittää tämäntyyppistä yritystoimintaa ja siihen liittyviä menettelyjä sekä tarkasteltava tarvittaessa asiaa koskevia poliittisia vaihtoehtoja.

6.15. Epäonnistumisen häpeä

6.15.1. Euroopassa on yleistä, että konkurssin tehneen yrityksen omistaja-johdaja joutuu huonoon maineeseen. Komitea suhtautuu myönteisesti vihreässä kirjassa esitettyyn näkemukseen, jonka mukaan tällaiseen haitalliseen suhtautumiseen on puututtava. Etenkin mahdollisten sijoittajien ja rahoituslaitosten olisi suhtauduttava nykyistä myönteisemmin tämänkaltaiseen yritystoimintaan koskevaan kokemukseen, jonka voidaan väittää olevan erittäin arvokas askel yrittäjän oppimisuralle ja joka parantaa usein yrittäjän mahdollisuuksia onnistua entistä paremmin tulevassa liiketoiminnassaan.

6.16. Sisämarkkinat

6.16.1. Euroopan yhtenäismarkkinat ovat edelleen useille pk-yrityksille hyvin etäinen käsite, sillä suuri osa niistä ei pyri koskaan hyödyntämään paikallisten tai valtakunnallisten kotimarkkinoidensa ulkopuolisia mahdollisuuksia. Jotkin pienyritykset ovat kuitenkin sijoittuneet siten, että niillä on hyvät mahdollisuudet myydä tuotteitaan ja palveluitaan rajojen yli ja muissa jäsenvaltioissa. Niitä voidaan tukea tässä toiminnassa kehittämällä erityisesti jatkuvasti sellaisia perusrakenteita, jotka tukevat tavaroiden, ihmisten ja informaation vapaata liikkuvuutta, sekä lisäämällä ammattipätevyyden vastavuoroista tunnistamista.

6.17. EU:n laajentuminen

6.17.1. Kuten komitea on aikaisemmin todennut, pk-yritykset ovat "muutosprosessin kantava voima" ja ne "vaikuttavat suuresti bruttokansantuotteeseen ja työllisyyteen" uusissa jäsenvaltioissa. Kyseisissä maissa toimivat pk-yritykset joutuvat kohtaamaan useilla aloilla valtavia ongelmia, jotka koskevat etenkin rahoituksen saamista, koulutusta sekä tuki- ja neuvonpalveluita ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Yhtenä esimerkkinä on Belgiassa sovellettava lähestymistapa, jossa työntekijöiden tuloverotuksen ja sosiaaliturvan hallinnoinnissa käytetään valitystoimistoja.

⁽²⁾ EYVL C 193, 10.7.2001. Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Keski- ja Itä-Euroopan ehdokasmaiden työllisyys sekä sosiaali- ja työmarkkinapolitiittinen tilanne".

6.17.2. On tärkeää, että toimintasuunnitelmassa tarkastellaan laajentumisen vaikutuksia pk-yritysten toimintaan sekä nykyisessä 15-jäsenisessä EU:ssa että uusissa jäsenvaltioissa. Toimintasuunnitelmassa on myös tärkeää pohtia sitä, miten nykyisessä politiikassa voidaan ottaa huomioon pienyritysten moninaiset tarpeet kaikkialla laajentuneessa unionissa.

6.17.3. Kuten edellä todettiin, uusien jäsenvaltioiden erityisenä ongelmana on sopivantyyppisen ja riittävän rahoituksen saaminen. Kyseinen ongelma vaatii erityisratkaisuja.

7. Lyhyet vastaukset vihreässä kirjassa esitettyihin kymmeneen kysymykseen

7.1. Lausunnon edellisissä osissa on käsitelty yksityiskohtaisesti komitean näkemyksiä vihreästä kirjasta. Tässä osassa annetaan lyhyet vastaukset vihreässä kirjassa esitettyihin kymmeneen kysymykseen. Vastauksiin on tiivistetty lausunnon keskeinen sisältö ja ne sisältävät ehdotuksia toimenpiteiksi useissa keskeisissä kysymyksissä.

- 1) Mitkä yrittäjyyttä koskevat tavoitteet olisi asetettava etusijalle Euroopan unionissa, ja miten niiden pitäisi liittyä muihin poliittisiin pyrkimyksiin? Kuinka yrittäjyydelle voidaan laatia malli laajentuneessa Euroopassa?

Yritystoiminnan lisäämiseen tähtäävässä eurooppalaisessa lähestymistavassa on keskityttävä parhaan mahdollisen toimintaympäristön luomiseen nykyisille pk-yrityksille muuttamalla riskin ja sen ottamisesta saatavan "palkkion" välinen tasapaino yrittäjyyttä nykyistä paremmin suosivaksi. Samalla poistuvat useat merkittävimmät uusien yritysten perustamista haittaavat esteet.

Lähestymistavan yhteydessä tulee kiinnittää huomiota laajaan joukkoon keskeisiä tavoitteita, joita ovat erityisesti taloudellisen vakauden edistäminen, sääntely- ja hallintopuitteiden parantaminen, yrittäjyyttä ja johtamistaitoa koskevia asenteiden muuttaminen entistä positiivisemmiksi, liiketoimintaa tukevan ympäristön luominen, toimivat hyödyke- ja työvoimamarkkinat, ammattitaitoisen työvoiman saannin turvaaminen sekä tutkimus- ja innovaatiotoimintaa suosivien olosuhteiden luominen.

Samalla tavalla kuin yritystoiminnan vaikutukset kohdistuvat useille yhteiskunnan sektoreille, edellä mainitut tavoitteet liittyvät läheisesti useisiin EU:n keskeisiin politiikkoihin ja poliittisiin pyrkimyksiin. Siksi on oleellisen tärkeää, että yritystoiminnan lisäämiseen tähtäävä eurooppalaista lähestymistapaa kehitettäessä otetaan huomioon useiden eri sidosryhmien näkemykset.

- 2) Kuinka rahoituksen saatavuutta voidaan parantaa (verotukseen liittyvät toimenpiteet, julkisen ja yksityisen sektorin väliset kumppanuudet, terveemmät taseet, takuut), ja mitä pankkilainojen vaihtoehtoja olisi edistettävä (yksityiset pääomasijoitukset, leasing, factoring ja mikrolainat muilta kuin pankeilta)? Kuinka yrittäjiä voidaan auttaa saamaan ulkoista rahoitusta?

Tutkimukset osoittavat, että nykyisen talous- ja rahoitussuhdanteen vallitessa pienyrityksillä ei ole yleensä vaikeuksia saada

rahoitusta. Tämä ei kuitenkaan poista pienyrityksiä pitkällä aikavälillä haittaavia rakenteellisia rahoitusongelmia. Ongelmaa ratkaistaessa tulisi keskittyä neljään asiaan: rahoituksen jatkuvuus (yritystoiminnan kaikissa vaiheissa), rahoitusvaihtoehtojen monipuolisuus, rahoitustukea hakeviin yrityksiin sovellettavien vaatimusten avoimuus sekä verotustoimenpiteet, joilla rohkaistaan liiketoiminnan kehitystä ja investointeja.

Yksi suurimmista haasteista on, että yrittäjät eivät tunnetusti ole halukkaita pienentämään omistussuuttaan ottamalla vastaan pääomasijoituksia, riskipääomaa tai muuta ulkoista rahoitusta. Epävirallisia investointeja yrityksiin voitaisiin edistää muuttamalla verojärjestelmiä entistä enemmän investointeja suosiviksi, mikä olisi sekä tehokas että yritysten omistaja-johtajien mieltymysten mukainen tapa lähestyä asiaa. On tärkeää, että ulkoista rahoitusta hakevia yrittäjiä kannustetaan olemaan valmiita ottamaan vastaan sijoituksia ("investment ready").

Ratkaisut on sovittava vastaamaan toisistaan poikkeavia paikallisia ja alueellisia vaatimuksia. Varsinkin useissa uusissa jäsenvaltioissa toimivien yritysten edessä on ainutlaatuisia haasteita.

Julkisten viranomaisten tulisi kartoittaa olemassa olevat epäviralliset ja viralliset ratkaisumallit ja pohtia, miten niitä voitaisiin kehittää tai niiden vaikutukset moninkertaistaa.

- 3) Mitkä tekijät eniten estävät kasvua (vastavuoroinen tunnustaminen tai sen puute, EU:n säännökset ja niiden täytäntöönpano tai niiden jättäminen panematta täytäntöön jäsenvaltioissa, jäsenvaltioiden verotussäännökset vai työmarkkinoiden tilanne)? Mitkä ovat soveltuvimmat toimet kasvun ja kansainvälistymisen tukemiseksi (kaupanedistämismatkat, markkina-analyysit, yritystyyppäät ja verkostoituminen, tieto- ja konsultointipalvelut)?

Komitea katsoo, että kasvun esteinä ovat etenkin makrotaloudellinen epävakaus, yrittäjyyttä koskevien asenteiden kielteisyys, huonosti toimivat työmarkkinat sekä liiallinen ja huonosti laadittu lainsäädäntö.

Paikallisella, alueellisella, jäsenvaltioiden ja Euroopan tasolla toimivat julkiset viranomaiset voisivat edistää suoraan useiden uusien pienyritysten kasvua helpottamalla niiden osallistumista julkisten hankintojen toimittamiseen. Komitea katsoo, että työntekijöiden ammattipätevyyden parantaminen ja pienyritysten työhönottotarpeiden täyttäminen ovat Euroopan tasalla ensisijaisen tärkeitä näkökohtia, ja toivoo, että toimintaohjelmassa ehdotettaisiin tätä varten tarvittavia taloudellisia ja poliittisia toimia.

- 4) Jotta taattaisiin yritysten korkea laatu, mitä koulutusta ja tukea pitäisi tarjota yrityksen perustamisvaiheessa (peruskoulutus – pakollinen vai vapaaehtoinen, yrityshautomot, mentorointi) ja yrityksen kehittämisvaiheessa (verkotot, kurssit, mentorointi, etäopiskelu, esim. verkko-opiskelu)? Pitäisikö palveluja räätälöidä erityisryhmien (naiset, etniset vähemmistöt) tai yritysten tarpeita varten (tietoon perustuvat toimet)? Pitäisikö tukipalvelujen tarjoamisen laatua parantaa (tieto- ja viestintäteknikan käyttö, ammattinormit)?

Tukea tulee tarjota siten, että voidaan tyydyttää yritysten omistajien ja heidän yritystensä monenlaiset tarpeet. Tämä merkitsee tukitoimien segmentointia esimerkiksi liike-elämän eri alojen mukaisesti tai sen mukaan, missä vaiheessa elinkaartaan yritykset ovat tai missä ne sijaitsevat. Komitea toteaa, että vakiintuneiden likeyritysten saaminen käyttämään hyväksi tarjolla olevia tukitoimia on haasteellinen tehtävä, mutta väittää, että tilannetta voitaisiin parantaa räätälöimällä palvelut vastaamaan nykyistä paremmin yritysten tarpeita ja lisäämällä joustavuutta palveluiden tarjonnassa.

Erityisesti uusille yrityksille suunnattuja tukipalveluita tulee olla saatavilla jo varhaisimmassa suunnitteluvaiheessa ja tämän jälkeen yritystoiminnan valmistelun, käynnistämisen ja ensimmäisen kasvuvaiheen aikana.

EU:n tukialoitteet on liitettävä nykyistä paremmin yhteen valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten aloitteiden kanssa.

- 5) Ovatko yritysten kehittämisen ja kasvun esteet ja kannustimet Euroopan unionissa samankaltaisia ehdokasmaiden yrittäjille, ja edellyttääkö tulossa oleva laajentuminen erityistoimia ehdokasmaissa?

Nykyisten ja tulevien yritysten omistaja-johtajat joutuvat epäilemättä kohtaamaan erityisongelmia EU:n uusissa jäsenvaltioissa. Entistä järjestelmällisemmän pienyrityksiä koskevan vertailuaineiston kehittäminen helpottaisi suuresti vertailuanalyysointien tekemistä pk-yritysten suorituskyvystä ja kokemuksista EU:ssa ja sen uusissa jäsenvaltioissa. Sillä tavalla voitaisiin myös helpommin kartoittaa eri politiikanalat, joiden kehittämistä, täytäntöönpanoa ja arviointia on edistettävä.

Komitea suosittaa, että päätöksentekijät perehtyvät nykyistä tarkemmin uusien jäsenmaiden yrittäjien kokemuksiin. Kyseiset yrittäjät ovat aloittaneet liiketoiminnan ja hoitaneet yrityksensä nopeasti muuttuvassa poliittisessa ja taloudellisessa ympäristössä, joten heillä on hyvät mahdollisuudet osallistua arvokkaalla panoksella yrittäjyyttä nykyistä paremmin suosivan ympäristön luomiseen kaikkialla Euroopassa.

- 6) Mitä EU:n jäsenvaltiot voivat tehdä, jotta riskin ja siitä saatavan palkkion välinen tasapaino olisi suotuisampi yrittäjyyden kannustamiselle (konkurssien negatiivisten vaikutusten vähentäminen, yrittäjille annettavien sosiaalisten etuuksien lisääminen, verotaakan keventäminen joko hallinnollisen työn tai veroprosenttien muodossa)?

Kaikkeen yritystoimintaan liittyy väistämättä riskinotto. Euroopassa monet ovat kuitenkin sitä mieltä, että riski on suhteettoman suuri yritystoiminnasta mahdollisesti saatavaan ”palkkioon” verrattuna.

Komitea ottaa huomioon eurooppalaisen yhteiskuntamallin ja kehottaa ryhtymään toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että sosiaaliturvajärjestelmät eivät syrji yritysten omistaja-johtajia. Tällöin myös päätös ryhtyä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ei olisi työntekijöille yhtä vaikea kuin nykyään, mikä on yksi suurimmista yrittäjyyden lisääntymisen tiellä tällä olevista esteistä.

Yritysverotuksen keventäminen lisäisi yrittäjyydestä saatavan taloudellisen ”palkkion” suuruutta ja kannustaisi entistä useampia ihmisiä ryhtymään yrittäjiksi. Toimintasuunnitelmassa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että yrittäjiä motivoivat useat erilaiset palkitsevat tekijät. Vaikka tärkeimpänä motivaationa ovatkin selvästi taloudelliset syyt, on myös lukuisia muita tekijöitä, jotka saavat ihmiset ryhtymään yrittäjiksi.

- 7) Kuinka mahdollisia yrittäjiä voitaisiin kannustaa ottamaan vastuulleen jo olemassa oleva yritys uuden yrityksen perustamisen sijasta (ostajien ja myyjien tietokannat tai markkinat, perheyriyksille tarkoitettu erikoiskoulutus, myynti johdolle tai työntekijöille)?

Liiketoiminnan siirto on tehtävä entistä avoimemmaksi ja sitä on markkinoitava nykyistä aktiivisemmin vaihtoehtona, joka tarjoaa mahdollisille yrittäjille tehokkaan tavan lähteä mukaan liike-elämään.

Komissio on tehnyt arvokasta työtä kartoittaessaan liiketoiminnan siirtoa koskevia parhaita käytäntöjä. Komitea olettaa, että kyseinen työ otetaan huomioon toimintasuunnitelmassa ja että jäsenvaltiot toteuttavat todellisia parannuksia etenkin liiketoiminnan siirtoa koskeissa oikeudellisissa ja verotuksellisissa asioissa.

Komitea kehottaa lisäämään tietämystä yritystoiminnan lopettamiseen liittyvistä seikoista sekä yhteiskunnan suhtautumisesta yrityksensä sulkeviin omistaja-johtajiin. Tämä edellyttää tietojen keräämistä yritysten sulkemiseen johtaneista syistä, suhtautumisesta yritystoiminnan lopettaneisiin yrittäjiin sekä

siitä, miten rahoittajat, oikeusjärjestelmä ja muut tukielimet kohtelevat kyseisiä omistaja-johtajia. Toimintasuunnitelman tavoitteena tulisi olla, että yhteiskunta, hallinto ja tukivirastot ymmärtävät entistä paremmin yritystoiminnan lopettaneita yrittäjiä.

- 8) *Kuinka spin-off-yrityksistä voidaan tehdä houkuttelevampia (myynti johdolle, esittely, erityisneuvonta, verotus- ja muut järjestelyt työntekijöille ja heidän työnantajilleen yritystä perustettaessa)?*

Komitea kehottaa tarkistamaan tämänhetkistä suhtautumista spin-off-yrityksiin eri jäsenvaltioissa sekä pohtimaan, miten spin-off-yritysten kehittämismahdollisuuksia voitaisiin hyödyntää.

- 9) *Kuinka koulutuksen avulla voidaan tukea tietoisuutta ja taitoja, joita tarvitaan yrittäjyyden edellyttämän ajattelutavan ja taitojen luomisessa (yrittäjyyskoulutus osana koulujen opetussuunnitelmaa, yrittäjien tuominen luokkahuoneeseen, opiskelijoiden harjoittelu kokeneiden yrittäjien luona, yrittäjyyskoulutuksen lisääminen yliopistoissa, MBA-ohjelmien lisääminen, yrittäjyyskoulutuksen ja julkisten tutkimusohjelmien yhteensovittaminen)?*

Kuten aikaisemmin tässä lausunnossa on todettu, yrittäjyyden edellyttämää mielentilaa ei voida opettaa mutta siihen voidaan kannustaa. Tällä hetkellä liian harvat nuoret pitävät oman yrityksen perustamista ja hoitamista realistisena ja houkuttelevana uravaihtoehtona.

Nykyistä useammat nuoret tulee tutustuttaa yrittäjyyden käsitteeseen jo varhaisessa iässä. Myös koulutuksen myöhemmässä vaiheessa tulee keskittyä nykyistä enemmän yrittäjyyden opettamiseen. Tämän tulisi koskea kaikkia perinteisiä akateemisia aloja eikä rajoittua vain kauppatieteellisiin opintoihin.

Lisäksi tulisi parantaa ihmisten mahdollisuuksia ryhtyä yrittäjiksi vanhemmalla iällä.

- 10) *Mitä yritysjärjestöt, tiedotusvälineet ja viranomaiset voivat tehdä yrittäjyyden edistämiseksi (roolimallit, tiedotusvälineiden kampanjat, yritysten avoimien ovien päivät, yrittäjien palkitsemisjärjestelmät) ja millä tasolla (Euroopan, jäsenvaltioiden, alueellisella vai paikallisella tasolla)?*

Tehokkain tapa edistää yrittäjyyttä on varmistaa, että riskin ja sen ottamisesta saatavan "palkkion" välinen tasapaino on yritysten omistaja-johtajille nykyistä suotuisampi. Päätöksentekijöiden ensisijaisena tavoitteena tulisi siten olla tämän tavoitteen saavuttaminen käytännön politiikan keinoin. Tämä edellyttää päätöksentekijöiden nykyistä parempaa perehtymistä liike-elämään, välittävien edustusorganisaatioiden aikaisempaa aktiivisempaa osallistumista kuulemalla niitä järjestelmällisesti jo päätöksentekoprosessin alkuvaiheessa sekä entistä kattavamman lähestymistavan soveltamista yrityspolitiikkaan kaikilla tasoilla.

Roolimallien tarjoamisesta, tiedotusvälineiden kampanjoista tai yrittäjien profiilin kohottamisesta saattaa tietysti olla apua, mutta komitea katsoo, että yritysjärjestöillä ja muilla välittävillä organisaatioilla on julkisia viranomaisia paremmat mahdollisuudet täyttää tämä tarve.

Komitea korostaa myös sitä, että yrittäjyys ei ole kaikille sopiva ratkaisu, joten yrittäjyyden edistämistoimissa tulisi keskittyä enemminkin yrittäjyyttä koskevan yleisen mielikuvan muuttamiseen kuin pyrkiä rohkaisemaan mahdollisimman monia ihmisiä ryhtymään itse yrittäjiksi.

8. Päätelmät

8.1. Komitea suhtautuu myönteisesti komission vihreään kirjaan sekä siihen, että vihreän kirjan myötä virkamiehet, poliitikot ja eri sidosryhmien edustajat saadaan kiinnittämään entistä enemmän huomiota unionin yrityspolitiikkaan. Jotta prosessilla olisi pysyvää arvoa, on oleellisen tärkeää, että laaditaan kunnianhimoinen ja tarkoin kohdennettu toimintasuunnitelma, joka myös toteutetaan tehokkaasti.

8.2. Yritystoiminnan lisäämisen kannalta on selvästikin keskeisen tärkeää muuttaa riskin ja sen ottamisesta saatavan "palkkion" välinen tasapaino yrittäjälle nykyistä suotuisammaksi, ja tämän tulee näkyä kaikkialla toimintasuunnitelmassa.

8.3. Komitea painottaa, että julkisen politiikan tulee olla oikein kohdennettua ja sen tavoitteena tulee olla ratkaista ensin kaikkein kiireellisimmät kysymykset, jotta kaikki tavoitteet voidaan lopulta saavuttaa. Vihreässä kirjassa käsitellään lukuisia eri politiikanaloja, joten on välttämätöntä, että tietyt erityiset politiikanalat asetetaan etusijalle toimintasuunnitelmassa.

8.4. Komitea korostaa, että toimintasuunnitelmassa tulisi asettaa etusijalle useita keskeisiä toiminta-alueita:

- Helpotetaan pk-yritysten osallistumista julkisten hankintojen toimittamiseen.
- Tehdään katsaus pk-yrityksiä koskeviin verojärjestelmiin kaikkialla Euroopassa ja arvioidaan verotuksen tasoa, verohallinnon toimintaa ja veronkantoa.
- Hankitaan lisätietoja yritysten sulkemisprosessiin liittyvistä asioista ja yhteiskunnan suhtautumisesta yritystoiminnan lopettaviin omistaja-johtajiin.
- Edistetään yrittäjähenneä ja kannustetaan kaikenikäisiä ja -taustaisia ihmisiä, joilla on oikeanlainen ajattelutapa, ryhtymään yrittäjiksi.
- Kehitetään entistä järjestelmällisempää pienyrityksiä koskevaa vertailuaineistoa yritystoiminnan määrän mittaamisen helpottamiseksi sekä tietojen saamiseksi asianmukaisen politiikan tueksi.

8.5. Entistä paremmalla yrityspolitiikalla on myönteisiä vaikutuksia vain, jos se myös pannaan tehokkaasti täytäntöön. Komitea ehdottaa siksi, että kullekin toimintasuunnitelmassa yksilöidylle painopistealalle laaditaan täytäntöönpanostrategia. Kunkin strategian yhteydessä tulisi määrittää myös poliittiset tavoitteet ja aikataulu. Painopisteitä määritettäessä tulee ennen kaikkea selvittää, kuka on vastuussa niiden täytäntöönpanosta eli tapahtuuko täytäntöönpano Euroopan, jäsenvaltioiden, alueellisella vai paikallisella tasolla.

8.6. Komitea on useaan otteeseen korostanut, että yhteistointa yrityksiä, erityisesti pienyrityksiä edustavien organisaatioiden kanssa peruskirjan kymmenennen suosituksen mukaisesti on ainoa keino varmistaa se, että unionin toimet soveltuvat erityyppisille yrityksille ja että niitä voidaan toteuttaa käytännössä. Komitea toivoo, että toimintaohjelman ja sitä seuraavien varsinaisten toimien tehokkuuden varmistamiseksi pienyrityksiä edustavat organisaatiot voivat jatkossakin osallistua suoraan toimintasuunnitelman kehittämiseen siten että, niitä kuullaan asiassa.

8.7. Komitea toteaa, että vaikka jäsenvaltioiden ja yhteisön tasolla on saavutettu todellista edistymistä pienyrityksiä koskevan peruskirjan toteuttamisessa, sen vaikutukset ovat jääneet vähäisiksi. Komitea ja parlamentti ovat vaatineet, että peruskirjasta tehdään oikeudellisesti sitoa, mitä ilman se on vain poliittinen aiejulistus, josta puuttuu todellinen, vankka ja yhdessä sovittu suunnitelma. Komitea on huomauttanut useissa lausunnoissaan, että komissio on useimmiten käyttänyt peruskirjaa perusteena jo ohjelmoiduille toimille, jotka on

tarkoitettu yrityksiä varten yleensä eikä varsinaisesti pienyrityksiä varten.

8.8. Komitea on tyytyväinen, että kevään huippukokouksessa ja kilpailukykyä käsitelleissä neuvoston viimeaikaisissa kokouksissa on vaadittu peruskirjan soveltamisen parantamista. Komitea kehottaa neuvostoa parantamaan peruskirjan täytäntöönpanoa virallisella päätöksellä, jossa tarkennetaan, että

- komissio ei voi esittää mitään pk-yrityksiin mahdollisesti vaikuttavaa lainsäädäntötekstiä tai lainsäädännön omaista tekstiä, jos siitä ei ole kuultu pienyrityksiä edustavia organisaatioita.
- kun komissio arvioi pk-yrityksille mahdollisesti merkityksellisten poliittisten aloitteiden vaikutuksia, tulee samalla analysoida kyseisten aloitteiden vaikutukset erityisesti pieniin ja mikroyrityksiin.
- kaikkien pienyrityksiä mahdollisesti koskevien yhteisön ohjelmien yhteydessä on peruskirjan mukaisesti hyväksyttävä erityistoimia pienyrityksiä varten.

8.9. Komitea pahoittelee, että valmistelukunta ei ole maininnut ehdotuksissaan yrityksiä, yrittäjyyttä ja yrittäjähänkeä. Komitea kehottaa hallitustenvälistä konferenssia ottamaan mukaan tämän politiikan. Euroopan tulevassa perustuslaissa tulisi viitata yrityksiin ja pienyrityksiin eikä ainoastaan teollisuuteen yleensä. Komitea myös kehottaa jäsenvaltioita tukemaan tätä näkökohtaa hvk:ssa.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Euroopan laajuisia verkkoja koskevien hankkeiden (TEN-hankkeiden) luettelon tarkistaminen vuoteen 2004 mennessä”

(2004/C 10/15)

Neuvosto pyysi Italian pysyvän edustajan, suurlähettiläs Umberto Vattarin 8. huhtikuuta 2003 päivämällä kirjeellä Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla lausunnon aiheesta ”Euroopan laajuisia verkkoja koskevien hankkeiden (TEN-hankkeiden) luettelon tarkistaminen vuoteen 2004 mennessä”.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 4. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Philippe Levaux.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 90 ääntä puolesta ja 6 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Valmistelevala lausunnon tarkoitus

1.1. Maastrichtin sopimuksen (1993) jälkeen komissio laati kattavat puitteet Euroopan laajusten verkkojen kehittämiseksi. Tavoitteena on nopeuttaa sisämarkkinoiden loppuunsaattamista, yhdistää syrjäiset alueet EU:n ydinalueisiin ja avata Eurooppa naapurivaltioiden suuntaan. Vuonna 1994 EU:n jäsenvaltioiden ja hallitusten päämiehet määrittivät Essenissä 14 ensisijaista liikennehanketta. Vuonna 1996 Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyivät päätöksen yhteisön yleisistä suuntaviivoista Euroopan laajusten liikenneverkkojen (TEN-T) alalla. Päätös kattoi yhteensä 400 miljardin euron arvosta infrastruktuurihankkeita, jotka on määrä toteuttaa ennen vuotta 2010. Näistä 152 miljardia oli varattu liikenneverkkohankkeisiin (ks. liite 1). Kuusi vuotta kyseisen päätöksen jälkeen vain 25 prosenttia hankkeista on toteutettu, ja nykyisellä investointivauhdilla vaaditaan 20–25 vuotta, ennen kuin EU:n suunnitelmassa määritetyt eurooppalaiset verkot on saatu toteutettua.

1.2. Jäsenvaltioiden ja yhteisön myöntämät budjettivarat ovat näin osoittautuneet riittämättömiksi tavoitteiden saavuttamiselle. Lisäksi voidaan todeta, että julkiset liikenneinvestoinnit ovat pudonneet 80-luvun tasosta, jolloin ne olivat 1,5 prosenttia bruttokansantuudesta, 1 prosenttiin BKT:sta 90-luvulla. Tämä lasku käy hyvin ilmi BKT:n sekä rakennustoimintaan (liikenneinfrastruktuuri mukaan luettuna) käytettyjen investointien määrän kehitystä kuvaavien käyrien vertailusta (liite 2).

1.3. Komissio painottaa, että viivästyksyet koskevat erityisesti rajaseutujen infrastruktuurihankkeita ja rautatiehankkeita, jotka juuri ovat kaksi yhteisön politiikan tärkeintä suuntaviivaa

- verkkojen rajatylittävän jatkuvuuden takaamiseksi
- kasvavan rahtiliikenteen siirtämiseksi tieliikenteestä muihin kuljetusmuotoihin (rautatiet, sisävesi- ja meriliikenne).

1.4. Vuoden 1996 jälkeen on tapahtunut paljon sellaista, jonka vuoksi Euroopan laajusten liikenneverkkojen tarkistamisen voidaan katsoa olevan perusteltua.

– Ensinnäkin Lissabonissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston ennustama talouskasvu voi vuoteen 2010 mennessä johtaa rahtiliikenteen kasvuun 38 prosentilla ja matkustajaliikenteen kasvuun 24 prosentilla vuoteen 1998 verrattuna. Komissio on vuonna 2001 julkaisemassaan valkoisessa kirjassa ”Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoteen 2010” osoittanut, että ilman ratkaisevia liikenteen uudelleenjärjestelyitä rahtikuljetukset lisääntyvät 50 prosentilla. Komitea on samaa mieltä tulevaa kehitystä koskevista komission analyyseista ja korostaa, että vaikka talouskasvu ei olekaan ollut aivan muutama vuosi sitten tehtyjen ennusteiden mukaista, tätä ei pidä käyttää tilaisuutena lykätä liikenneverkkoja koskevien, jo tehtyjen päätösten tai valintojen toteuttamista. Näiden hankkeiden toteutus on porrastettu 10–20 vuoden aikavälille, ja kasvun elpyminen tulee johtamaan liikenteen tukkeutumiseen.

– Toiseksi EU ottaa vuonna 2004 vastaan kymmenen uutta jäsenvaltiota, ja sen tavoitteena on muiden ehdokasvaltioiden liittyminen lähivuosina. Tässä tilanteessa on välttämätöntä ottaa huomioon uusien jäsenvaltioiden tarpeet, jotta ne pystyvät yhtäältä sopeuttamaan taloutensa EU:n talouteen ja toisaalta ottamaan vastaan väistämättä lisääntyvän liikennemäärän tyydyttävissä olosuhteissa. Komission arvion mukaan liikennekäytävissä, jotka yhdistävät uudet jäsenvaltiot EU:hun, on rakennettava tai parannettava noin 20 000 kilometriä maanteitä ja 30 000 kilometriä rautateitä sekä investoitava meriliikennesatamiin ja lentokenttiin lähes 100 miljardin euron arvosta. Komitea pitää välttämättömänä, että komissio lisää suunnitelmiinsa Tonavan aluetta koskevan VII -käytävän lisäksi eräitä sisävesireittejä, jotka ovat useille uusille jäsenvaltioille erityisen soveliaita liikenneinfrastruktuureja erityisesti kestäväen kehityksen asettamien vaatimusten kanalta.

1.5. Näistä syistä komissio ehdotti lokakuussa 2001 Euroopan laajuisia verkkoja koskevien suuntaviivojen tarkistamista. Komissio aikoo esittää vuoden 2003 lopulla uuden ehdotuksen, jolla on tarkoitus jatkaa Euroopan laajuisia verkkoja koskevan politiikan uudistamista, tavoitteena

- yhdistää uusien jäsenvaltioiden ja ehdokasvaltioiden verkot erityisesti liikennekäytävissä
- vahvistaa valikointia ja keskittymistä todellisiin eurooppalaisiin prioriteetteihin, kuten
 - liikenteen pullonkaulojen poistaminen
 - rajatylittävät hankkeet
 - tärkeimmät maantie- ja vesiliikenneväylät.

Näin voidaan varmistaa koheesio Euroopan mantereella toisin kuin nykyisten TEN-T -suunnitelmien avulla, jotka usein ovat jäsenvaltioiden suunnitelmien kanssa rinnakkaisia, mikä puolestaan on johtanut yhteisön toimien hajanaisuuteen. Komitea kannattaa tätä lähestymistapaa, sillä infrastruktuureja koskevilla yhteisön toimilla ei pidä pyrkiä korjaamaan kunkin jäsenvaltion määrittämiä omia erityistarpeita, vaan niissä on keskityttävä yleiseurooppalaisiin prioriteetteihin, joissa edellytetään verkkojen jatkuvuutta. Koska kyseessä on Euroopan yleistä etua koskeva prioriteetti, yhteisön on vastattava merkittävästä osasta yhteisön infrastruktuurien kustannuksista erityisesti maantieteellisen sijaintinsa vuoksi epäsuotuisassa asemassa olevilla alueilla (esim. laajoilla vuoristoalueilla).

1.6. Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevien uusien ehdotustensa valmistelua varten komissio on käynnistänyt selvitys- ja tutkimusjärjestelmän:

- se on antanut Karel Van Miertin tehtäväksi toimia puheenjohtajana korkean tason työryhmässä, jonka on määrä tarkastella yksityiskohtaisesti hankkeita, jotka voitaisiin kelpuuttaa ajantasaistettuun, laajentuneen EU:n suuria prioriteettihankkeita koskevaan luetteloon ⁽¹⁾
- komissio on perustanut sisäisen työryhmän avustamaan korkean tason työryhmää valtioiden ehdottamien sadan hankkeen analysoinnissa; ryhmän arviot perustuvat tarkistettuihin liikenne-ennusteisiin.

1.7. Euroopan unioni on laajentumisen kynnyksellä. Vuosia 2007–2013 koskevan talousarvion laatiminen tulee olemaan vaikea tehtävä 25 jäsenvaltion unionille, sillä tuolloin unionin on muun muassa päätettävä tärkeysjärjestyksestä Euroopan laajuisten infrastruktuurihankkeiden välillä. Komissio on näin katsonut olevan tarpeen käynnistää yhteisön rahoituksen tulevaisuutta koskeva pohdinta, erityisesti Euroopan laajuisille verkoille varattavan budjetin osalta. Komissio julkaisi 23. huh-

tikuuta 2003 tiedonannon, jossa kaavaillaan innovatiivisia rahoitusvälineitä ja hallintomenetelmiä, joita tarvitaan suurten infrastruktuurihankkeiden toteuttamiseksi. Tämän lausunnon kohdassa 4 käsitellään yksityiskohtaisesti kyseistä tiedonantoa.

1.8. Komitea katsoo, että Euroopan laajuinen liikenneverkko on ratkaisevan tärkeä tekijä Euroopan unionin kehitykselle, joka edellyttää henkilöiden ja tavaroiden sujuvaa liikkumista. Komitea muistuttaa myös painottaneensa jo kauan, että liikenteen väistämätön lisääntyminen on toteutettava tavalla, joka noudattaa kestävän kehityksen periaatteita.

1.9. Ennen kesäkuun 2003 loppua odotettaessa tietoa Van Miertin johtaman ryhmän luottamuksellisten töiden edistymisestä komitea

- totesi Essenissä määriteltyjen 14 ensisijaisen hankkeen ja vuonna 2001 lisättyjen 6 uuden hankkeen edistymisen vuoden 2002 loppuun mennessä komission helmikuussa 2003 julkaiseman asiakirjan "Euroopan laajuinen liikenneverkko – Ensisijaiset TEN-T -hankkeet" pohjalta (liite 1)
- laati ennakkoarvion, jonka mukaan kyseisiin 14 ensisijaiseen hankkeeseen liittyvistä toimista toteutuu vuoteen 2010 mennessä 74 prosenttia
- tarkasteli Karel Van Miertin johtaman ryhmän menettelytapoja uusien ensisijaisten hankkeiden valitsemiseksi
- uudisti ehdotuksensa ensisijaisten hankkeiden rahoittamiseksi siten, että luodaan EU:n talousarvion puitteissa jäsenvaltioista riippumaton, pysyvä rahastojärjestelmä, joka mahdollistaisi aiempaa suurempien tukien myöntämisen ja lainojen takaamisen. Uusi järjestelmä auttaisi jäsenvaltioita ja EU:ta pysymään sovitussa aikatauluissa, sillä sen avulla voitaisiin lieventää kansallisten budjettien asettamia rajoitteita.

1.10. Van Miertin ryhmän raportin julkistamisen jälkeen komissio valmistelee ennen vuoden 2003 loppua uuden ehdotuksen, jonka tavoitteena on tarkistaa Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevan politiikan suuntaviivat. Uusi ehdotus jätetään eri toimielinten ja organisaatioiden käsiteltäväksi tavanomaisen menettelytavan mukaisesti. Parlamentin ja neuvoston on määrä antaa lopullinen hyväksyntänsä vuoden 2004 alussa. Komitea ymmärtää vuoden 2004 alkupuolella järjestettävien Euroopan parlamentin vaalien sekä toukokuussa 2004 tapahtuvan laajentumisen asettamat aikataulurajoitteet, mutta pitää valitettavana, että komissio viivasteli yhteistyön aloittamisessa halutessaan pitää Van Miertin ryhmän työn luottamuksellisena (ryhmän ehdotukset on saatu käyttöön vasta aivan viime päivinä).

(1) Ks. kohta 3 jäljempänä.

2. Nykyiset ensisijaiset hankkeet: edistyminen ja ominaispiirteet

Komitea muistuttaa, että jo vuonna 1993 komissio julkaisi liikennettä koskevan valkoisen kirjan, jossa prioriteetit asetettiin seuraavien kolmen keskeisen suuntaviivan ympärille. Ennen vuotta 2010 toteutettavien investointien arvo oli 300 miljardia euroa.

- Tieliikenteen osalta oli määrä toteuttaa 17 000 km moottoriteitä.
- Suurnopeusjunia koskevan suuntaviivan puitteissa tavoitteena oli rakentaa 4 000 km uusia rautateitä ja peruskorjata 3 600 km vanhoja rautateitä.
- Kolmas suuntaviiva koski sisävesiliikennettä.

Christophersenin ryhmän vuonna 1993 käsittelemien ja suuntaviivoihin sisällytettyjen hankkeiden joukosta eräät on hylätty unilateraalisesti (Reinin ja Rhönen välinen vesiyhteys) eikä niitä mainita enää Essenin 14 prioriteettihankkeen joukossa, toisia taas on muutettu. Määräajoissa ja kustannuksissa on lipsuttu huomattavassa määrin. Tämän toteutuksen tehdesään komitea – vaikka pitääkin tervetulleena komission nyt aloittamaa tarkistushanketta – haluaa korostaa pitävänsä haitallisena jäsenvaltioiden lipsumista sitoumuksistaan ja prioriteettien asettamista kyseenalaisiksi. Tarkistamalla ensisijaisia TEN-T -hankkeita aina viiden vuoden välein ei päästä tehokkaan ja kestävä kehityksen tavoitteisiin sen paremmin talouden, yhteiskunnan kuin ympäristönkään kannalta. Komitea haluaa painokkaasti kiinnittää komission, parlamentin ja neuvoston huomion siihen, kuinka tärkeitä TEN-T -hankkeita koskevat päätökset ovat sekä taloudellisten sitoumusten, urakoiden käynnistämisen että toteutusaikataulujen kannalta. Taloudelliset uudelleenjärjestelyt ja talouden maailmanlaajuistuminen huomioon ottaen EU:lle tarjoutuu sen laajentuessa 25 jäsenvaltion yhteisöksi historiallisesti ainutlaatuinen tilaisuus lujittaa yhteisöä kehittämällä Euroopasta nykyaikaisten, yhteensopivien ja tehokkaiden liikenteen perusrakenteiden alue.

2.1. Essenin 14 ensisijaista hanketta: 1996 + 6 täydentävää hanketta vuonna 2001

Barcelonassa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston pyynnön mukaisesti komissio laati helmikuussa 2003 selvityksen Essenin prioriteettihankkeiden edistymisestä. Selvityksestä, jonka otsakkeena on ”Euroopan laajuinen liikenneverkko TEN-T – Ensisijaiset hankkeet”, komitea on saanut seuraavat tiedot,

joiden avulla tavoitteiden edistymistä on mahdollista arvioida. Vuonna 2010 Euroopan laajuisten liikenneverkkojen tulisi – ensisijaiset TEN-T -hankkeet mukaan luettuina – 15 jäsenvaltion EU:ssa näyttää seuraavanlaiselta:

- 75 200 km maantieverkostoa
- 78 000 km rautateitä
- 330 lentokenttää
- 270 kansainvälistä merisatamaa
- 210 sisävesisatamaa
- liikenteenhallintajärjestelmiä, käyttäjien informointijärjestelmiä ja navigointijärjestelmiä.

Tämän verkoston rahoituskustannuksiksi on arvioitu 400 miljardia euroa (vuoden 1996 hintatason perusteella arvioituna). Vuosittaiseksi keskiarvoksi on arvioitu 19 miljardia euroa, joten toteutus on porrastettu noin 20 vuodelle, mikä on ristiriidassa sen tavoitteen kanssa, että hankkeet tulisi toteuttaa vuoteen 2010 mennessä. Lausunnon liitteessä 1 esitetään tiivistelmätaulukko 20:stä (14 + 6) hankkeesta, komission kuvaus kustakin niistä sekä niiden toteutusaikataulu, kokonaiskustannukset sekä edistyminen syyskuuhun 2002 mennessä. Selvityksestä käyvät ilmi seuraavat epäjohtomukaisuudet:

2.1.1. Määräaikojen osalta voidaan todeta, että vaikka vuosi 2010 on otettu ensisijaisten hankkeiden toteuttamisen yleiseksi tavoitteeksi, komissiolta saatujen tietojen mukaan useat niistä saadaan päätökseen vasta tämän määräajan umpeuduttua. Komitea katsoo, että realistisempaa olisi porrastaa hankkeiden toteuttamisaikataulu vuodesta 2010 vuoteen 2020, kuten komitea suositti jo tammikuussa 2002 antamassaan lausunnossa aiheesta ”Sisävesiväylien Euroopan laajuisen verkon tulevaisuus” (CES 24/2002). Tämä edellyttää kaikilta halua noudattaa uutta aikataulua. Tavoitteen saavuttamiseksi komitea ehdottaa, että

- harkittaisiin sellaisen seurantarakenteen perustamista komissioon, jonka tehtävänä olisi koordinoida jäsenvaltioiden kanssa laajojen suuntaviivojen mukaisesti eri verkkojen hallinnointia sekä mm. EIP:lta, EU:lta, jäsenvaltioilta sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten (PPP) perusteella saatua rahoitusta
- käynnistettäisiin järjestelmä, johon sisältyisivät raskaat sanktiot sellaisia jäsenvaltioita varten, jotka eivät täytä sitoumuksiaan. Jäsenvaltion ensisijaiseksi ehdottamalle hankkeelle voitaisiin asettaa esimerkiksi seuraavanlaiset sanktiot:
- EU voisi ottaa kyseiseltä jäsenvaltiolta pois osan sen toimivallasta projektiin toteuttamisessa ja antaa sen jollekin toiselle projektiin osallistuvalla valtiolla

- mikäli jäsenvaltio luopuu hankkeesta, EU:n taloudellisten etujen turvaamiseksi jäsenvaltio voitaisiin velvoittaa maksamaan EU:lle takaisin tuet, joita sille on myönnetty tutkimuksia tai maan ostamista varten
- kuten yksityissektorin sopimuksissa, infrastruktuurihankkeen viivästymisestä määrättäisiin jäsenvaltiolle tietty rangaistus (yksityissektorin sopimuksissa käytetyt työn loppuunsaattamista koskevat taloudelliset vakuusjärjestelyt).

2.1.2. Hankkeiden kustannusten osalta liitteen 1 taulukosta käy ilmi, että komission arvioimat kokonaisinvestoinnit ovat 173,993 miljardia euroa niiden kahdenkymmenen ensisijaisen TEN-T -hankkeen osalta, joita ehdotettiin ja joista päätettiin vuosina 1996 ja 2001. Samassa asiakirjassa komissio esittää kuitenkin kokonaiskustannusarvioksi 400 miljardia euroa, joihin on vielä lisättävä 100 miljardia uusissa jäsenvaltioissa toteutettavien verkkohankkeiden kustannuksia, ensisijaiset TEN-T -hankkeet mukaan luettuina. Vuosina 1996 ja 2001 tehtyjen sekä Van Miertin ryhmälle esitettyjen erilaisten arvioiden selkeyttämiseksi komitea korostaa, että

- seuraavassa esitetyssä taulukossa luetteloihin 0 ja 1 sisältyvät Essenin TEN-T -prioriteettihankkeet sekä niihin vuonna 2001 tehdyt lisäykset, joiden kokonaiskustannukset ovat kasvaneet merkittävästi ajantasaistamisen sekä tiettyjä liikennekäytäviä koskevien alkuperäisten hankkeiden laajentamisen vuoksi (esimerkiksi Tonava-hanke, hanke nro 2 luettelossa 1).

	Miljardia euroa		
	2004–2020	mistä summasta ajanjaksolle 2004–2013	mistä summasta ajanjaksolle 2014–2020
Luettelo 0	80	80	0
Luettelo 1	142	125	17
Luettelo 2	13	3	10
Luettelo 3 (ei ensisijaiset)	22	20	2
Yhteensä	257	228	29

Ote Van Miertin ryhmän raportista – kohta 6.6.2.

- Van Miertin ryhmä arvioi Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevissa suunnitelmissa esitettyjen hankkeiden kokonaiskustannuksiksi 600 miljardia euroa vuoteen 2020 mennessä (lukuun sisältyvät ensisijaiset TEN-T -hankkeet sekä uudet jäsenvaltiot).

- Jäsenvaltiot ovat arvioineet yhteisön tukeen oikeutettujen hankkeiden kokonaiskustannukset (luettelot 0, 1, 2 ja 3) 257 miljardiksi euroksi.
- komissio on arvioinut kymmenessä uudessa jäsenvaltiossa toteutettavien verkkojen kustannuksiksi 100 miljardia euroa.

2.1.3. Yhteisön tuen määrä ensisijaisen TEN-T -hankkeiden yhteydessä (nykyisin 10 prosenttia hankkeiden kustannuksista ilman veroja) ei ole kovinkaan kannustava. Eräissä tapauksissa komissio olisi valmis nostamaan tuen määrän 20 prosenttiin. Todellisen kannustavuuden varmistamiseksi tuen määrän tulisi komitean mielestä olla kuitenkin 20–50 prosenttia kustannuksista ilman veroja sen mukaan, millaisia hankkeet ovat ja toteutetaanko ne rajaseuduilla.

3. Karel Van Miertin johtama työryhmä

Komission suunnitelma esittää TEN-T -hankkeiden uusia suuntaviivoja koskevat ehdotukset ennen vuoden 2004 alkua on kunnianhimoinen ja vaikea toteuttaa, sillä on otettava huomioon

- laajentumisen vaikutukset
- yhteensopivien verkkojen toteuttaminen aukottomasti nopealla aikataululla
- rahoitusongelmien ratkaiseminen
- lähestymistavan muuttaminen siten, että etusijalle asetetaan EU:n yleinen etu kansallisten etujen sijaan.

Komitea katsoo, että komission perustama korkean tason työryhmä tulee helpottamaan uuden lähestymistavan käyttöönottoa.

3.1. Ryhmän kokoonpano

Ryhmän puheenjohtajana toimii Karel Van Miert, ja ryhmään kuuluu yksi edustaja kustakin jäsenvaltiosta sekä yksi tarkkailija kustakin sellaisesta ehdokasvaltiosta, jonka ennakoituaan liittyvän unioniin viimeistään vuonna 2007 (toisin sanoen 10 seuraavaksi liittyvää valtiota + Romania ja Bulgaria) sekä tarkkailija Euroopan investointipankista. Komissio toimii ryhmän sihteeristönä.

3.2. Ryhmän tehtävät

- Nykyisten tai tulevien jäsenvaltioiden esittämien projektiehdotusten tutkiminen, jotta soveliaat niistä voidaan sisällyttää aiemmin päätettyjen tai nyt ehdotettujen prioriteettihankkeiden luetteloon ja tarkistaa näin TEN-T -hankkeiden suuntaviivoja.
- Sellaisten hankkeiden tarkastelu, jotka eivät sisälly jäsenvaltioiden ehdotuksiin, mutta jotka olisivat erityisen merkittäviä yleiseurooppalaisen edun kannalta.

- c) Suppean listan laatiminen hankkeista, jotka kattavat laajentuneen EU:n tärkeimmät alueet.
- d) Menettelytapojen ja aikataulun laatiminen ensisijaisia hankkeita koskevan luettelon myöhempää tarkistamista varten, mukaan luettuna hankkeiden poistaminen tai toteuttamatta jättäminen, mikäli niiden käynnistäminen on viivästynyt liiaksi tai on tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka vaikuttavat hankkeiden kannattavuuteen ja toteutettavuuteen.
- e) Etsiä keinoja, joilla voidaan helpottaa ja nopeuttaa suppeaan listaan sisältyvien hankkeiden toteuttamista.
- f) Sellaisista horisontaalisista prioriteeteista päättäminen, jotka suuntaviivojen tulisi kattaa.

3.2.1. Komitea kannattaa kokonaisuudessaan ottaen korkean tason ryhmälle annettuja tehtäviä. Komitea ei kuitenkaan jaa hankkeiden peruuttamista koskevia, kohdassa d esitettyjä komission näkemyksiä, sillä tällainen on epäonnistumisten enteilyä. Sama pätee jäsenvaltioon, joka ei täytä sitoumuksiaan ja tuottaa näin vahinkoa EU:n yleiselle edulle ja erityisesti naapurivaltiolleen rajatylittävissä hankkeissa. EU:n myöntämän merkittävän tuen vuoksi komission on parlamentin ja neuvoston suostumuksella otettava tällaista jäsenvaltiota kohtaan päättäväisempi ja velvoittavampi asenne, sekä perustettava ”Euroopan liikenneinfrastrukturiviraston” tyyppinen elin, joka pystyy seuraamaan ja tarvittaessa valvomaan hankkeiden toteuttamista – erityisesti kymmenen uuden jäsenvaltion osalta –, jotta peruutukset voidaan välttää. Lisäksi komitea muistuttaa olevan välttämätöntä ottaa käyttöön sanktioita (ks. kohta 2.1.1).

3.3. Van Miertin työryhmän käyttämät hankkeiden yleiset arviointikriteerit

Nämä on jaettu kahteen vaiheeseen:

– Vaihe 1

- a) Tärkeimpiä Euroopan laajuisia suuntaviivoja, ns. ”liikennekäytäviä” koskevien periaatteiden kunnioittaminen.
- b) Jäsenvaltioiden sitoutuminen toteuttamaan vähintään 500 miljoonan euron arvoiset hankkeet täsmällisellä aikataululla.
- c) Hankkeen yhteensopivuus EU:n liikennepoliittisten tavoitteiden, erityisesti rajatylittävien yhteyksien luomisen ja liikenteen pullonkaulojen poistamisen kanssa.

- d) Mahdollinen taloudellinen kannattavuus, ympäristövaikutukset sekä vaikutukset taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen.

– Vaihe 2

- e) Hankkeen arviointi kestävän kehityksen kannalta osana Euroopan laajuista verkkoa; erityisesti sen kyky edistää intermodaalisia kuljetuksia, joiden tavoitteena on siirtää rahtiliikennettä maantieliikenteestä muiden kuljetusmuotojen (rautatiet, vesiliikenne) käyttöön.
- f) Ehdokasvaltioiden ja tärkeiden syrjäisten alueiden alueellinen yhteenkuuluvuus.
- g) Useita valtioita koskevat myönteiset vaikutukset ja arvio eurooppalaisesta lisäarvosta, perustuen prosenttiosuuteen kansainvälisen liikenteen kokonaismäärästä.

3.3.1. Komitea pitää ehdotettuja yleisiä kriteereitä asianmu-kaisina. Komitea korostaa kuitenkin, että

- kohtaan b liittyen komitea muistuttaa, että jäsenvaltioiden sitouttaminen ilman laiminlyöntiä liittyviä sanktioita on harhaa (ks. kohta 2.1.1)
- kohdassa d mainitun mahdollista taloudellista kannattavuutta koskevan kriteerin ei pidä estää toteuttamasta välttämättömiä hankkeita. Aiemmin tämän lähestymistavan soveltaminen verkkoihin tai niiden osiin on mahdollistanut ”puuttuvien lenkkien”, pullonkaulojen, epäjatku-vuuksien jne. syntymisen.

- kestävän kehityksen käsitteeseen viittaavan kohdan e) osalta komitea korostaa, että ennakoivaan tutkimukseen perustuvia arviointimenetelmiä ei tähän mennessä ole esitetty. Komitea korostaa myös, että on syytä määritellä tarkat tavoitteet.

3.3.2. Komitea pitää hyvänä sitä, että kohdassa a) asetetaan hankkeille velvoite kuulua johonkin eurooppalaiseen liikennekäytävään tai verkkoon, jonka jatkuvuus varmistetaan päästä päähän. Näin komissio päättää jo lopullisia ehdotuksia valmistellessaan siitä, mitkä ovat ne perustavaa laatua olevat verkot, jotka muodostavat laajentuneen EU:n pääliikenneväylät ja yhteydet naapurivaltioihin. Näin varmistetaan verkkojen jatkuvuus ja velvoitetaan lisäämään ”puuttuvat lenkit”.

4. Hankkeiden rahoitusmuodot

Komissio julkaisi 23. huhtikuuta 2003 tiedonannon aiheesta "Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittäminen: Uusia rahoituskeinoja – Sähköisen maksunkeruun yhteentoimivuus", ja samanaikaisesti ehdotuksen direktiiviksi, joka koskee tiemaksujen sähköisten keruujärjestelmien laajaa käyttöönottoa ja yhteentoimivuutta yhteisössä. Komitea laatii parhaillaan lausuntoa kyseisestä direktiiviehdotuksesta ⁽¹⁾.

Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) tarkistamishankkeen alusta alkaen komissio on pyrkinyt etsimään ratkaisuja hankkeiden rahoittamiseksi, mikä on olennaisen tärkeä ja väistämätön kysymys. Yleisesti myönnetään, että "talous ei voi olla kilpailukykyinen ilman toimivia liikenneverkkoja". Yhteisymmärrys ei kuitenkaan paljoa auta, sillä samaan aikaan on todettava, että "liikenneinfrastruktuurit kärsivät rahoitusvajasta, kun investointeihin ei ole käytettävissä riittäviä rahoitusvälineitä ja sopivat rahoituspuutteet puuttuvat".

Komissio pitää seuraavia tekijöitä syynä Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämisen pysähtymiseen:

- jäsenvaltioiden poliittisilla päättäjillä ei ole ollut poliittista tahtoa
- Euroopan laajuiselle verkolle ei ole saatu riittävästi rahoitusta
- hankkeista vastaavien yksikköjen hajautuneisuus.

Komissio muistuttaa, että liikenneinfrastruktuurien toteuttamiseen käytettävä osuus BKT:sta (alle 1 prosentti) on pienentynyt jatkuvasti viime vuosikymmenien aikana, vaikka tarpeet ja liikenne kasvavat.

Komitea on yhtä mieltä näistä toteamuksista ja pitää niitä valitettavina. Komitea pitääkin kiinnostavina komission ratkaisuehdotuksia, jotka pohjaavat kahteen peruspilariin:

- Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin suunnattavan julkisen ja yksityisen rahoituksen koordinoinnin tehostaminen
- tehokas sähköisen maksunkeruun eurooppalainen palvelu.

4.1. Luonnollisestikin komitea kannattaa komission tavoitetta parantaa julkisen – alueellisen, paikallisen ja yhteisön – rahoituksen koordinointia. Komitea katsoo, että komission käytössä tulisi olla – Euroopan investointipankin tuella – lisävälineitä, joilla se voisi auttaa tiettyjä maita rahoitusjärjestelyissä ja auttaa niitä selviytymään vaikeuksista, jotka johtuvat sellaisesta infrastruktuurien yhteisrahoitusta koskevasta politiikasta, jossa kukin neuvottelee osallistumisestaan omiin etuihinsa, ei yleiseen eurooppalaiseen etuun perustuen. Komitea katsoo siis olevan välttämätöntä, että EIP tukee perustettavaa Euroopan liikenneinfrastruktuurivirastoa, jotta voidaan optimoida olemassa olevat rahoitusjärjestelmät vahvistamalla niitä ja parantamalla niiden koordinointia.

4.2. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimusten (PPP) osalta komitea yhtyy komission näkemykseen siitä, että mahdollisuudet pelkästään yksityiseen rahoitukseen perustuvien suurimittaisten infrastruktuurien toteuttamiseen ovat varsin rajalliset. Sekarahoitus ei myöskään voi olla ainoa ratkaisu, sillä yksityiset investoijat edellyttävät oikeutetusti tiettyjä takuita ja kannattavuutta investoinneiltaan. Tämän seurauksena kustannukset kasvavat. Lisäksi on otettava huomioon esimerkiksi seuraavat näkökohdat:

- jokainen useampia eurooppalaisia valtioita koskeva ensisijainen TEN-T -hanke tulisi toteuttaa perustamalla juridiseksi rakenteeksi "eurooppayhtiö", jotta varmistetaan kyseisen hankkeen rahoitusjärjestelyjen kannalta välttämätön avoimuus
- julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö voi rationaalisesti ajateltuna perustua ainoastaan julkisen ja yksityisen sektorin rahoitusosuuksien tasapainoon. On vaikea kuvitella yhteistyösopimusta, jossa yksityissektorin osuus olisi hyvin vähäinen. Ei myöskään ole realistista kuvitella, että yksityissektori voisi rahoittaa suurimman osan toteutettavista hankkeista.
- on asetettava rajoituksia, joilla estetään odottamattomat seuraukset, mikäli valtiovalta tai muu julkinen taho asteittain luopuisi sille perinteisesti kuuluvasta määräysvallasta aluesuunnittelussa ja yhteiskunnalle tärkeiden infrastruktuurien hallinnassa.

(1) Parhaillaan valmisteltavana oleva ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tiemaksujen sähköisten keruujärjestelmien laajasta käyttöönotosta ja yhteentoimivuudesta yhteisössä", CESE 716/2003.

Komitea katsoo, että liikenneinfrastruktuurien rahoituksessa PPP on varmasti kiinnostava vaihtoehto joissain tapauksissa, mutta sitä ei missään nimessä voida pitää yleislääkkeenä.

4.3. Eurooppalaisen liikenneinfrastrukturirahaston perustaminen

4.3.1. Rakennerahastoja lukuun ottamatta EU:lla ei ole liikennebudjetissaan eikä muissa rahastoissaan käytettävissä riittävästi resursseja niin korkeiden tukien (10–50 prosenttia töiden kustannuksista) maksamiseen, että tuet olisivat kannustavia ja sitoumuksista voitaisiin tehdä peruuttamattomia. Myös toissijaisuusperiaate on merkittävä jarru, sillä jokaisella jäsenvaltiolla on mahdollisuus asettaa tehty sitoumukset kyseenalaisiksi tai lykätä niitä. Komitea toistaa ehdotuksensa perustaa EU:n talousarvion yhteyteen jäsenvaltioista riippumaton eurooppalainen liikenneinfrastrukturirahasto, joka omistetaan ensisijaisten TEN-T -hankkeiden toteuttamiselle, jolle ohjataan pysyvät resurssit ja jota johdetaan yhteisön tasolla.

4.3.2. Laajentuminen tarjoaa EU:lle historiallisen tilaisuuden viimeistellä integroitumishankkeensa varaamalla vuosikymmeniksi eteenpäin riittävät resurssit sellaisten henkilö- ja tavaraliikenteen verkkojen luomiseksi, jotka ovat välttämättömiä kestävän kehityksen takaamiseksi tulevina vuosikymmeninä. Aluesuunnittelu laajentuneessa EU:ssa ja liikenteen perusrakenteiden toteuttaminen ovat prioriteetteja, jotka tekevät toimintatapojen ja säännösten kehittämisen välttämättömäksi, edellyttävät kunnianhimoisten uudistusten käynnistämistä ja, näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, tekevät välttämättömäksi eräiden tehtävien siirtämisen jäsenvaltioilta EU:lle. Tämä eurooppalainen liikenneinfrastrukturirahasto rahoitettaisiin perimällä vaatimaton yhden sentin solidaarinen maksu litraa kohden kaikista yksityis- tai ammattikäytössä olevien ajoneuvojen EU:n maanteillä kuluttamista polttoaineista (liite 4 vuonna 2001 kulutetuista polttoaineista). Komitea ottaa yksityiskohtaisemmin ja perusteellisemmin kantaa liikenneinfrastruktuurin rahoitusongelmien erilaisiin ratkaisuihin omaloitteisessa lausunnossaan ”Tulevaisuuden liikenneinfrastruktuurit: rahoitus – suunnittelu – uudet naapurit”.

4.3.3. Komitea muistuttaa ehdottaneensa vuonna 2003 kahteen otteeseen ⁽¹⁾ kyseisen rahaston perustamista ja myös Euroopan parlamentin vedonneen vastaavan välineen puolesta. Komitean ehdottaman rahaston ominaispiirteet olisivat seuraavat:

- eurooppalainen rahasto, joka on omistettu ensisijaisten TEN-T -hankkeiden toteuttamiselle
- rahastolle tuloutettaisiin säännöllisesti yksi sentti kultakin ostetulta polttoainelitralla (bensini, kaasuöljy, nestekaasu) 25 jäsenmaan unionissa; maksu koskisi kaikkia tavara- tai henkilökuljetuksia (joukko liikenne tai yksityisautoilu)

(1) EUVL C 85, 8.4.2003, s. 133 (lausunto bensiinin ja kaasuöljyn valmisteverojen harmonisoinnista) sekä lausunto Euroopan laajuisen maantieverkon tunnelien turvallisuutta koskevasta vähimmäisvaatimuksista.

- maksun perinnästä huolehtisivat jäsenvaltiot, jotka tilittäisivät maksun kerran vuodessa EU:n budjettiin sisältyvään rahastoon; kulutetuista noin 300 miljoonasta polttoainetonnista varoja kertyisi noin 3 miljardia euroa
- rahaston hallinta annettaisiin Euroopan investointipankille, joka jakaisi rahastosta tukea komission ehdottamille sekä parlamentin ja neuvoston hyväksymille ensisijaisille TEN-T -hankkeille
 - lainat olisivat erittäin pitkäaikaisia (30–50 vuotta)
 - hankkeille myönnettäisiin lainojen korkohyvityksiä
 - yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyösopimuksille annettaisiin taloudelliset takeet
 - EU myöntäisi hankkeille tuen, joka olisi 10–50 prosenttia kokonaiskustannuksista hankkeen luonteesta riippuen.

5. Korkean tason työryhmän raportti

Komission on määrä esittää vuoden 2003 jälkipuoliskolla parlamentille ja neuvostolle lopulliset ehdotuksensa, jotka perustuvat Van Miertin johtaman työryhmän suosituksiin.

Tutustuttuaan Van Miertin työryhmän raporttiin perustuviin komission lopullisiin ehdotuksiin ja käsiteltyään niitä komitea esittää lisää huomioita ja näkemyksiä laaja-alaisessa omaloitteisessa lausunnossa aiheesta ”Euroopan liikenneinfrastruktuurin tulevaisuus”.

6. Päätelmät

6.1. Ensisijaisia TEN-T -hankkeita koskevaa luetteloa ollaan tarkistamassa juuri, kun EU on muuttumassa 15 jäsenvaltion yhteisöstä 25 jäsenvaltion yhteisöksi. Tämä merkittävä historiallinen tapahtuma on ainutlaatuinen mahdollisuus luoda Euroopalle liikenneverkko, joka on tulevien vuosikymmenten mukanaan tuomien haasteiden mittainen.

6.2. Euroopan laajuisen liikenneverkkojen on ehdottomasti varmistettava liikenteen saumaton toiminta. Tästä syystä ehdottomalle etusijalle on asetettava Euroopan laajuiset liikenneväylät ja -käytävät, joilla pystytään poistamaan liikenteen pullonkaulat ja täyttämään aukot. Tukien määrän on oltava nykyistä kannustavampi – erityisesti rajatylittävissä hankkeissa –, ja tuen kokonaismäärän on hankkeen luonteesta riippuen oltava 10–50 prosenttia hankkeen kustannuksista ilman veroja.

6.3. Nykyiset järjestelmät ovat erittäin riittämättömät varmistamaan ensisijaisten TEN-T -hankkeiden rahoituksen EU:ssa. Komitea ehdottaa, että EU:n talousarvioon perustetaan erityinen, säännöllisiä tuloja saava rahasto liikenteen infrastruktuureja varten. Ensisijaisten TEN-T -hankkeiden toteuttamiseen erikoistuneelle rahastolle tuloutettaisiin 1 sentti kutakin

tieliikenteessä kulutettua polttoainelitraa kohden, eli noin 3 miljardia euroa vuodessa vuonna 2006 kulutetuista 300 miljonnasta tonnista polttoaineita. Tämä rahoituskeino olisi tulevia sukupolvia varten annettu vaatimaton solidaarinen panos kaikilta eurooppalaisilta.

6.4. Hankkeiden käynnistämisen, rahoitusjärjestelyjen, seurannan ja uusien jäsenvaltioiden valvonnan koordinoinnin parantamiseksi komissiolla tulisi olla käytössään lisäresursseja

ja uudentyyppinen rakenne ("Euroopan liikenneinfrastruktuurin koordinoituvirasto").

6.5. Jotta vältettäisiin se, että jäsenvaltiot luopuvat ensisijaisiksi ehdottamistaan hankkeista tai eivät noudata niille asetettuja määräaikoja, komission tulisi (kuten yksityisten hankkeiden kohdallakin tehdään) määrätä raskaita sanktioita tai rangaistuksia yleisen eurooppalaisen edun laiminlyönnistä tai kyseiseen projektiin osallistuvien muiden valtioiden tarpeiden huomiotta jättämisestä.

Bryssel 25. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Seuraavat jaoston lausunnon kohdat, jotka saivat äänestyksessä tukseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä, poistettiin:

Kappale 4.3.1

On osoitettu, että nykyisillä rahoitustavoilla eurooppalaisia infrastruktuurihankkeita ei käytännössä pystytä saattamaan loppuun tyydyttävissä määräaikoissa. Syyt tähän ovat tunnettuja: ne johtuvat pääasiassa siitä, että hankkeiden toteuttaminen on jäsenvaltioiden vastuulla. Vaikeassa taloudellisessa tilanteessa jäsenvaltioiden on budjettiin liittyvistä tai poliittisista syistä Maastrichtin kriteerit huomioon ottaen pakko asettaa etusijalle välitöntä ratkaisemista vaativat ongelmat, toisin sanoen toimintakustannuksia alennetaan hieman ja investointeja vähennetään huomattavasti. Investoiminen ensisijaisesti TEN-T -hankkeisiin, joista neuvosto ja parlamentti tekevät päätöksen vuoden 2004 alussa komission ehdotuksen pohjalta, vastaa tarpeeseen nopeuttaa yhtenäismarkkinoiden toteuttamista ja edistää kilpailukykyä, toisin sanoen kasvua ja työllisyyttä. Italian puheenjohtajuuskauden tavoitteisiin kuuluvaan kasvualoitteeseen liittyen komitea ehdottaa, että yksinomaan ensisijaisesti TEN-T -hankkeisiin suunnatut investoinnit jätettäisiin laskelmien ulkopuolelle tutkittaessa Maastrichtin kriteerien noudattamista, mikäli kyseinen jäsenvaltio on muutoin aidosti sitoutunut velkaansa vähentämiseen.

Kappale 6.4

Italian puheenjohtajuuskauden tavoitteisiin kuuluvan kasvualoitteen vahvistamiseksi nykytilanteessa, jossa talous on taantumassa ja erät maat kamppailevat huomattavan budjettivajeen kanssa, komitea ehdottaa, että yksinomaan ensisijaisesti TEN-T -hankkeisiin suunnatut investoinnit jätettäisiin laskelmien ulkopuolelle tutkittaessa Maastrichtin kriteerien täyttymistä.

Äänestystulos

Puolesta: 48, vastaan: 41, pidättyi äänestämästä: 8.

Seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat tuekseen yli neljäsosan annetuista äänistä, hylättiin täysistunnossa.

Kappale 4.4

Poistetaan kappale

Äänestystulos

Puolesta: 37, vastaan: 53, pidättyi äänestämästä: 10.

Kohta 6.3

Poistetaan kohta

Äänestystulos

Puolesta: 25, vastaan: 51, pidättyi äänestämästä: 3.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Innovaatiopoliitiikka: unionin Lissabonin strategiaa koskevan lähestymistavan päivittäminen”

(KOM(2003) 112 lopullinen)

(2004/C 10/16)

Euroopan komissio päätti 12. maaliskuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 3. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Mário Soares.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 66 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä

1.1. Komitea suhtautuu myönteisesti komission tiedonantoon ja hyväksyy innovaatiovalmiuksien vahvistamistavoitteen Lissabonin Eurooppa-neuvostossa määritellyn strategian mukaisesti.

1.2. Euroopan innovaatiotoimien vahvistaminen edistää merkittävästi talouskasvua ja työllisyyttä ja on erittäin ajankoh-

taista nykyisessä tilanteessa, jossa poliittiset riskit ja epävarmuustekijät vaikeuttavat entisestään Euroopan talouden elpymistä.

1.3. Komitea on samaa mieltä komission kanssa innovaatioprosessia koskevasta systemaattisesta näkemyksestä sekä komission käsityksestä, jonka mukaan innovaatio voi saada useita muotoja. Kyseisen prosessin perustan muodostaa kuitenkin henkilöresurssien koulutukseen pohjautuva osaaminen, joka

kohdistuu yrityksen innovaatiotoimintaan. ETSK on vakuuttunut siitä, että joko vapaaehtoisuuteen tai neuvotteluihin pohjautuvien hyvien suhteiden luominen etenkin ihmisten välisten suhteiden, sosiaaliasioiden, talouden ja ekologian aloilla vahvistaa merkittävästi Euroopan unionille ominaista innovaatiomallia.

1.4. Komitea pitää tervetulleina komission pyrkimyksiä innovaation edistämiseksi jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välisin koordinoituihin toimin ja hyväksyy täysin tiedonannossa hahmotellut strategiat.

1.5. Komitea myöntää, että viime vuosina innovoinnissa on tapahtunut tiettyä edistymistä, mutta Euroopan unionin suhteellisen epäsuotuisa tilanne muihin osapuoliin nähden on ilmeinen samalla kun erot EU:n jäsenvaltioiden innovaatiotoiminnan tulosten välillä ovat pysyneet huomattavina.

1.6. ETSK kiinnittää jäsenvaltioiden huomion siihen, että sisämarkkinat, jotka muodostavat maailman suurimman markkina-alueen, on kehitettävä loppuun asti ja että on kiireellisesti parannettava edellytyksiä hyödyntää täysipainoisesti äskettäin sovitun laajentumisen avaamia valtavia mahdollisuuksia investoinnin ja talouskasvun elvyttämiseksi koko Euroopan alueella.

1.7. Komitea korostaa, että yrityksille suunnattavia tukimekanismeja on vahvistettava, päätöksentekoprosesseja on nopeutettava ja niihin liittyvää byrokratiaa karsittava, hyvien innovaatiokäytänteiden vaihtamista ja levittämistä on tehostettava ja yritystoiminnan arvostusta on kasvatettava. Komitea kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita ryhtymään toimenpiteisiin aikaisempaa suotuisamman innovointia, laadun kehittämistä ja riskialtista yritystoimintaa koskevan toimintakulttuurin luomiseksi yhteiskunnan kaikilla tasoilla.

1.8. ETSK suosittelee, että unionin politiikkojen laadinnassa ja täytäntöönpanossa pyritään parantamaan tärkeimpien toimijoiden eli yritysten ja työntekijöiden osallistumismahdollisuuksia. Tämä koskee etenkin sellaisia politiikkoja, joissa yrityksillä on keskeinen asema. Innovaatio on yksi tällaisista politiikan aloista.

1.9. Komitea on vakuuttunut siitä, että kyseinen tiedonanto voi olla perusta innovaatiovalmiuksien kehittämiseksi koko Euroopan unionin alueella. Komitea toivoo, että jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet varmistavat innovointiin suunnattujen

investointien lisäämisen kannalta välttämättömät olosuhteet ja resurssit, sillä talouskasvu ja Euroopan kansalaisten elämänlaadun paraneminen edellyttävät innovointia.

2. Komission asiakirjan pääsisältö

2.1. Innovointi on Lissabonin strategian kulmakivi. Kyseinen strategia laadittiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa maaliskuussa 2000, ja se tuotiin korostetusti esille seuraavissa Eurooppa-neuvoston kokouksissa, etenkin Barcelonassa vuonna 2002.

2.2. Käsiteltävänä oleva tiedonanto innovaatiopolitiikasta ja tiedonanto teollisuuspolitiikasta laajentuneessa Euroopassa sekä vihreä kirja yrittäjyydestä muodostavat johdonmukaisen kehyksen sellaisen yrityspolitiikan kehittämiseksi, jolla edistetään yritysten kilpailukykyä ja myötävaikutetaan Euroopan talouden kasvuun.

2.3. Tiedonannossa tunnustetaan tutkimuksen innovaatiovaikutuksen tärkeys ja tuoreen tiedonannon "Lisää tutkimusta Euroopan hyväksi. Tavoitteena 3 prosenttia BKT:stä" merkitys, mutta korostetaan muiden innovaatiomuotojen huomioon ottamista.

2.4. Innovointi voi olla inkrementaalista tai radikaalia, se voi olla seurausta teknologian siirrosta tai uusien liiketoimintasuunnitelmien kehittämisestä, se voi olla teknologista, organisaattorista tai esittämismuotoa koskevaa.

2.5. Tiedonannon tavoitteena on kuvata ensin eri innovaatioreittejä ja analysoida innovaatiopolitiikan suunnittelun ja toteuttamiskeinojen seurauksia, jotta kehitystä ei hankaloiteta liian kapealla innovaationäkemyksellä.

2.6. Tätä analyysia täydennetään tarkastelemalla nykyisiä haasteita, jotka ovat vaihtelevassa määrin EU:lle ominaisia, ja samalla tunnustetaan, että innovointiin liittyvät rakenteet, ongelmat ja mahdollisuudet eivät ole välttämättä samat kaikilla maailman päätalousalueilla. Tekijöistä käsitellään unionin toistuvasti riittämättömiä tuloksia, laajentumisen vaikutuksia, väestökehitystä ja EU:n talouksien julkissektorin suurta kokoa.

2.7. Koska innovaatiopolitiikka syntyy enimmäkseen kansallisella ja alueellisella tasolla, jäsenvaltioiden ja komission on tiivistettävä yhteistyötään, myös keskinäisten oppimismekanismien koordinoimalla ja arvioinnin avulla, EU:n innovoinnin vahvistamiseksi ja saavutetun edistyskartoittamiseksi. Tiedonannossa esitetään konkreettisia ehdotuksia siitä, miten Euroopan monimuotoisuus muutetaan voimaksi.

2.8. Tiedonannossa ehdotetaan myös useita uusia suuntia EU:n innovaatiopolitiikan kehittämiseksi ja etenkin vuorovaikutuksen lisäämiseksi muiden politiikan alojen kanssa. Innovaatiopolitiikkaa on usein toteutettava muiden politiikan alojen kautta, ja tiedonannossa ehdotetaan muun muassa parempaa koordinoitua sekä komission ja jäsenvaltioiden proaktiivisia seurantatoimia.

3. Yleistä

3.1. Innovoinnin merkitys on tunnustettu vuodesta 1995 lähtien erityisesti innovaatiota koskevassa vihreässä kirjassa ⁽¹⁾ sekä ensimmäisessä Euroopan innovaatioita koskevassa toimintasuunnitelmassa ⁽²⁾, jonka keskeisiä tavoitteita olivat innovaatiokulttuurin edistäminen, innovaatioita suosivan ympäristön luominen sekä tutkimuksen ja innovoinnin niveltäminen paremmin toisiinsa.

3.2. Lissabonissa maaliskuussa 2000 kokoontunut Eurooppa-neuvosto asetti strategisen tavoitteen, jonka mukaan vuoteen 2010 mennessä Euroopan unionista "on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous, joka kykenee ylläpitämään kestävästä talouskasvusta, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta". Tämä loi odotuksia sille, että innovoinnista muodostuu keskeinen tekijä unionin tulevaisuudelle ⁽³⁾.

3.3. Komission vuonna 2000 antamassa tiedonannossa ⁽⁴⁾ yksilöitiin viisi tavoitetta, joilla ohjataan jäsenvaltioiden ja EU:n innovaatioiden edistämistoimia:

- innovaatiopolitiikan johdonmukaisuus
- innovaatioita tukevat sääntelypuitteet
- innovatiivisten yritysten perustamisen ja kasvun tuki
- innovaatiojärjestelmän keskeisten rajapintojen parantaminen
- innovaatioille avoin yhteiskunta.

3.4. Komitea totesi tuolloin, että kyseiset tavoitteet ovat osoitus siitä, kuinka "sekä jäsenvaltioiden hallitusten että Euroopan kansalaisten on tunnustettava innovaatiopolitiikan

tärkeys" ⁽³⁾. Lisäksi komitea katsoi, että Euroopan innovaatioiden edistäminen edellyttää neljää pääperiaatetta:

- innovaatioita koskeva tieto
- laaja tietoisuus innovaation arvosta
- tarkoituksenmukainen oikeudellinen ja organisatorinen ympäristö
- toimien koordinointi jäsenvaltioiden ja eri alojen välillä.

3.5. Nämä periaatteet ja etenkin seuraavassa esitetyt komitean näkökannat ovat edelleen perusteltuja.

- Kansallisia innovaatiopolitiikkoja on lähennettävä.
- On hyväksyttävä verotoimenpiteitä, jotta yksityistä sektoria voidaan kannustaa investoimaan tutkimukseen ja innovointiin sekä palkkaamaan lisää tutkijoita.
- Pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) sekä yliopistojen ja tutkimuskeskusten välisen tiedonkulun esteet on poistettava.
- Innovatiivisten yritysten perustamista ja kasvua on tuettava (uusille yrityksille myönnettävät helpotukset tarjouskilpailuihin ja yhteisön ohjelmiin osallistumiseksi).
- On hyödynnettävä tutkimuskeskusten ja osaamiskeskusten henkilöresursseja sekä houkuteltava tutkijoita EU:n ulkopuolisista maista.
- Innovaatiojärjestelmän keskeisiä rajapintoja on parannettava.
- Taitotiedon siirtoa on helpotettava.
- On aloitettava jatkuva tiedotus- ja koulutusprosessi koulutusjärjestelmän alemmilla tasoilla, etenkin perus- ja keskiasteen kouluissa, jotta innovaatioiden merkitys tunnettaisiin hyvin ja laajalti ⁽⁵⁾.

3.6. Toisaalta ETSK kiinnittää jäsenvaltioiden huomion tarpeeseen kanavoida osa julkisista investoinneista jatkuvaan täydennyskoulutukseen etenkin keskitason ammatillisissa tehtävissä (tietotyöntekijät) kentällä tapahtuvan tutkimuksen edistämiseksi sekä yritysten innovaatiotoiminnan vahvistamiseksi.

⁽¹⁾ KOM(1995) 688 lopullinen – osat I ja II; ETSK:n lausunto 700/1996, EYVL C 212, 22.7.1996.

⁽²⁾ KOM(1996) 589 lopullinen.

⁽³⁾ ETSK:n lausunto, EYVL C 260, 17.9.2001.

⁽⁴⁾ "Innovaatiot osaamiselle rakentuvassa taloudessa", KOM(2000) 567 lopullinen.

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto, EYVL C 260, 17.9.2001, kohdat 3.2–3.6.

3.7. Barcelonassa kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa päätettiin, että EU:n investointeja tutkimukseen ja tekniseen kehitykseen (T&K) tulee lisätä siten, että rahoitusosuus lähestyisi kolmea prosenttia BKT:sta. Lisäksi esitettiin, että yritysten rahoitusosuutta tulisi kasvattaa kahteen kolmasosaan tutkimuksen ja kehityksen kokonaismenoista. Komitea suhtautui myönteisesti esitettyihin päätelmiin ja korosti, että ”kilpailukyvyn, talouskasvun, työllisyyden, tiukkojen ympäristö- ja terveysnormien sekä tasapainoisen kestävä kehityksen tavoitteet voidaan saavuttaa vain lisäämällä tietoa, T&K-toimintaa sekä innovaatioita”⁽¹⁾.

3.8. Komitea on samaa mieltä komission kanssa siitä, että huolimatta tapahtuneesta edistyksestä innovointi on edelleen yksi Euroopan unionin merkittävistä heikkouksista Yhdysvaltoihin ja Japaniin nähden. Riittämätön innovointi voi olla yksi niistä avaintekijöistä, jotka selittävät Euroopan kasvun ja tuottavuuden heikkoja tuloksia.

3.9. T&K-toimintaa (tutkimusta ja kehitystä) on käsitelty useissa aikaisemmissa Euroopan komission tiedonannoissa sekä niistä annetuissa komitean lausunnoissa⁽²⁾. Tarkasteltavana olevassa tiedonannossa keskitytään niihin innovointia koskeviin näkökohtiin, jotka eivät suoranaisesti liity T&K-toimintaan, mutta joilla voi olla ratkaiseva merkitys uuden sysäyksen aikaansaamiseksi yhteisön innovaatiopolitiikkaan.

3.10. Komitea suhtautuu myönteisesti kyseessä olevaan komission tiedonantoon, jonka tavoitteena on keskustelun avaaminen eurooppalaisen innovaatiopolitiikan perusteiden saattamiseksi ajan tasalle. Perustana on innovaatiotoiminnan mekanismien aikaisempaa parempi ymmärtäminen ja jäsenvaltioiden poliittisen tahdon elvyttäminen, jotta voidaan poistaa esteet, jotka haittaavat entistä innovatiivisemmän Euroopan kehittymistä ja Lissabonin tavoitteiden saavuttamista.

3.11. Komitea pitää tärkeinä Eurooppa-neuvostossa 20. ja 21. maaliskuuta 2003 laadittuja painopisteitä, jotka koskevat erityisesti työllisyyden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden parantamista, innovointia ja yrittäjyyttä sekä ympäristönsuojelua ja kansalaisten elämänlaatua. Se kuitenkin myöntää, että tähän asti kyseiset painopisteet ovat perustuneet enemmän puheisiin kuin jäsenvaltioiden käytännön toimiin.

3.12. Komitea on lisäksi yleisesti ottaen tyytyväinen 23. ja 24. kesäkuuta aiheesta ”Euroopan innovaatiopolitiikan laatimi-

nen” järjestetyn 14. parlamenttien välisen Eureka-konferenssin päätelmiin.

3.13. Innovaatiopolitiikkaa koskevan komission tiedonannon erityinen merkitys ja ajankohtaisuus korostuvat tilanteessa, jossa talouden elpymisen ja työllisyyskasvun tielle on noussut esteitä, joita pahentavat entisestään maailman ja etenkin Euroopan talouksiin kohdistuvat poliittiset riskit ja epävarmuustekijät. Tämän vaikean tilanteen pitäisi olla vahva peruste, joka kannustaa jäsenvaltioita ja yrityksiä tukemaan sellaista investointipolitiikkaa, joka takaisi innovaatiotoiminnan vahvistamisen kannalta välttämättömät muutokset ja joka olisi ratkaiseva väline Euroopan talouksien tuottavuuden ja kilpailukyvyn lisäämiseksi.

4. Erityistä

4.1. Komitea on samaa mieltä komission kanssa innovoinnin mekanismeja koskevasta systemaattisesta näkemyksestä sekä toteamuksesta, jonka mukaan muiden kuin teknologisten innovaatiomuotojen mahdollisuudet ja tulokset voivat vaikuttaa yhtä paljon hitaaseen edistymiseen Lissabonin päämäärien saavuttamisessa kuin tutkimukseen ja kehitykseen suunnattujen investointien alhainen taso. Tämän näkemyksen ei kuitenkaan tule vaikuttaa EU:n tavoitteeseen saavuttaa 3 prosentin BKT-osuus tutkimusta ja kehitystä koskevista investoinneista. Kyse on tavoitteesta, johon jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ja johon niiden on pyrittävä nykyisen innovaatiovajeen poistamiseksi.

4.1.1. Uuden osaamisen luominen on ennakkoehto sille, että Euroopan unionista tulee maailman edistynein tietopohjainen yhteiskunta, kuten Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto esitti. Uudenlainen perusosaaminen syntyy perustutkimuksen tuloksena. Sitä vastoin innovointi ja siihen liittyvä käytännön osaaminen syntyvät perustutkimuksen, soveltavan tutkimuksen, kehittämisen, insinööritieteiden, liikkeenjohdon, markkinoinnin jne. vuorovaikutuksen tuloksena tai perustuvat johonkin näistä osatekijöistä. Innovointi voi saada alkunsa monin eri tavoin ja monissa eri yhteyksissä.

4.1.2. Toisaalta on luotava entistä tehokkaampia kannustimia tietoa levittävien ja innovatiiviseen tekniikkaan perehtyneiden tutkijoiden ja insinöörien liikkuvuuden edistämiseksi teollisuudessa (pk-yritykset mukaan lukien), korkeakouluissa ja muissa tutkimuskeskuksissa. Teollis- ja tekijänoikeudet on jaettava tasapuolisella tavalla.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto, EUVL C 95, 23.4.2003.

⁽²⁾ EYVL C 260, 17.9.2001; EYVL C 94, 18.4.2002; EYVL C 241, 7.10.2002 ja EUVL C 95, 23.4.2003.

4.1.3. Pienillä ja keskisuurilla yrityksillä (pk-yrityksillä) on erityisen merkittävä tehtävä uusien tuoteideoiden kehittämisessä. Niiden markkina- tai selviämismahdollisuudet eivät kuitenkaan riipu yksinomaan liikkuvuudesta sekä taitotiedon siirrosta, vaan pikemminkin kokonaistaloudellisista puite-edellytyksistä, riittävästä alkuvarustuksesta, rahoituksesta sekä liiketaloudellisesta kokemuksesta. Näin ollen uusien yritysten kilpailukyvyyn, markkina-aseman ja rahoituskyvyn parantaminen on yhtä lailla olennaista innovaation kannalta ainakin viiden ensimmäisen vuoden aikana.

4.2. Tiedonannossa todetaan, että yritys muodostaa innovoinnin käyttövoiman. Innovaation lähtökohtana on yrityksen kyky tunnistaa markkinoiden mahdollisuudet ja reagoida innovatiivisesti tietojensa ja osaamisensa pohjalta. ETSK painottaa kuitenkin, että vaikka yrityksen kaikenlainen vuorovaikutus välittömän ympäristönsä kanssa on välttämätöntä innovoinnille ja ympäristön yleiset olosuhteet vaikuttavat yrityksen innovaatioalttiuteen, ovat henkilöresurssien elinikäiseen koulutukseen perustuva tietopohja sekä yksilöiden mahdollisuudet ja valmiudet oppimiseen ratkaisevia tekijöitä innovaatioprosessin kannalta.

4.3. ETSK pitää erittäin tärkeänä sitä, että yritystoiminnalle osoitetaan entistä suurempaa arvostusta, ja katsoo, että komission, jäsenvaltioiden sekä yhteiskunnan yleisesti on ryhdyttävä toimenpiteisiin aikaisempaa suotuisamman innovointia, laadun kehittämistä ja riskialtista yritystoimintaa koskevan toimintakulttuurin luomiseksi.

4.3.1. Olisi erityisen mielenkiintoista, jos komissio järjestäisi ainakin kokeilumielessä keskinäisen oppimisprosessin puitteissa alakohtaisia pyöreän pöydän keskusteluja parhaiden innovaatiokäytänteiden siirtämisen helpottamiseksi yritysten välillä.

4.3.2. Ottaen huomioon innovaatiotoiminnan erityisluonne ja epäonnistumisten suuri osuus keksintöjen muuttamisessa taloudellisesti elinkelpoisiksi hankkeiksi jäsenvaltioiden tulisi tarjota yritysten innovaatiota tukevia erityispalveluja.

4.3.3. Toisaalta rahoituslaitosten tulisi vahvistaa kykyään arvioida uusia ideoita, jotta yrityksillä olisi paremmat mahdollisuudet hankkia rahoitusvaroja olemassa olevan ja tulevan osaamisensa maksimaaliseen hyödyntämiseen.

4.4. ETSK tähdentää, että Euroopan keskeisimmät heikkoudet liittyvät yritysten tutkimus- ja kehitysmenojen BKT-osuuteen, korkean teknologian patenttien määrään ⁽¹⁾ sekä korkean teknologian alojen teolliseen lisäarvoon. Komitea toistaa jo edellä esittämänsä näkemyksen, että tilannetta on muutettava kiireesti.

4.5. Lisäksi ETSK painottaa, että jäsenvaltioiden välillä on huomattavia eroja elinikäiseen koulutukseen osallistumisessa ja korkean teknologian patenttien määrässä. Erityisen huolestuttavaa on, että yritysten T&K-menojen BKT-osuutta ja korkean teknologian patenteja koskevat erot jäsenvaltioiden välillä ovat kasvamassa. Nämä ovat joitakin niistä seikoista, joihin tulee kiinnittää erityistä huomiota.

4.6. EU:n jäsenvaltioiden tulee vastata asianmukaisesti haivaituihin innovointia koskeviin ongelmiin. Kyse on toisaalta yleisluontoisista ongelmista, kuten riskin karttamisesta, riittämättömistä investoinneista tutkimukseen ja kehitykseen sekä tutkimusyhteisöjen ja teollisuuden välisestä koordinaation puutteesta, ja toisaalta ehdokasvaltioiden erityisongelmista, jotka liittyvät niiden taloudellisten, institutionaalisten, koulutuksellisten ja sosiaalisten järjestelmien muuttamiseen.

4.7. Tiedonannossa korostetaan tarvetta henkilöresursseja koskevaan asianmukaiseen politiikkaan, jossa huomioidaan työelämän viimeiseen vaiheeseen soveltuvat mahdollisuudet. Tähän kuuluvat joustavat työaikajärjestelyt ja osallistuminen koulutukseen. Myös ETSK katsoo, että kaikkien työntekijöiden osaamisen kehittäminen ja vanhempien työntekijöiden taloudelliseen toimintaan tuoman panoksen ajallinen pidentäminen ovat merkittäviä tekijöitä, jotka tulee ottaa huomioon yritysten henkilöstön ikäjakauman tasapainottamiseksi ja sosiaaliturvajärjestelmiin kohdistuvien ongelmien lieventämiseksi. Työntekijöitä, joiden ammatit ovat fyysisesti kuluttavia tai jotka työskentelevät erityisen vaarallisissa olosuhteissa, tulee kuitenkin tässä yhteydessä kohdella eri tavalla.

4.7.1. Erityisesti on otettava huomioon panos, jonka ikään-tyneet tietotyöntekijät (*knowledge workers*) taidoillaan ja tiedoillaan voivat edelleen antaa yhteiskunnan vaurauden ja hyvinvoinnin tuottamiseen, luomalla tarkoituksenmukaiset edellytykset yhteiskunnan tuotanto- ja talousjärjestelmälle ja vähentämällä taloudellisia ja sosiaalisia kustannuksia.

⁽¹⁾ "Vuoden 2002 Euroopan innovaatioiden tulostaulu", SEK(2002) 1349.

4.7.2. Edellä olevaan liittyen ETSK pitää välttämättömänä

- luoda oikeuksia takaavia ja turvaavia erityisiä välineitä, jotta kyseiset työntekijät voivat osallistua entistä paremmin yritysten uudelleenjärjestely- ja rakenneuudistusprosesseihin; tavoitteena on luoda uusia mahdollisuuksia tarkoituksenmukaisten avustavien ja teknistä tukea tarjoavien välineiden avulla
- suunnata kannustimia yrityksille, jotka ovat valmiita palkkaamaan uutta työpaikkaa etsiviä tietotyöntekijöitä
- lisätä investointipolitiikkoihin liittyvien erityishankkeiden sekä yritystoiminnan kehittämisen ja jäsenvaltioiden kanssa toteutettavan kumppanuuden avulla kyseisten ammattityöntekijöiden liikkuvuutta ja arvostusta järjestelmään integroitumisen edistämiseksi sekä asiantuntemuksen ja osaamisen hyödyntämiseksi täysipainoisesti
- hyödyntää kyseisten ammattityöntekijöiden asiantuntemusta muuttovirtojen hallintapolitiikkaan liittyvien valinta- ja koulutustoimien järjestämiseksi yrityksissä, jotka ovat kiinnostuneita palkkaamaan maahanmuuttajia
- käyttää hyväksi asiantuntijoita suoran avun tarjoamiseksi pk-yrityksille, joilla on aikomus aloittaa toiminta unioniin liittyvien valtioiden avaamalla uusilla markkinoilla
- edistää kyseisten ammattityöntekijöiden vaihtoa unionin uusien jäsenvaltioiden tuotantokoneiston, yritysten ja hallintorakenteen uudistamisprosessien tukemiseksi
- laatia erityinen politiikka tietotyöntekijöitä varten, joilla työpaikan menettäessään on muita suurempia vaikeuksia sovittaa liikkuvuus yhteen perheen edellyttämiin tarpeisiin.

4.8. ETSK tähdentää, että työntekijöiden tyytyväisyys, etenkin työolot ja työskentelysuhteet, on merkittävä tekijä yritysten innovoinnin vahvistamisessa. Yritysten entistä suuremmalla sosiaalisella ja ympäristöä koskevalla vastuulla – kaikkine tähän käsitteeseen liittyvine näkökohtineen – on myös ensiarvoinen merkitys Euroopan unionille oman innovaatiomallin vahvistamiseksi.

4.9. Komitea myöntää, että tiedonannossa luetelluilla unionin ominaispiirteillä on merkitystä ja että ne vaikuttavat innovaatiopolitiikkaan. Näitä ominaispiirteitä ovat esimerkiksi julkisen sektorin suuri koko ja sen yhteydet innovatiivisiin yrityksiin, kaupunkialueiden uudistaminen innovaatioita ja korkeasti koulutettuja työntekijöitä houkutteleviksi keskuksiksi sekä se, että Euroopan monimuotoisuus on otettava huomioon erityisen innovaatiopolitiikan laatimisessa talouskasvun ja työllisyyden lisäämiseksi ja Euroopan kansalaisten elämänlaadun parantamiseksi.

4.10. Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että on lisättävä ponnisteluja innovoinnin sekä jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välisen koordinoitun toiminnan edistämiseksi. Komitea korostaa kuitenkin, että näiden ponnisteluiden on tultava konkreettisesti ilmi yrityksille suunnattavissa tukipolitiikoissa, työntekijöiden osallistumista ja sitoutumista kannustavissa malleissa sekä tarkoitusta varten tarvittavia resursseja koskevassa budjettipolitiikassa.

4.11. ETSK kannustaa jäsenvaltioita edistämään työikäisen väestön teknistä ja peruskoulutusta lisääviä toimia sekä myötävaikuttamaan henkilöstön liikkumiseen yliopistojen/tutkimuskeskusten ja teollisuuden sekä valtioiden ja yritysten välillä koordinoimalla politiikkoja Euroopan tasolla. Kyseiset toimet voivat olla ratkaisevia innovaatiotoimia koskevan tietämyksen ja parhaiden käytänteiden levittämisen nopeuttamiseksi. Näin teollisuudenalat ja yritykset voisivat hyödyntää kokonaisvaltaisesti olemassa olevaa tietämystä ja soveltaa sitä tuotteiden ja palvelujen suunnittelussa, tuotannossa ja markkinoinnissa. Tietotekniikan alalla on keskeistä varmistaa tulevaisuudessa se, että etenkin yritykset ja yliopistot/tutkimuskeskukset hyödyntävät olemassa olevia verkostoja paremmin, jotta ne voisivat helpommin saavuttaa asetetut päämäärät ja ottaa oppia toisiltaan.

4.12. Tiedonannossa kehoitetaan tarkastelemaan uusia keinoja, joilla innovointia voidaan lisätä Euroopassa. Komitea on samaa mieltä monista esitetyistä ehdotuksista, jotka koskevat politiikan yhtymäkohtien eri vaikutussuhteiden huomioonottamista ja systemaattista arviointia niiden vaikutuksista innovointiin (kilpailu, sisämarkkinat, työllisyys, verotus, ympäristö ja aluekehitys), markkinadynamismien edistämiseen (johtavia markkinoita koskevan ajatuksen hyödyntäminen), innovoinnin edistämiseen julkisella sektorilla (tehokas, avoin ja kilpailukykyinen julkinen hankintatoimi sekä uudentyyppiset palvelut) sekä innovaatiopolitiikan alueellisen ulottuvuuden vahvistamiseen (alueiden sosiaalis-taloudellisiin erityispiirteisiin ja onnistuneista kokemuksista oppimiseen perustuva osaamisen kehittäminen).

4.13. ETSK korostaa, että innovoinnin vahvistaminen EU:ssa on toteutettava seuraavien toimien välityksellä:

- verotus: valikoivan verokannustinpolitiikan kohdistaminen innovaatiotoimintaan etenkin kasvavilla markkinoilla ja/tai keski- tai korkean teknologiatason aloilla operoiviin pk-yrityksiin

- julkinen sektori: uusia tuotteita ja palveluita ja erityisesti Euroopan kansalaisten hyvinvointia lisääviä palveluita (terveys, koulutus, ympäristö, liikenne ja viestintä) edistävää investointipolitiikka
- työllisyys: johdonmukaiset työmarkkinapolitiikat, joilla pyritään luomaan laadukkaita ja turvattuja työpaikkoja, vahvistamaan sosiaalista koheesiota sekä varmistamaan se, että EU pääsee lähelle täystyöllisyyttä
- yrityksen sosiaalinen vastuu ja henkilöresurssit: yksi innovatiivisen organisaation keskeisiä pyrkimyksiä tulee olla eri sidosryhmien (*stakeholders*) kohtelemisen oikeudenmukaisella ja tasapuolisella tavalla sekä ympäristönsuojelutoiminnan edistäminen, jotta voidaan tyydyttää asiaan kuuluvat, etenkin työntekijöitä ja yhteisöä koskevat eri intressit. Tällä hetkellä yksi yritysten suurimpia haasteita on luoda vapaaehtoisuuteen tai neuvotteluille perustuvat hyvät suhteet etenkin henkilöstöön, yhteiskuntaan sekä rahoitus- ja ympäristöalaa
- yhteisön innovointia koskevan tukijärjestelmän uudelleenmäärittely:ottaen huomioon, että osaa jäsenvaltioiden innovointiin varatusta yhteisön rahoituksesta ei käytetä hyväksi julkisista varoista muodostuvan kansallisen rahoitus-

tusosuuden puuttumisen vuoksi, kansallinen rahoitusosuus tulee voida varmistaa myös ainoastaan yksityisten rahoituslähteiden avulla. Tällä tavoin voidaan täysimääräisesti hyödyntää Euroopan unionin jäsenvaltioille innovointiin osoittama rahoitus.

4.14. Komitea on vakuuttunut siitä, että komission ehdottamat toimet ovat asianmukaisia muihin talousalueisiin nähden alhaisen tuottavuuden lisäämiseksi Euroopan unionissa ja että ne voivat auttaa löytämään erityisiä ja sopivia keinoja ja ratkaisuja eurooppalaisen yhteiskuntamallin turvaamiseksi.

4.15. Lopuksi ETSK tuo esille huolestuneisuutensa Euroopan unionin päätöksentekoprosessien hitauden johdosta. Tästä ovat hyviä esimerkkejä yhtenäismarkkinoiden toiminta käytännössä sekä eurooppalainen patentti. Kyseinen ongelma merkitsee sitä, että politiikkojen suunnittelussa ja laadinnassa sekä niiden soveltamisessa käytäntöön keskeisten toimijoiden – yrittäjien ja työntekijöiden – osallistumismahdollisuuksia on parannettava. Erityisesti tämä koskee politiikkoja, joissa yritykset ovat keskeisessä asemassa, kuten on laita innovointiin liittyvässä toiminnassa. Komitea on vakuuttunut, että komission ja jäsenvaltioiden on omaksuttava kyseinen uusi toimintatapa, jotta eurooppalaisen alueen innovointia koskevat haasteet voidaan voittaa.

Bryssel 25. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

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

Lisätään uusi kohta 4.1.4

"Tässä yhteydessä ETSK katsoo, että kaikki julkiset investoinnit tutkimukseen ja kehitykseen on jätettävä vakaussopimukseen liittyviä julkisia menoja koskevien laskelmien ulkopuolelle, kunnes tutkimukseen ja kehitykseen tehtävissä investoinneissa on saavutettu 3 prosentin taso BKT:stä."

Äänestystulos

Puolesta: 35, vastaan: 39, pidättyi äänestämästä: 3.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus ympäristöalan rahoitusvälineestä (LIFE) annetun asetuksen (EY) N:o 1655/2000 muuttamisesta"

(KOM(2003) 402 lopullinen – 2003/0148 COD)

(2004/C 10/17)

Neuvosto päätti 16. heinäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti antaa lausunnon valmistelun "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisuuden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 25. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Franco Chiriacon ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 56 ääntä puolesta ja 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Komission ehdotuksen pääsisältö

Ympäristöalan rahoitusvälinettä (LIFE) koskevaa asetusta (EY) N:o 1655/2000⁽¹⁾ annettaessa komissio ehdotti sen täytäntöönpanemiseksi hallintokomiteaa, koska komissio katsoi, että hankkeiden valinnalla on merkittäviä vaikutuksia talousarvioon.

1.1. Neuvosto kuitenkin hylkäsi yksimielisesti komission ehdotuksen sovellettavasta komiteamenettelystä. Neuvosto katsoi, että asetuksen (EY) N:o 1655/2000 täytäntöönpanemiseksi toteutettavien toimenpiteiden hyväksyntää varten asetuksen 11 artiklan 2 kohdassa tulee säätää päätöksen 1999/468/EY 5 artiklan mukaisesta sääntelymenettelystä.

⁽¹⁾ EYVL L 192, 28.7.2000, s. 1.

1.2. Komissio vei sittemmin asian yhteisöjen tuomioistui-
meen mainitun säännöksen kumoamiseksi.

1.3. Yhteisöjen tuomioistuin kumosi 21 päivänä tammi-
kuuta 2003 antamallaan tuomiolla⁽²⁾ asetuksen (EY)
N:o 1655/2000 11 artiklan 2 kohdan. Tuomioistuin katsoi,
että kyseessä ovat sellaisen ohjelman toteuttamiseen liittyvät
hallintotoimenpiteet, jolla on päätöksen 1999/468/EY 2 artik-
lan a alakohdassa tarkoitettuja huomattavia budjettivaikutuk-
sia. Tuomioistuimen mukaan näihin täytäntöönpanotoimenpi-
teisiin sovelletaan siten lähtökohtaisesti päätöksen 1999/468/
EY 4 artiklassa määriteltyä hallintomenettelyä tai tarvittaessa

⁽²⁾ Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-378/00, komissio v. Euroo-
pan parlamentti ja neuvosto, 21.1.2003 antama tuomio, ei vielä
julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

kyseisen päätöksen 2 artiklan c alakohdan mukaisesti sen 3 artiklassa määriteltyä neuvoa-antavaa menettelyä.

1.4. Komissio on näin ollen tehnyt tuomioistuimen päätöksen mukaisen asetusehdotuksen, jolla muutetaan asetusta (EY) N:o 1655/2000 noudatettavan komiteamenettelyn osalta siten, että asetuksen täytäntöönpanemiseksi toteutettavien toimenpiteiden hyväksynnässä noudatetaan sääntelykomiteamenettelyn sijasta hallintokomiteamenettelyä.

2. Yleistä

2.1. Komitea ottaa huomioon tuomioistuimen päätöksen ja kannattaa komission ehdotusta muuttaa asetusta N:o 1655/2000 siten, että asetuksen täytäntöönpanotoimenpiteiden hy-

väksynnässä noudatetaan sääntelykomiteamenettelyn sijasta hallintokomiteamenettelyä.

3. Erityistä

3.1. Komitea tukee komission ehdotusta, mutta kehottaa samalla komissiota varmistamaan kaikin tavoin, että hallintokomitea työskentelee avoimesti ja tehokkaasti, sekä edistämään tiedon levittämistä kyseisen elimen tekemistä päätöksistä. Lisäksi komission tulee tarvittaessa järjestää laajoja kuulemisia, joihin osallistuu kansalaisyhteiskunnan edustajia.

4. Päätelmät

4.1. Komitea suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen muuttaa asetusta (EY) N:o 1655/2000 noudatettavan komiteamenettelyn osalta.

Bryssel 25. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston asetus Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjan 149 artiklan 1 kohdassa määrätyn ajan pidentämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 2596/97 muuttamisesta”

(KOM(2003) 297 lopullinen – 2003/0104 CNS)

(2004/C 10/18)

Neuvosto päätti 16. heinäkuuta 2003 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Komitean työvaliokunta antoi ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaoston tehtäväksi laatia asiasta lausunto.

Asian kiireellisyyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 24. päivän kokouksessa) Staffan Nilssonin yleisesittelijäksi ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 89 ääntä puolesta, 2 vastaan, ja 1 pidättyi äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisasiakirjassa määrättiin siirtymäkaudesta, jonka aikana sallitaan poikkeus neuvoston asetuksesta maidon rasvapitoisuuden yhdenmukaistamisesta [(EY) N:o 2596/97] ⁽¹⁾. Siirtymäkausi, jota on jo jatkettu, päättyy 31.12.2003 [(EY) N:o 2703/1999] ⁽²⁾.

1.2. Suomea ja Ruotsia kehoitettiin tekemään selkoa toimenpiteistä, joihin ne ovat ryhtyneet sopeutuakseen yhteisiin määräyksiin. Komissio selostaa tätä nyt julkaisemassaan kertomuksessa ”säilötyn maidon ja kulutukseen tarkoitetun maidon markkinanäkökohdista”, joka liittyy ehdotukseen asetuksen muuttamisesta.

2. Komission ehdotus

2.1. Komissio toteaa, että rasvapitoisuutta koskevat vaatimukset aiheuttavat Suomelle ja Ruotsille edelleen tiettyjä vaikeuksia. Siksi ehdotetaan, että Itävalle, Suomelle ja Ruotsille myönnettyä poikkeusta, jonka perusteella ne voivat poiketa maidon rasvapitoisuutta koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä, jatketaan huhtikuun 30. päivään 2009 asti.

⁽¹⁾ EYVL L 351, 23.12.1997, s. 12.

⁽²⁾ EYVL L 327, 21.12.1999, s. 11.

2.2. Komissio toteaa myös, että kuudelle uudelle jäsenvaltiolle (Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Puola ja Unkari) on myönnetty samanlainen poikkeus, joka päättyy 30. huhtikuuta 2009.

2.3. Komissio ilmoittaa laativansa vuonna 2007 kulutukseen tarkoitetun maidon markkinoita koskevan kertomuksen, jonka mukana on mahdollisesti sääntöjen yhdenmukaistamista koskevat ehdotukset.

3. ETSK:n huomiot

3.1. ETSK kannattaa ehdotusta poikkeuksen jatkamisesta.

3.2. Sekä Suomessa että Ruotsissa pidetään kaupan paria kulutukseen tarkoitettua maitolaatua, joiden rasvapitoisuus on yhteisissä säännöissä määrättyä alempi. On edelleen kuluttajien edun mukaista, ettei näiden tuotteiden rasvapitoisuutta pakoteta korottamaan.

3.3. Kun otetaan huomioon poikkeuksen voimassaolon jatkaminen ja se, että kuudessa uudessa jäsenvaltiossa on vastaava tilanne, komission on välttämättä pohdittava tarkoin kertomuksessaan vuonna 2007 markkinoilla tarjottavan maidon rasvapitoisuuksien yhdenmukaistamista. Lähtökohtana on oltava kuluttajien etu ja toiveet sekä se, suojellaanko näitä parhaiten yhdenmukaistamalla sallitut rasvapitoisuudet vai yhtenäistämällä rasvapitoisuuksien merkinnät.

Bryssel 24. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus: alueiden kilpailukyky, hallinto ja yhteistyö”

(2004/C 10/19)

Osana Italian EU-puheenjohtajuuskaudella toteutettavia toimia Italian pysyvä EU-edustaja pyysi 8. huhtikuuta päivätyllä kirjeellä Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan lausunnon aiheesta ”Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus: alueiden kilpailukyky, hallinto ja yhteistyö”.

Asian kiireellisen luonteen vuoksi komitea nimesi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 25. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Henri Malossen ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 76 ääntä puolesta ja 1 vastaan. Kukaan ei pidättynyt äänestämästä.

1. Johdanto

1.1. Euroopan unionin puheenjohtajavaltiolle Italialle 18. heinäkuuta 2003 esitetystä ehdotuksessa sopimukseksi Euroopan perustuslaista vahvistetaan ja lujitetaan yhteenkuuluvuuspolitiikkaa yhtenä Euroopan unionin keskeisistä pilareista. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on ollut yksi kyseisen politiikan alullepanijoista ja pääasiallisista tukijoista sen 1980-luvun alussa tapahtuneesta käynnistämisestä alkaen.

1.2. ETSK, joka on uranuurtaja hallinnon yksinkertaistamisesta koskevissa kysymyksissä⁽¹⁾, on huolestunut eri tavoin ilmenevästä huonosta hallinnosta. Merkkejä siitä ovat viivästykset ohjelmien täytäntöönpanossa, riittämättömät kumppanuudet taloudellisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa sekä ristiriitaisuudet Euroopan unionin eri politiikkojen välillä. Kun EU laajenee 1. toukokuuta 2004, siihen liittyy maita, jotka hyötyvät merkittävästi kyseisestä politiikasta, vaikka niillä ei ole kokemusta sen toteuttamisesta eikä usein myöskään tarvittavaa kapasiteettia. Talouksien maailmanlaajuistumisen kiihtyessä koheesiopolitiikan tulevaisuus voidaan turvata vain hallintotapaa parantamalla.

1.3. ETSK tukee varauksetta Lissabonin prosessin täytäntöönpanoa, jotta Euroopan unionista tulee vuoteen 2010 mennessä maailman kilpailukykyisin tietoon perustuva talous. Tämä on tavoite, jonka avulla pyritään saamaan unionin kansalaiset liikkeelle, mutta sen saavuttaminen on nykyään uhattuna, koska taloudellinen tilanne on epävakaa ja koska jäsenvaltioilta ja unionilta puuttuu todellista tahtoa toteuttaa käytännössä Lissabonissa asetettuja toimintalinjoja. On myös saatava aikaan todellinen dialogi yritysten, työmarkkinaosapuolten ja kaikkien muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa, erityisesti niiden kanssa, jotka voivat välittää kansalaisille Lissabonin prosessin kunnianhimoiset tavoitteet ja saada heidät osallistumaan prosessin edellyttämiin uudistuksiin ja hankkeisiin.

1.4. Tässä hengessä ETSK laatii puheenjohtajavaltio Italian pyynnöstä ja tukeutuen ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaostonsa viimeaikaisiin lausuntoihin⁽²⁾ joukon suosituksia koheesiopolitiikan tulevaisuudesta aiheina alueiden kilpailukyky, hallinto ja yhteistyö.

2. Alueiden kilpailukyky

2.1. Uudistetun koheesiopolitiikan tavoitteena on antaa koko yhteisön alueelle mahdollisuus sopeutua osaamistalouden haasteisiin. Yhteenkuuluvuuspolitiikalla pyritään myös vaikuttamaan siihen, että kaikki alueet voivat ottaa huomioon Lissabonissa asetetut tavoitteet. Euroopan unionin on kyettävä tulevaisuudessa saamaan uudelleen käyntiin voimakas kasvu. Euroopan unioni, joka on teollisuuden ja kaupan alalla kuullut maailman johtaviin toimijoihin jo 20 vuoden ajan, vaikuttaa edelleen ulkopuoliselta (*outsider*), joka on riippuvainen muista taloutensa elvyttämiseksi. Tällainen tilanne on epänormaali. Suurimmalla osalla EU:n jäsenvaltioista on ollut käytössä yhteisvaluutta tammikuun 1. päivästä 2002 lähtien. Näin ollen EU:n on pystyttävä vakiinnuttamaan asemansa keskeisenä toimijana maailmanlaajuisessa toimintaympäristössä ja kyettävä löytämään kasvuun tarvittavat omat voimavarat.

2.2. Euroopan unionin sisäisen yhteenkuuluvuuden puute on eittämättä unionia heikentävä tekijä. Etelä-Italia, Ranskan maaseutualueet ja syrjäiset alueet tai Saksa ja sen uudet osavaltiot ovat esimerkkejä siitä, missä määrin koheesion puute voi jarruttaa maan taloudellista ja sosiaalista kehitystä. Sama pätee Euroopan unioniin. Unionin laajentuessa siihen liittyy maita, joissa kasvu on ollut Euroopan nopeinta viiden

⁽¹⁾ ETSK on ensimmäisenä EU:n elimenä laatinut itselleen hallinnon yksinkertaistamista koskevat käytännönsäännöt.

⁽²⁾ Ks. erityisesti seuraavat lausunnot:

- Toinen kertomus taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta, EYVL C 193, 10.7.2001, s. 70.
- EU:n taloudellisen ja yhteiskunnallisen koheesion strategia, EYVL C 241, 7.10.2002, s. 151.
- Koheesiopolitiikan tulevaisuus laajentumisen yhteydessä ja siirryttäessä osaamistalouteen, EYVL C 241, 7.10.2002, s. 66.
- Taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä toinen väliraportti.

viime vuoden aikana ja joissa kehitysnäkymät ovat parhaat, mutta samalla unionin alueiden väliset erot syvenevät. Euroopan unionin koheesiopolitiikkaa on siis jatkettava ja vahvistettava. Koheesiopolitiikkaa on harjoitettu jo 20 vuotta, ja tulokset ovat rohkaisevia, sillä kyseisen politiikan avulla on mahdollistettu koheesiomaiden taloudellisen jälkeenjääneisyyden korjaaminen. Jäsenvaltioiden sisällä alueiden jälkeenjääneisyyden korjaamisessa ei sen sijaan ole saavutettu vakuuttavia tuloksia, sillä sisäiset erot eivät ole kaventuneet vaan joissain tapauksissa jopa suurentuneet. Euroopan komission tulisi tutkia uusia menetelmiä laajentumisesta aiheutuviin haasteisiin vastaamiseksi. Yhtenä haasteena on esimerkiksi synergian aikaansaaminen rakennerahastotoimien, Euroopan investointipankin investointilainojen ja käytettävissä olevan yksityisen rahoituksen välillä. Tällaiseen yhteisvaikutukseen liittyy suuria mahdollisuuksia lisätä tuottavia investointeja erityisesti unioniin liittyvissä maissa.

2.3. Viime vuosina saatu kokemus on osoittanut, että ne maat tai alueet, joiden talous kehittyy, onnistuvat hyödyntämään omia vahvuuksiaan, erityisesti henkilöresursseja (mutta myös luonnonperintöä, maantieteellistä sijaintia jne.). Onnistumiseen ei ole "ihmeresptiä", ellei sellainen ole tällaisilla mailla tai alueilla vallitseva yhteiskunnallinen yksimielisyys kunnianhimoisista tavoitteista ja kohdennetuista investoinneista, joiden avulla voidaan varmistaa kyseisten maiden ja alueiden tasavertaiset mahdollisuudet samalla kun huolehditaan kestävästä kehityksestä: tässä on toisaalta kysymys yleissivistävästä ja ammatillisesta koulutuksesta sekä tutkimuksesta ja toisaalta korkealaatuisista perusrakenteista. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunta sekä kehityksessä jälkeenjääneiden alueiden mahdollisuuksien parantaminen ovat luonteeltaan yhteisiä piirteitä eurooppalaisessa yhteiskuntamallissa, jota kansalaisten enemmistö sekä jäsenvaltioissa että ehdokasvaltioissa kannattaa. Kaikki organisaatiotavat, jotka eivät vahvista näitä suuntauksia, saattaisivat vahingoittaa yhteenkuuluvuutta ja lisätä rakenteellisiin toimiin kohdistuvia vaatimuksia. On olennaisen tärkeää vahvistaa jatkuvasti kyseistä yhteiskuntamallia, jonka keskeisiä poliittisia arvoja ovat kansalaisten osallistuminen demokraattiseen prosessiin, ammattitaidon kehittäminen, julkisten palvelujen saatavuus, yhtäläiset mahdollisuudet ja perusturvan takaaminen kaikille.

2.4. Yhteisön tuen tulisi pienentyä sitä mukaa kuin tuloksia saavutetaan. Sen tulisi olla oikeasuhtaista ja se tulisi kohdentaa ensisijaisesti hankkeisiin, jotka määritellään yhteisön johdolla mutta paikallisesti saavutetun yksimielisyyden pohjalta ja joiden toteuttamiseen yhteiskunnalliset toimijat ja yksityinen sektori osallistuvat. Tässä yhteydessä on myös olennaista, että tulevassa koheesiopolitiikassa otetaan huomioon aikaisemmat kokemukset ja sovelletaan käytäntöjä, jotka saavutettujen

tulosten perusteella ovat osoittautuneet parhaiksi. Tämä peruseriaate tulisi kirjata yhtenä edellytyksenä koheesiopolitiikkaa koskevaan tulevaan säännöstöön. On aiheellista myös kehittää ja parantaa rakennerahastojen puitteissa toteutettujen toimien tehokkuuden arviointimenetelmiä.

2.5. Yrityksille kohdistetut suorat tuet aiheuttavat kilpailuvääristymiä, jotka ovat alueiden kannalta tuhoisia. Yleisemmät tuet saattavat kuitenkin olla tarpeen yrittäjyyden kannustamiseksi, kunhan ne eivät häiritse markkinoiden toimintaa. Tällaisten tukien kohteena voivat olla uusien toimintamuotojen luominen, kehitysstrategia ja pienyrityksille suunnattu tutkimus ja koulutus.

2.6. ETSK kannattaa siis aktiivista tukipolitiikkaa alueiden kilpailukykyyn edistämiseksi ja vähiten kehittyneiden maiden ja alueiden hyväksi (koheesiopolitiikan tavoite 1). Tähän on osoitettava merkittävät varat, jotka on kohdennettava yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen, perusrakenteisiin ja kestäväan kehitykseen, yrittäjyyden ja pk-yritysten tukemiseen sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kapasiteetin lisäämiseen paikallisen toiminnan edistämiseksi. Tätä politiikkaa tulisi harjoittaa noudattaen peruseriaatteita, jotka ovat olleet koheesiotoimien pohjana vuodesta 1988 lähtien ja joiden on edelleen pysyttävä toiminnan perustana. Nämä periaatteet ovat keskittäminen, ohjelmointi, täydentävyys ja kumppanuus.

2.7. ETSK vaatii Euroopan unionia jatkamaan toimenpiteitä niiden EU:n alueiden hyväksi, jotka unionin laajentuessa jäävät tilastollisista syistä pois tavoite 1:n piiristä. Unionin tuki on kohdennettava toimiin, joilla pyritään edistämään ammattitaidon kehittämistä ja yrittäjyyttä sekä luomaan työpaikkoja. ETSK katsoo, että eräät nykyisin tavoite 1:n piiriin kuuluvista alueista tarvitsevat edelleen tukea vuoden 2006 jälkeen. Ei ole hyväksyttävää, että ne menettävät oikeuden tukeen vain sen vuoksi, että unionin laajentuminen pienentää automaattisesti yhteisön asukaskohtaista BKT:tä. ETSK muistuttaa painokkaasti, että tämän historiallisen tapahtuman yhteydessä on tarpeen jatkaa aluepoliittisia koheesiotoimia koko unionin alueella.

2.7.1. Nykyinen jako tavoite 1, 2, ja 3 -tukiin, joiden tukitasot sekä toiminnan suuntaviivat poikkeavat toisistaan, tulee korvata joustavammalla järjestelmällä. Kolme eri tukitasoa on säilytettävä siten, että suurin tuki osoitetaan jäljelle jääville ja uusille tavoite 1 -alueille. Jäljelle jääville tavoite 2 -alueille sekä aikaisemmille tavoite 1 -alueille osoitettava asukaskohtainen tuki jää tätä vähäisemmäksi, ja laajentuneen EU:n muille alueille myönnetään huomattavasti pienempää tukea. Viimeksi mainitut tuet tulee suunnata kokonaan ammattitaidon kehittämiseen ja kokemusten vaihtoon alueiden välillä.

2.8. ETSK kannattaa jäsenvaltioiden ja unionin solidaarisen tuen jatkamista vakavista rakenneongelmista kärsiville alueille (syjäisimmät alueet, saaristoalueet, vuoristoalueet, erillisalueet, erittäin harvaan asutut alueet), jotka tarvitsevat erityistukea autioitumisen estämiseksi sekä yleishyödyllisten palvelujen, esimerkiksi viestintä- ja liikenneverkkojen turvaamiseksi (laajakaistayhteydet mukaan luettuna). Laajentumiseen liittyvät koheesiotoimien uudistukset eivät saa merkitä näille erittäin haavoittuville alueille osoitetun tuen heikentämistä. On myös edistettävä henkilövoimavarojen kehittämistä, jonka tulee säilyä yhtenä tärkeimmistä perustavoitteista ja johon on tarpeen osoittaa EU:n tasolla lisäresursseja. Yhteisön solidaarisen tuen tuottama lisäarvo ilmenee siten, että saadut kokemukset ovat onnistuneita ja että alueet integroituvat unionin politiikan suuriin linjoihin.

3. Hallinto

3.1. On välttämätöntä parantaa koheesiopolitiikan hallintoa, sillä siitä riippuu yhteisön koheesiopolitiikan tuottama lisäarvo. Tehokkaan yhteenkuuluvuuspolitiikan tulee olla selkeää, ja kyseisen politiikan edunsaajien, joiden tulee samalla olla myös sen toteuttajia, on ymmärrettävä sitä ja oltava siitä yhtä mieltä. Siihen tulee integroida kaikki tekijät, jotka voivat vaikuttaa taloudelliseen, sosiaaliseen ja inhimilliseen tai kulttuuri- ja ympäristöalan kehitykseen. Nämä tekijät vaikuttavat olevan entistä kiinteämmässä yhteydessä toisiinsa.

3.2. ETSK toistaa kehotuksensa yksinkertaistaa perusteellisesti koheesiopolitiikan täytäntöönpanomenettelyjä. Komitea katsoo, että tämän Euroopan unionin keskeisen politiikanalan uskottavuus on mahdollista säilyttää vain radikaalin uudistuksen avulla. Pääasiassa toimintaa koskevan huolenaiheen lisäksi on mainittava vaatimus ennakoarviointia koskevan järjestelmän luomisesta sekä tutkimuksesta, jossa käsitellään kilpailukyvyyn todellista lähentymistä ja dynaamisia tekijöitä määrittävien muuttujien kehitystä ja suuntauksia.

3.3. ETSK on jo useaan otteeseen vahvistanut tukevuansa rakennerahastojen peruseräpäätösten säilyttämistä ja kehittämistä vuonna 2007 alkavalla ohjelmointikaudella. Jo aiemmin mainitun, keskittymisen tulevaisuutta koskevan keskustelun lisäksi on huolehdittava siitä, että rakennerahastojen ohjelmien suunnittelussa ja hallinnoinnissa noudatetaan tinkimättä läheisyysperiaatetta. Tämä merkitsee sellaisten toimintalinjojen kehittämistä, joissa suositetaan paikallisten toimijoiden sekä talous- ja yhteiskuntaelämän osapuolten täysimääräistä ja aktiivista osallistumista ohjelmiin, sen sijaan että toteutettaisiin aloitteita,

joilla vain vahvistettaisiin jäsenvaltioiden hallitusten roolia. ETSK ei olisi valmis hyväksymään sellaista ehdotusta, jossa rakennerahastojen valvonta jäisi tosiasiallisesti jäsenvaltioiden hallitusten tehtäväksi.

3.4. Ehkä tärkein tapa, jolla Euroopan unioni voisi parantaa tehtävänjakoa päätöksenteon useiden eri tasojen välillä, olisi ryhtyä päättäväisiin toimenpiteisiin toissijaisuusperiaatteen noudattamisen turvaamiseksi päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa. Euroopan unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden välistä tehtävänjakoa on ehdottomasti parannettava, jotta voidaan välttää päällekkäisyyttä ja liiallisia viivytyksiä. Unionin tulisi määrittellä suuret linjat Lissabonissa asetettujen tavoitteiden pohjalta ja alueilla tulisi olla vastuu täytäntöönpanosta. Jäsenvaltioiden taas tulisi vastata lopputarkastuksista.

3.5. Hyvä eurooppalainen hallintotapa perustuu edustukselliseen ja osallistuvaan demokratiaan. Talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden roolia on tarkistettava ja vahvistettava. Taloudellisesti-yhteiskunnallisten järjestöjen tulisi paikallisviranomaisten kumppaneina osallistua suoraan tärkeimpien tavoitteiden määrittämiseen Euroopan unionin ensisijaisten tavoitteiden pohjalta. Niiden tulisi myös osallistua seurantaan ja arviointiin paikallisten tai alueellisten ohjauskomiteoiden kautta. Kumppanuuteen perustuva menettelytapa on osoittautunut ratkaisevaksi tekijäksi koheesiotoimien onnistumisen kannalta. ETSK kannattaa kyseistä menettelytapaa koheesiopolitiikan olennaisena osana. Todellinen kumppanuus kaikkien talous- ja yhteiskuntaelämän osapuolten kanssa ohjelmatyön kaikissa vaiheissa on olennaisen tärkeää tämän tyyppisen politiikan täytäntöönpanon tehostamiseksi. Pyrkimykset heikentää kumppanuuden asemaa koheesiopolitiikkaan liittyvissä aloitteissa vain vähentävät ja heikentävät toimien vaikutusta ja kiinnostavuutta. Tätä aihetta koskevassa valmistelevalle lausunnossaan⁽¹⁾ ETSK tekee konkreettisia ehdotuksia edellä mainittujen periaatteiden sisällyttämiseksi uusiin säädöksiin.

3.6. Liian jäykkä ohjelmointi "yhtenäisten ohjelma-asiakirjojen" (DOCUP) välityksellä tulisi korvata tavoitesopimuksilla. Merkittävä osa ohjelmista olisi suunnattava kokonaistukina talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoita edustaville tai niitä lähellä oleville paikallisjärjestöille käytettäväksi pienten hankkeiden hallinnointiin. On turvauduttava järjestelmällisesti pk-yrityksiä koskeviin uusiin rahoitusjärjestelyihin.

⁽¹⁾ Kumppanuus rakennerahastotoimien toteutuksessa, lausuntoluonnos.

3.7. Täydentävyyden käsitteestä on tehtävä joustava ja sen on oltava yhteydessä tavoitteiden toteuttamiseen eikä yksittäisten hankkeiden täytöntöönpanoon. EU voisi siten olla ainoa julkisen tuen lähde Lissabonissa asetettujen tavoitteiden mukaisten kohdennettujen prioriteettien toteuttamiseksi.

3.8. Tulisi perustaa yksi ainoa rakennerahasto, jonka toiminta olisi monivuotista mutta jossa jaettaisiin ohjeellisia rahoitus suunnitelmia ja joka olisi riittävän joustava, niin että kapasiteetiltaan parhaille alueille tai maille voitaisiin myöntää hyvien suoritusten perusteella suoritusvaraus. Varauksen avulla olisi mahdollista valmistella myös innovatiivisia hankkeita ja toteuttaa ne määräajan kuluessa sekä myöntää lisäksi hätärahoitusta erityisen vaikeissa tilanteissa.

3.9. ETSK katsoo, että keskustelut tulevasta koheesiopolitiikasta on aloitettava ensi tilassa. Niihin on varattava riittävästi aikaa, jotta keskustelu ei supistu pelkästään rahoitusnäkökohtien tarkasteluksi, sen sijaan että otettaisiin huomioon taloudelliset ja yhteiskunnalliset osatekijät, joiden käsittely on välttämätöntä unionin laajentumisen ja kiihtyvän maailmanlaajuistumisen yhteydessä. Keskustelua on käytävä todella perusteellisesti ja avoimesti, ja keskeinen sija siinä on varattava kansalaisyhteiskunnan toimijoille.

4. Alueiden yhteistyö

4.1. Alueiden välisen yhteistyön merkityksestä ja Euroopan unionin toimien tuomasta yhteisön lisäarvosta vallitsee laaja yksimielisyys. Se vahvistettiin Eurooppa-neuvoston epävirallisessa kokouksessa Khalkidikessa 16. toukokuuta 2003.

4.2. Kun otetaan huomioon laajentumisen ja maailmanlaajuistumisen vaikutukset, koheesiopolitiikalla on kehitettävä yhteisöä entistä monikeskuksisemmaksi. Tämä perustava poliittinen linjanveto edellyttää sekä yhteisiä tavoitteita että Euroopan monimuotoisuuden tunnustamista. Huolimatta täytöntöönpanoon liittyvistä vaikeuksista rajatylittävä, valtioidenvälinen ja alueidenvälinen yhteistyö tunnustetaan pitkään rinnakkain eläneiden alueiden keskeisiksi integraatiovälineiksi. Sisäiset raja-alueet, jotka ovat usein syrjäisiä, löytävät uutta dynamiikkaa uuden solidaarisuuden ja täydentävyyden kautta. Toukokuun 1. päivän 2004 jälkeen syntyy uusia suuria sisäisiä raja-alueita. Interreg-ohjelmaa on jatkettava ja laajennettava, mutta sille on asetettava uudet ensisijaiset tavoitteet ja sen hallinnointimenetelmiä on kevennettävä merkittävästi yksinkertaistamalla menettelyjä radikaalisti.

4.3. Aiempiin ohjelmiin liittyneiden toimien liiallinen hajanaisuus on epäilemättä ollut haitallista ohjelmien tehokkuuden, näkyvyyden ja ymmärrettävyyden kannalta. ETSK suosittaakin ensisijaisten tavoitteiden keskittämistä suuriksi linjoiksi, joiden avulla voitaisiin parantaa valtakunnan rajat ylittävien alueiden kilpailukykyä (esim. yliopistoverkko, tutkimusjärjestelmä, pk-yritysten yhteiset tukirakenteet, viestintä- ja liikenneyhteyksien parantaminen, yhteinen ohjelma kestävän kehityksen edistämiseksi jne.).

4.4. Myös raja-alueyhteistyötä unionin ulkopuolisten maiden kanssa (mukaan luettuna uudet Itä-Euroopassa sijaitsevat naapurivaltiot ja Välimeren alueen maat) on vahvistettava laajentuneessa unionissa, jossa ei haluta pystyttää toista Berliinin muuria. Raja-alueilla on myös pyrittävä luomaan yhteishenkeä, tutustumaan naapureihin entistä paremmin ja hyödyntämään toisiaan täydentäviä mahdollisuuksia.

4.5. Lissabonissa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi ETSK suosittelee Euroopan unionin alueiden sekä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden välisiä ohjelmia hyvien käytäntöjen vaihtamiseksi esimerkiksi seuraavien tavoitteiden yhteydessä: syrjäytymisen torjunta, miesten ja naisten tasa-arvo, työllisyysasteen nostaminen, osaamistalouden edistäminen, tutkimuksen tehostaminen, koulutuksen laatu, yrittäjyys, pienyrityksiä koskevan peruskirjan täytöntöönpano.

4.6. Alueidenvälisten yhteistyötoimien tukemiseksi ETSK ehdottaa menetelmää, joka ei ole byrokraattinen, ja torjuu ajatuksen hallinnoinnin jättämisestä jäsenvaltioiden tehtäväksi. ETSK kannattaa painokkaasti sellaisen eurooppalaisen järjestelmän perustamista, joka on alueiden sekä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden vapaasti käytettävissä ja joka mahdollistaa yhteisrahoituksen jäsenvaltioiden (ja myös unionin ulkopuolisten maiden) kanssa. Tällaisen yhteistyöjärjestelmän hallinnointi voitaisiin uskoa unionin erityisvirastolle, jonka tehtävänä olisi myös järjestää tapaamisia kokemustenvaihdon edistämiseksi.

5. Päätelmät

5.1. Yhteisön alueellisen yhteenkuuluvuuspolitiikan tavoitteena tulee olla sellaisten unionin alueiden kilpailukyyn parantaminen, joiden voimavaroista osa jää hyödyntämättä, ja tavoitteen saavuttamiseksi tulee toteuttaa ratkaiseva uudistus. Yhteenkuuluvuuspolitiikan tavoitteena ei tule pitää kehityserojen tasaamista julkisten tukien avulla. EU:n on tukeuduttava toimissaan aiempiin onnistuneisiin kokemuksiin ja alueidenväliseen yhteistyöhön ja tuotettava todellista lisäarvoa. Yhteisön

lisäarvo varmistaa vähiten kehittyneiden alueiden integroitumisen Euroopan unionin keskeisiin poliittisiin linjoihin.

5.2. ETSK kannattaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevan politiikan tärkeimpien tavoitteiden ja menetelmien radikaalia uudistusta, jotta voidaan vastata unionin laajentumisen ja osaamistalouden mukanaan tuomiin haasteisiin. Uuden koheesiopolitiikan vuosiksi 2007–2013 on ennen muuta oltava johdonmukaista Lissabonin strategian kanssa, jonka mukaan Euroopan unionista on tultava maailman

kilpailukykyisin tietoon perustuva talous. Koheesiopolitiikan avulla on annettava kaikille alueille keinot osallistua omine vahvuuksineen täysimääräisesti strategian toteuttamiseen.

5.3. Uudistuksen keskeisiä tekijöitä ovat kilpailukyky ja alueiden yhteistyö. Uudistuksen onnistumisen varmistavat uudet hallintomenettelyt, jotka perustuvat avoimuuteen, menettelyjen yksinkertaistamiseen ja todelliseen kumppanuuteen paikallisten ja alueellisten talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kanssa.

Bryssel 25. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Yhteisön muiden politiikkojen vaikutus taloudelliseen ja sosiaaliseen koheesioon”

(2004/C 10/20)

Aluepolitiikasta vastaava Euroopan komission jäsen Michel Barnier pyysi komission nimissä 23. heinäkuuta 2002 Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan lausunnon aiheesta ”Yhteisön muiden politiikkojen vaikutus taloudelliseen ja sosiaaliseen koheesioon”.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -jaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Georgios Dassis.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 66 ääntä puolesta ja 21 ääntä vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

1. Alustavat huomiot

1.1. Viimeaikaiset merkittävät tapahtumat osoittavat, että unionin poliittisen yhdentymisen tiellä on edelleen vaikeita ongelmia. Tiettyjen unionin jäsenvaltioiden hallitukset näyttävät unohtaneen etenkin 70- ja 80-luvuilla esitetyt näkemykset, joiden mukaan Euroopan valtioiden ainoana vaihtoehtona on yhdentyminen, sillä kukin valtio yksinään ei kykene vaikuttamaan asioihin maailmanlaajuisella tasolla.

Taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus on kuitenkin talous- ja rahaliiton ja sisämarkkinoiden loppuunsaattamisen

ohella yksi perussopimuksissa määritetyistä ja perustuslakiluonnoksessa vahvistetuista perustavoitteista.

Uusien olosuhteiden syntymiseen ovat vaikuttaneet etenkin

- markkinoiden yhä kiihtyvä globalisoituminen
- EU:n laajentuminen ja Keski- ja Itä-Euroopan maiden liittyminen unioniin
- tietoyhteiskunnan ja osaamistalouden hallitseva asema
- alkaneen vuosisadan yleisemmät sosiaaliset ja poliittiset ominaispiirteet.

Nämä erityisolosuhteet edellyttävät, että taloudelliseen ja sosiaaliseen koheesioon sovellettava lähestymistapa saatetaan ajan tasalle.

1.2. Lähestymistapaa muutettaessa on keskityttävä seuraaviin seikkoihin:

- On tutkittava yksityiskohtaisesti EU:n ja sen jäsenvaltioiden tekemiä taloudellista ja sosiaalista koheesiota koskevia sitoumuksia, jotka perustuvat sopimukseen Euroopan unionista ja Euroopan yhteisön perustamissopimukseen. Tavoitteena on määrittää mahdollisimman perusteellisesti perussopimukseen sisältyvien, asiaa koskevien määräysten ja säännösten merkitys.
- On eriteltävä ja tutkittava perussopimukseen sekä perustuslaillisen sopimuksen tultua voimaan siihen sisältyvien koheesiota koskevien määräysten ja säännösten tulkintaan ja soveltamiseen liittyvät yhteisön ja jäsenvaltioiden käytännöt.
- On osoitettava vaikutukset, jotka perussopimukseen sisältyvien koheesiota koskevien määräysten ja säännösten tulkintaan ja soveltamiseen liittyvillä yhteisön ja jäsenvaltioiden käytännöillä on taloudelliseen ja sosiaaliseen koheesioon.
- On yksilöitävä mahdolliset tarpeet muuttaa perussopimukseen sisältyvien koheesiota koskevien määräysten tulkinnassa ja soveltamisessa tähän asti noudatettuja käytäntöjä. Tämä saattaa edellyttää painopisteiden muuttamista tai täydentävien ratkaisujen löytämistä yhteisön kunkin politiikanalan suunnittelussa, muotoilussa ja täytäntöönpanossa.

1.3. Muiden asiaa koskevien lausuntojensa ohessa ETSK on antanut lausunnot myös aiheista ”Koheesiopolitiikan tulevaisuus laajentumisen yhteydessä ja siirryttäessä osaamistalouteen”⁽¹⁾ sekä ”EU:n taloudellisen ja yhteiskunnallisen koheesion strategia”⁽²⁾. Ensimmäisessä näistä tarkastelu laajennettiin koskemaan osaamistalouteen siirtymisen vaikutuksia yhteenkuuluvuuteen ja jälkimmäisessä kiinnitettiin erityistä huomiota perustuslakiluonnoksen III-111 artiklassa mainitun rakennepolitiikan merkitykseen koheesion lujittamisessa.

1.4. Tämä lausunto on luonteeltaan täydentävä: lausunnon erityisenä tarkoituksena on tarkastella ja arvioida yksityiskohtaisesti muiden politiikkojen kuin rakennepolitiikan – eli perustuslakiluonnoksen III-112 artiklassa mainittujen politiikkojen – ja taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden välistä suhdetta syistä, jotka selvitetään tuonnempana tässä lausunnossa.

2. Yhteenkuuluvuuden määritelmä

2.1. Koheesiota koskevat yksityiskohtaiset ja konkreettiset määräykset ja säännökset ovat perustuslakiluonnoksen III osassa.

2.2. Perustamissopimuksen määräysten mukaan jäsenvaltioiden ja unionin tulee yhdessä tarkastella ja arvioida yhteisön kunkin politiikan ja toiminnan vaikutuksia myös taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen ennen kuin ne tekevät mitään asiaa koskevia päätöksiä. Tarve vahvistaa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ei siten rajoitu vain tiettyihin yhteisön politiikkoihin ja toimenpiteisiin vaan koskee niitä kaikkia.

2.3. Kun asiaa tarkastellaan yksityiskohtaisesti, voidaan tehdä seuraavat kolme päätelmää:

2.3.1. Ensinnäkin perussopimuksissa viitataan taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen ilman, että sopimukseen sisältyisi minkäänlaisia yksityiskohtaisempia määräyksiä, jotka selventäisivät, mitä yhteenkuuluvuuden taloudellisella ja sosiaalisella ulottuvuudella tarkoitetaan. On kuitenkin selvää, että asiaa koskevat perussopimusten määräykset eivät koske yhteenkuuluvuutta pelkästään yleisellä tasolla, vaan viittaavat myös koheesion kahteen (taloudelliseen ja sosiaaliseen) ulottuvuuteen.

2.3.2. Toiseksi, ainoa määräys, jossa viitataan yhteenkuuluvuuteen sen yleisessä, kaiken kattavassa (sekä taloudellisessa että sosiaalisessa) merkityksessä, on 158 artiklaan sisältyvä määräys (joka koskee koko yhteisön sopusointuista kehitystä sekä alueiden välisten kehityserojen ja köyhimpien alueiden jälkeenjääneisyyden vähentämistä).

2.3.2.1. Jos Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 159 artiklaan ei sisältyisi asiaa koskevaa selkeää määräystä, saattaisi olla aiheellista esittää seuraavat kysymykset: tulisiko muut yhteisön politiikat rakennepolitiikkaa lukuun ottamatta jo ennen niiden julkistamista sovittaa yksityiskohtaisen suunnittelunsa ja täytäntöönpanonsa osalta yhteen taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseen liittyvien tarpeiden ja vaatimusten kanssa, vaikka tämä johtaisi niiden soveltamisesta mahdollisesti saatavan kokonaishyödyn pienentymiseen? Tulisiko muiden yhteisön politiikkojen kuin rakennepolitiikan soveltamisen ainoana tavoitteena olla koko yhteisölle odotettavissa olevan hyödyn maksimointi siitä huolimatta, että niiden kokonaisvaltainen soveltaminen ilman poikkeuksia lisäisi alueiden välisiä eroja ja köyhimpien alueiden jälkeenjääneisyyttä ja loisi lopulta yhteenkuuluvuuden sijasta uusia alueellisia eroja ja epätasa-arvoa?

⁽¹⁾ EYVL C 241, 7.10.2002, s. 66.

⁽²⁾ EYVL C 241, 7.10.2002, s. 151.

2.3.2.2. 159 artiklan sisällön takia tällaisia kysymyksiä ei kuitenkaan tarvitse esittää: muut yhteisön politiikat tulee sovittaa yhteen koheesiota koskevien määräysten kanssa kyseisten politiikkojen suunnittelun ja täytäntöönpanon yhteydessä. Tämä voi merkitä sitä, että yhteisön saaman kokonaishyödyn maksimointi ei kaikissa tapauksissa ole mahdollista, jos kokonaishyödyn tavoittelu johtaa alueiden välisten erojen lisääntymiseen ja köyhimpien alueiden suhteellisen aseman heikentymiseen.

2.3.3. Kolmanneksi, vielä ei ole saatu vastausta kysymykseen, miten yhteisö on tähän asti tulkinut ja soveltanut toiminnassaan koheesiota koskevia perussopimusten määräyksiä. Kuten tuonempana tässä asiakirjassa esitettävä analyysi osoittaa, yhteisö on tähän asti noudattanut toisistaan poikkeavia käytäntöjä. Muiden yhteisön politiikkojen kuin rakennepolitiikan suunnittelun, muotoilun ja täytäntöönpanon yhteydessä ei mitata eikä arvioida kyseisten politiikkojen vaikutuksia koheesioon (eli alueiden välisten erojen ja jälkeenjääneisyyden vähentämiseen), vaan vaikutukset arvioidaan vain koko yhteisön näkökulmasta. Noudattamalla tällaista käytäntöä yhteisö hyväksyy riskin, että tiettyjen yhteisön politiikkojen (esim. kilpailu-, sisämarkkina- ja rahapolitiikan) soveltaminen saattaa yhteenkuuluvuuden edistämisen sijaan lisätä alueiden välistä epätasa-arvoa eli taloudellisia ja sosiaalisia eroja. Tämän jälkeen yhteisö pyrkii rakennepolitiikkaa suunnittelemalla ja soveltamalla poistamaan, rajoittamaan ja vähentämään muiden politiikkojen kielteisiä vaikutuksia yhteenkuuluvuuteen. Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden turvaaminen näyttää siten toteutuvan yhteisön toiminnassa rakennepolitiikan keinoin muiden politiikkojen soveltamisen jälkeen.

3. Taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden yhdistäminen

3.1. Käsitteellä "taloudellinen yhteenkuuluvuus" tarkoitetaan tiettyjen talouden indikaattoreiden ja erityisesti henkeä kohden laskettua bruttokansantuotetta mittaavien indikaattoreiden lähentämistä eri alueiden välillä.

3.2. "Sosiaalisella yhteenkuuluvuudella" tarkoitetaan periaatteessa eurooppalaiseen yhteiskuntamalliin sisältyvää sosiaalisen suojelun ja hyvinvointipalveluiden järjestelmää.

3.3. Yhteenkuuluvuuden molempia ulottuvuuksia käsitellään perustamissopimuksessa ja etenkin sen 158–162 artikloissa samassa yhteydessä tekemättä minkäänlaista käsitteellistä eroa niiden välillä, mitä ei voida pitää parhaana mahdollisena ratkaisuna, sillä sen seurauksena yhteenkuuluvuuden kummankin ulottuvuuden sisällön ja määritelmän yksityiskohtainen tarkastelu on erittäin vaikeaa.

3.4. Peruskysymyksenä on sen selvittäminen, missä järjestyksessä yhteenkuuluvuutta sen kahdessa (toisiaan täydentävässä) merkityksessä on sallittua (tai hyväksyttävää) tavoitella. Kysymys voidaan muotoilla myös seuraavasti: tuleeko taloudellinen yhteenkuuluvuus asettaa hierarkkisesti sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edelle?

3.5. Tätä kysymystä tulee lähestyä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 158–162 artiklojen selkeiden määräysten eikä satunnaisten teoreettisten pohdiskelujen tai valintojen pohjalta. On siis selvitettävä, edellyttävätkö 158–162 artiklojen määräykset sitä, että sekä taloudellista että sosiaalista yhteenkuuluvuutta on edistettävä kaiken yhteisön politiikan muotoilun ja harjoittamisen yhteydessä rinnakkain ja samaan aikaan, vai asetetaanko taloudellinen yhteenkuuluvuus hierarkkisesti sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edelle.

3.6. Henkeä kohden laskettu BKT on keskiarvo, joten yhteenkuuluvuuden mittaaminen pelkästään kyseisen aritmeettisen arvon perusteella altistaa saadut tulokset tilastollisten keskiarvojen tunnetusti vääristäville vaikutuksille.

3.7. Näin ollen yhteenkuuluvuutta ja sen mahdollista lujittumista tai heikentymistä ei voida arvioida pelkästään henkeä kohden lasketun BKT:n avulla. Lisäksi on arvioitava muita parametreja ja kriteereitä, jotta voidaan tarkastella yhteenkuuluvuuden todellista ja täsmällistä tasoa sekä siinä tapahtuneita muutoksia (onko tapahtunut lähentymistä vai ovatko erot kasvaneet).

3.8. Edellä esitetyn, eri tekijöiden samanaikaisen arvioinnin tavoitteena on luoda entistä objektiivisempi yhteenkuuluvuutta mittaava indikaattori. Tämä edellyttää seuraavia asioita:

- Ensinnäkin tulee valita muut parametrit, joita arvioidaan BKT:n lisäksi. Yhteenkuuluvuutta mittaavan uuden indikaattorin tulee koostua useista toisiinsa liittyvistä tekijöistä: BKT:n lisäksi sen tulee sisältää myös esimerkiksi työllisyys- ja työttömyysastetta, sosiaalisen suojelun laajuutta ja yleishyödyllisten palveluiden saatavuutta koskevia parametreja.
- Toiseksi, tulee ratkaista miten kutakin yksittäistä komponenttia painotetaan, kun rakennetaan useista elementeistä koostuva, yhteenkuuluvuutta mittaava yhdistetty indikaattori.

4. Yleisarvio rakennepoliitiikan vaikutuksista taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen

4.1. Aluepolitiikkaa määriteltäessä, tutkittaessa ja arvioitaessa kyseinen politiikka liitetään selvästi yhteen rakennepoliitiikan kanssa.

4.2. Rakennepoliitiikan vaikutusten mittaamiseksi on jo aikaisemmin tehty laadukasta tutkimustyötä, joka jatkuu edelleen.

4.3. Tämän seurauksena toisessa taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevässä kertomuksessa on voitu tarkastella luotettavasti suurta määrää erilaisia muuttujia sekä antaa tasapainoinen kokonaiskuva rakennepoliitiikan vaikutuksista yhteenkuuluvuuteen: EU:n neljän köyhimmän jäsenvaltion henkeä kohden lasketun BKT:n jälkeenjääneisyys unionin keskiarvoon verrattuna pieneni vuosina 1988/1999 alkuperäisestä 32 prosentista (100 – 68 %) kolmanneksella 21 prosenttiin (100 – 79 %).

4.4. Näin ollen neljän koheesiomaan henkeä kohden lasketun BKT:n jälkeenjääneisyys EU:n keskiarvoon nähden pieneni 11 vuoden aikana (1988–1999) keskimäärin 1 prosentin vuosivauhtia.

5. Arvio yhteisön muiden politiikkojen vaikutuksista taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen

5.1. Väite, jonka mukaan aluepolitiikka kytkeytyy rakennepoliittisiin toimiin, perustuu siihen havaintoon, että muiden politiikkojen kuin rakennepoliitiikan vaikutuksista taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen ei ole olemassa määrällisesti mitattua tietoa.

5.2. Voidaankin kysyä, miten rakennepoliitiikan soveltamisen yhteydessä saatuja kokemuksia indikaattorien ja määrällisten arviointimenetelmien valinnasta voitaisiin käyttää hyväksi myös muilla yhteisön politiikan aloilla.

5.3. Tarve panna täytäntöön 159 artiklan määräykset korostuu EU:n laajentumisen jälkeen. Yleisen arvion mukaan koko yhteisön henkeä kohden laskettu BKT laskee uusien jäsenvaltioiden liittymisen myötä 13 prosenttia, minkä seurauksena 15 unionin aluetta putoaa hyvin todennäköisesti tavoite 1 -ohjelman ulkopuolelle. Rakennepoliitiikan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta lujittava vaikutus heikkenee siten näillä joka tapauksessa köyhillä alueilla.

5.4. On pyrittävä välttämään tilanne, jossa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseen tähtäävät pyrkimykset heikkenevät niillä alueilla, jotka laajentumisen jälkeen mahdollisesti putoavat tavoite 1 -ohjelman ulkopuolelle. Tähän tavoitteeseen voidaan pyrkiä kahdella tavalla, jotka eivät sulje toisiaan pois:

5.4.1. Ensinnäkin tulee varmistaa, että kyseiset alueet kuuluvat jatkossakin tavoite 1 -ohjelman piiriin, tinkimällä vaatimuksesta, jonka mukaan päästäkseen ohjelman piiriin kunkin alueen BKT:n tulee olla vähemmän kuin 75 prosenttia yhteisön henkeä kohden lasketusta keskimääräisestä BKT:sta.

5.4.2. Toiseksi, tulee vahvistaa muiden politiikkojen kuin rakennepoliitiikan panosta taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamisessa.

5.5. Sikäli kun ensimmäiseen edellä mainituista keinoista ei ole mahdollista turvautua, on ratkaisevan tärkeää, että 159 artiklan määräykset pannaan täytäntöön ja pyritään siten lujittamaan taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta (etenkin unionin köyhillä alueilla) muiden politiikkojen kuin rakennepoliitiikan keinoin.

6. Epäjohdonmukaisuudet yhteisön muiden politiikkojen täytäntöönpanossa – Yhteisön muiden politiikkojen mukauttaminen niitä lakkauttamatta

6.1. On syytä varmistaa, että perussopimusten tarkistukset kokonaisuudessaan eivät missään tapauksessa johda yhdenkään yhteisön politiikan täydelliseen kumoamiseen.

6.2. Ei vaikuta itse asiassa järkevältä, että perussopimusten missään yksittäisessä kohdassa pyrittäisiin tietoisesti estämään jonkin konkreettisen yhteisön politiikan tehokas toiminta: jokaiseen yhteisön politiikkaan voi liittyä sekä myönteisiä että mahdollisesti myös kielteisiä vaikutuksia (esim. yhteisvaluutan käyttöönoton voi väittää johtaneen tapauskohtaisesti myös kielteisiin seuraamuksiin, jotka eivät kuitenkaan riitä kumoamaan euron käyttöönoton myönteisiä vaikutuksia).

6.3. Tämän takia voidaan väittää, että 159 artiklassa mainituilla yhteisön politiikoilla on hyvin todennäköisesti – tai lähes varmasti – keskenään ristiriitaisia vaikutuksia: sen lisäksi, että niillä on koko EU:n kannalta myönteisiä seurauksia ja vaikutuksia, ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että niiden vaikutukset ovat joillakin alueilla kielteiset.

6.4. Lisäksi on syytä olettaa, että muilla yhteisön politiikoilla kuin rakennepoliitiikalla voi olla huomattavan erilaisia vaikutuksia eri alueisiin.

6.5. Samalla kun toisessa taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevässä kertomuksessa kiinnitetään huomiota jäsenvaltioiden välisten keskinäisten erojen pienentymiseen, siinä kuitenkin todetaan, että unionin alueiden välillä on edelleen huomattavia eroja.

6.6. Komission työllisyysraportissa ⁽¹⁾ on menty vielä paljon pidemmälle: vuodesta 1950 nykypäivään ulottuva tarkastelujakso on jaettu kolmeen ajanjaksoon, joilla on omat erityispiirteensä.

6.7. Vuosina 1950-1970 alueelliset erot Euroopassa pienenevät selvästi sekä henkeä kohden laskettujen tulojen että tuottavuuden osalta: köyhimmillä alueilla talous kasvoi yli neljä kertaa nopeammin kuin rikkaimmilla alueilla.

6.8. Tilanne kääntyi kuitenkin päinvastaiseksi vuoden 1970 jälkeisellä ajanjaksolla:

6.8.1. Vuosien 1971 ja 1994 välisenä aikana (ja etenkin vuosina 1995-1999) alueiden välisten erojen pieneminen hidastui, eivätkä köyhimmät alueet kyenneet tosiasiallisesti saavuttamaan rikkaampia alueita.

6.8.2. Viimeisimmällä tarkastelluista ajanjaksoista (vuosina 1994-1999) talouskasvu Euroopassa oli nopeaa. On kuitenkin selvää, että myöskään tällä ajanjaksolla kaikki unionin alueet eivät hyötäneet kehityksestä. Niiden välillä esiintyi sitä vastoin eroja, jotka koskivat

- henkeä kohden lasketun (ostovoimakorjatun) BKT:n kasvua
- tuottavuutta
- työllisyysastetta
- työttömyysastetta.

6.9. On erittäin tärkeää huomata, että olemassa olevat alueelliset erot haittaavat Euroopan yhdentymistä. Erot koskevat seuraavia asioita:

- tuotantokapasiteetti kullakin alueella
- työntekijöiden ammattitaitoon ja erikoistumiseen liittyvät rakenteet
- alakohtainen erikoistuminen tuotannossa
- työllisyystilanne ja työmarkkinoiden toiminta.

6.9.1. Samaan aikaan kunkin alueen maantieteellinen sijainti vaikuttaa sen mahdollisuuksiin päästä suurille markkinoille ja hankkia osaamista.

6.9.2. Kyseisten erojen seurauksena unionin alueet erikoistuvat tuotannossaan siihen, mikä on niille suhteellisesti edullisinta.

6.9.3. Tällainen erikoistuminen johtaa kuitenkin vaihteleviin lisäseuraamuksiin sen mukaan, minkälaiseen tuotantoon kussakin tapauksessa on erikoistuttu: vahvaan osaamiseen perustuvat tuotantoalat hyötyvät eniten, minkä lisäksi näiden alojen kustannukset ovat alhaiset ja työntekijöiden liikkuvuus hyvä.

6.10. Näin ollen teknologian kehitys ja talouden tiettyjen ominaispiirteiden pysyvyys (korkea työttömyys, matala henkeä kohden laskettu tulo, tuotevalikoiman koostumus kullakin alalla) riippuvat tuotannontekijöiden tämänhetkisestä alueellisesta jakaantumisesta ja kyseisten tuotantotekijöiden liikkuvuudesta. Lisäksi ne vaikuttavat omalta osaltaan erittäin voimakkaasti tuotannontekijöiden muotoutumiseen kullakin alueella.

6.11. Yhteisessä työllisyysraportissa 2002 kiinnitetään erityistä huomiota "epäsymmetrisiin häiriöihin" eli tiettyjen tuotteiden tai työn muotojen kysyntään kohdistuviin häiriöihin. Tällaiset häiriöt vaikuttavat ratkaisevalla tavalla alueellisten erojen kehittymiseen. Enemmän kuin koko EU:hun ne vaikuttavat yksittäisiin alueisiin, sillä ne liittyvät kunkin alueen talouden rakenteisiin.

6.12. Olosuhteet niillä alueilla, joilla tällaisia häiriöitä esiintyy, ovat muita alueita epäedullisemmat ja toiminta tehotonmampaa, varsinkin jos kyseisten alueiden sopeutuminen tapahtuu hitaasti esimerkiksi siksi, että ammattitaidoton tai heikosti koulutettu työvoima joustaa vähemmän kuin koulutettu työvoima.

6.13. Tämän perusteella voidaan väittää, että eri elementtien (joita ovat tuotantotekijät, työntekijöiden erikoistuminen, maantieteellinen sijainti, teknologinen kehitys ja "epäsymmetriset häiriöt") keskinäinen riippuvuus johtaa siihen, että eri alueiden mahdollisuudet luoda uusia työpaikkoja ja edistää kasvua poikkeavat toisistaan.

6.14. Samassa asiakirjassa todetaan myös, että jos köyhimmät alueet eivät kykene varmistamaan strategisten tuotantotekijöiden (kuten henkisen pääoman ja julkisten perusrakenteiden) riittävää saatavuutta, talouden kasvu kyseisillä alueilla jää pysyvästi hitaaksi eivätkä ne voi saavuttaa rikkaimpia alueita.

6.15. Euroopan alueiden on näin ollen kuljettava eri polkuja siten, että lähentymistä tapahtuu periaatteessa vain alueiden muodostamien ryhmien sisällä. Kyseisten alueryhmien käytävissä olevat strategiset tuotantotekijät määrittävät niiden kehityksen ylä- ja alarajat.

⁽¹⁾ *Employment in Europe 2002* -raportti, neljäs luku.

6.16. Pyrkimys kaventaa alueiden välistä kuilua unionissa on oleellinen ennakkoodellytys sille, että yhteenkuuluvuutta voidaan lujittaa koko EU:ssa. Samalla tulee kuitenkin huolehtia siitä, että alueiden välinen epätasa-arvo ja alueelliset erot eivät missään tapauksessa kasva.

6.17. Ei ole aina selvää, hyödyttääkö perustamissopimuksen 159 artiklassa mainittujen yhteisön politiikkojen suunnittelu, muotoilu ja etenkin täytäntöönpano kaikkia unionin alueita vai ainoastaan niitä, joilla on rakenteidensa puolesta parhaat mahdollisuudet hyötyä Euroopan yhdentymisen tuomista eduista.

6.18. *Employment in Europe 2002* -raportissa tarkastellaan ensin unionin alueiden ja niiden työmarkkinoiden erityispiirteiden välisiä eroja ja määritetään sitten viisi alueiden muodostamaa ryhmää, joiden tavat hyödyntää henkilöresursseja ja työvoiman erikoistumista poikkeavat toisistaan.

6.19. Sen lisäksi, että henkilöresursseja ja työvoiman erikoistumista hyödynnetään eri alueilla eri tavoin, unionin muut alueelliset erot ovat niin suuria, että 159 artiklassa mainittujen yhteisön politiikkojen tulokset ja vaikutukset kullakin alueella tai alueryhmässä poikkeavat selvästi toisistaan.

6.20. Asian tarkastelu ei kuitenkaan pääty tähän. Perustamissopimuksen 159 artiklan mukaan ei riitä, että yhteisön politiikan myönteiset ja kielteiset vaikutukset taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen kullakin alueella pelkästään mainitaan, vaan ne on myös mitattava. Tällaista mittausta ei ole toistaiseksi tehty tai tarkemmin sanoen edes yritetty tehdä.

6.21. Näin ollen esimerkiksi sellaisen yleisen ja melko epämääräisen väitteen esittäminen, että kilpailupolitiikka auttaa luomaan uusia työpaikkoja, ei selvästikään riitä. Tällaisen väitteen tueksi on myös esitettävä konkreettista tietoa siitä, kuinka paljon uusia työpaikkoja kullekin alueelle mahdollisesti syntyy, jotta voidaan laskea, onko tietyille alueelle todella syntynyt uusia työpaikkoja.

6.22. ETSK ei ole myöskään voinut tähän saakka antamisensa lausunnoissa todistaa joitakin väitteitään riittävillä numerotiedoilla. Tämä koskee esimerkiksi väitettä, jonka mukaan maantieteellisestä keskittymisestä on haittaa epäedullisessa asemassa oleville alueille.

6.23. Ongelma voidaan yrittää ratkaista usealla eri tavalla. Yksi ratkaisumalli voisi olla seuraava:

6.23.1. Ensiksi mitataan yhden 159 artiklassa mainitun politiikan vaikutukset kullakin alueella.

6.23.2. Toiseksi, kyseisen politiikan soveltamista ei lopeteta missään tapauksessa kokonaan, vaikka sen vaikutukset yhteenkuuluvuuteen olisivat aluetasolla kielteiset.

6.23.3. Kolmanneksi, mukautetaan yhteisön politiikka vastaamaan tietyn alueen oloja tai sovelletaan sitä asteittain (tietyn siirtymävaiheen ajan) kyseisellä alueella, niin että sen vaikutukset voidaan mitata.

6.23.4. Neljänneksi, jos politiikkaa ei ole mahdollista mukauttaa tai soveltaa asteittain (tietyn siirtymävaiheen ajan) yhdellä tai useammalla alueella tai jos siitä ei katsota olevan hyötyä tai se vaarantaa kyseisen yhteisön politiikan vaikutukset koko EU:ssa, voidaan yksittäisillä alueilla alkaa soveltaa tapauskohtaisesti valittuja täydentäviä (luonteeltaan mahdollisesti rakenteellisia) politiikkoja. Tavoitteena on välttää yhteenkuuluvuuteen kohdistuvat epäsuotuiset vaikutukset kyseisillä alueilla tai lieventää niitä.

6.24. On syytä painottaa, että edellä mainitun ratkaisumallin täytäntöönpano edellyttää seuraavia asioita:

6.24.1. Ensinnäkin ehdottomana edellytyksenä on, että täydentämään tarkoitettun yhteisön muun politiikan vaikutukset arvioidaan ennen mallin soveltamista.

6.24.2. Toiseksi, kielteisten vaikutusten torjuntaan yhdellä tai useammalla alueella tähtäävän täydentävän politiikan on oltava tehokasta eli sen tulee kattaa kaikki kielteiset vaikutukset, jotka on myös mitattu.

6.25. On syytä huomauttaa, että *Employment in Europe 2002* -raportissa käytetään alueiden suorituskyvyn mittaamiseen erityisindikaattoreita, joiden perusteella alueet jaetaan sellaisten samankaltaisten alueiden muodostamiksi ryhmiksi, joiden erityispiirteet, toimintatavat ja suorituskkyky ovat lähellä toisiaan.

6.25.1. Kyseisen raportin neljäs luku voi osoittautua erittäin hyödylliseksi, kun laaditaan vastaavanlaista indikaattoripakettia, jonka avulla voidaan kuvailla ja tarkastella tilastollisesti muiden yhteisön politiikkojen kuin rakennepolitiikan vaikutuksia yhteenkuuluvuuden lujittamiseen.

7. Rakennepolitiikan (perustamissopimuksen 158 artikla) ja muiden yhteisön politiikkojen (perustamissopimuksen 159 artikla) keskinäinen suhde

7.1. On osoittautunut ⁽¹⁾, että yhteisön tukikehykset toimivat kolmella tavalla:

- Ne vahvistavat talouden luonnollisia perusrakenteita.
- Ne lisäävät henkisen pääoman määrää (parantamalla työtekijöiden ammattitaitoa ja yleistä koulutustasoa).
- Ne vahvistavat suoraan yksityisen sektorin asemaa tarjoamalla investointitukea.

7.2. Rakennepolitiikan tulosten tarkastelun yhteydessä yhteisön tukikehysten kahden ensimmäisen toimintatavan vaikutukset on pyritty mittaamaan erityisten mallien avulla.

7.3. Kun kyseisiä vaikutuksia on mitattu, on käynyt ilmi, että rakennepolitiikan vaikutus henkeä kohden lasketun BKT:n kasvuun on poikennut toisistaan kaikissa neljässä koheesiomaassa. Kreikka ja Portugali ovat hyötäneet rakennepolitiikasta Irlantia ja Espanjaa enemmän.

7.4. Samoista tutkimuksista käy kuitenkin ilmi, että Kreikka ja Portugali ovat hyötäneet yhteismarkkinoiden toiminnasta Irlantia ja Espanjaa vähemmän.

7.5. Tämän takia on syytä tarkastella rakennepolitiikan ja muiden yhteisön politiikkojen vaikutusten keskinäistä suhdetta.

7.6. Jotta voitaisiin selvittää lopullisesti yhteismarkkinoiden ja yhteisön tukikehysten keskinäinen suhde ja yhteisvaikutus, *Single Market Review* -tutkimuksen tekijät katsovat tarpeelliseksi, että tutkitaan vaihtoehtoisesti esim. seuraavia asioita:

- Onko ulkomaisten suorien sijoitusten lisääntyminen esim. Espanjassa sisämarkkinoiden toiminnan tulosta ja jos on, niin missä määrin?
- Onko rakennepolitiikan ja yhteisön tukikehysten puitteissa saatu rahoitus luonteeltaan tilapäistä vai pysyvää?
- Ovatko ne talouden mekanismit, jotka vaikuttavat yhteisön tukikehysten puitteissa saatavan tuen pitkäaikaisvaikutusten syntyyn, vahvoja vai heikkoja?

7.7. Nämä ovat vaikeita kysymyksiä, joihin ei ole tähän mennessä saatu lopullisia vastauksia. Vastausten etsimiseen on kuitenkin myös laajentumisen takia kiinnitettävä entistä enemmän huomiota.

8. Yhteisön muiden politiikkojen erityispuutteet taloudellisen ja sosiaalisen koheesion näkökulmasta

8.1. Yhteinen maatalouspolitiikka – YMP:n osittainen tarkistus sekä taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus

8.1.1. Ensimmäinen varsinainen yhteisön politiikka oli Rooman sopimukseen sisältynyt yhteinen maatalouspolitiikka. Sen avulla kyettiin ratkaisemaan onnistuneesti toisen maailmansodan jälkeen esiintynyt elintarvikepula, minkä lisäksi se on lujittanut oleellisesti taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta ⁽²⁾.

8.1.2. Yhteisen maatalouspolitiikan uudistamista päätettiin 26. kesäkuuta 2003. Uudistuksen yksi keskeinen piirre on tuotantomääristä kokonaan tai osittain riippumattoman suoran tuen käyttöönotto. Ehdotus koskee etenkin peltokasvien tukia, eläinpalkkioita sekä vuodesta 2005 lähtien maidon tasausmaksuja. Tasausmaksut on määrä eriyttää kokonaan tai osittain nykyisestä laskentaperusteesta (esim. eläin- tai hehtaaripalkkio) ja maksaa suorana tulotukena maanviljelijälle (yleinen maatilakohtainen tulotuki). Jäsenvaltioiden on vielä päätettävä, missä muodossa tuen eriyttäminen tuotantomääristä toteutetaan.

8.1.3. ETSK toteaa, että tällä käsityksellä, samoin kuin myös YMP:n muilla – esimerkiksi maataloustuotteiden tarjontaa säätelevillä – välineillä (kiintiöjärjestelmä jne.), on tärkeä tehtävä. Näillä järjestelmillä on nimittäin huomattava rooli pyrittäessä jarruttamaan maataloustuotannon keskittymistä suotuisille alueille. Tämä on pienien maataloustuottajien edun mukaista ja myös tarpeen tuotannon varmistamiseksi heikommassa asemassa olevilla alueille.

8.1.4. Arvioitaessa YMP:tä ja sen osuutta taloudelliseen ja sosiaaliseen koheesioon on muistettava, että vuosina 1992 ja 1999 tehdyistä uudistuksista seurasi todellisia muutoksia. Markkinatukia on merkittävästi supistettu, kun taas pinta-alatukia ja eläinkohtaisia tukia on huomattavasti lisätty. Koska ne ovat korvaus maataloustuotteiden tuottajahintojen laskusta, alueiden tai tuotantoalojen välisissä varainsiirroissa ei ole tapahtunut oleellista muutosta. Kuitenkaan esimerkiksi laidunmaa-alueiden syrjintä ei ole loppunut, mitä ETSK on toistuvasti arvostellut.

⁽¹⁾ The Single Market Review – Subseries VI: Vol. 2 "The cases of Greece, Spain, Ireland and Portugal".

⁽²⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva väliarviointi", EUVL C 85, 8.4.2003, s. 76.

8.1.5. Agenda 2000:n puitteissa tehdyillä uudistuksilla yhdistettiin maaseudun kehittämisohjelman, eli YMP:n toisen pilarin, erilaiset markkinapolitiikan tukemiseen tarkoitetut liitännäistoimet. ETSK on kannattanut tätä YMP:n uutta painopistettä useissa lausunnoissaan, sillä se edistää huomattavasti eurooppalaisen maatalouden monitoimisuuden ja maaseutualueiden elinkelpoisuuden säilymistä. Komitea onkin esittänyt toistuvasti toisen pilarin määrärahojen lisäämistä.

8.1.6. Aiheesta ”YMP:n tarkistus 2003” ⁽¹⁾ 14. toukokuuta 2003 antamassaan lausunnossa komitea korosti mm. tarvetta ottaa lisä uudistuksia laadittaessa huomioon myös niiden vaikutukset taloudelliseen ja sosiaaliseen koheesioon. Tämän onnistuminen riippuu oleellisesti myös siitä, millä tavoin jäsenvaltiot toteuttavat uudistukset.

8.1.7. Koska toisen pilarin toimenpiteillä on suuri merkitys maaseutualueiden taloudelliselle ja sosiaaliselle koheesiolle, todellisiin tarpeisiin ei voida vastata edes aiotulla ns. ”tuen mukauttamiseen” liittyvällä varojen siirtämisellä. Tästä syystä komitea esitti 14.5.2003 antamassaan lausunnossa uudelleen lisävarojen siirtämistä maaseudun kehittämiseen.

8.1.8. Yhteenkuuluvuuden mahdollinen lujittuminen uuden YMP:n seurauksena on arvioitava tilastollisesti ja mitattava kullakin alueella perustamissopimuksen 159 artiklan mukaisesti.

8.2. Talouspolitiikka: vakaus- ja kasvusopimus sekä yhteisvaluutan käyttöönotto

8.2.1. Toisessa taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevässä kertomuksessa (yhteenveto, II osa) pidetään tärkeänä, että rakennepolitiikka (eli 158 artiklassa tarkoitetut politiikat) yhdistetään talouden vakautta edistäviin makroekonomisiin politiikanaloihin (eli 159 artiklassa mainittuihin politiikkoihin), jotta talouskasvu voidaan säilyttää nopeana kehityksessä jälkeen jääneillä unionin alueilla.

8.2.2. Samassa kohdassa väitetään, että nimellistä lähentymistä on seurannut myös todellinen lähentyminen, sillä samaan aikaan kun inflaatio hidastui merkittävästi 1990-luvulla myös BKT kasvoi (1990-luvun jälkimmäisellä puoliskolla kasvu on ollut neljässä koheesiomaassa EU:n keskiarvoa nopeampaa).

8.2.3. Vaikka päätelmä onkin periaatteessa oikea, voisi kuitenkin esittää vastaväitteen, jonka mukaan ei ole olemassa mitattua tietoa yhteenkuuluvuutta koskevien kriteerien soveltamisen mahdollisista vaikutuksista henkeä kohden lasketun BKT:n kasvuun kussakin maassa.

8.2.4. Kyseinen puute voitaisiin korjata ottamalla käyttöön erityisten taloudellisten muuttujien kehittymistä koskevia indikaattoreita, joilla voitaisiin mitata etenkin seuraavia asioita:

- vakaus- ja kasvusopimuksen voimaantulosta johtuva kysynnän väheneminen
- kysynnän vähenemisen vaikutukset taloudelliseen tuottavuuteen
- kysynnän vähenemisen vaikutukset investointien määrään
- tuottavuuden heikentymisen vaikutus työpaikkojen määrän vähenemiseen ja työttömyyden kasvuun
- kysynnän vähenemisen sekä työpaikkojen häviämisen ja työttömyyden kasvun välinen tilastollinen yhteys
- työttömyysasteen sekä palkkojen ja palkkioiden (myönteisten tai kielteisten) muutosten välinen tilastollinen yhteys (tämän indikaattorin käyttöönotto edellyttää sen periaatteen hyväksymistä, että aina kun palkkoja korotetaan tai alennetaan, tapahtuu työllisyys- ja työttömyysastetta mittaavissa indikaattoreissa samanaikainen mutta vastakkaissuuntainen muutos, joka on myös mitattavissa).

8.2.5. Toisen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevän kertomuksen samassa osassa esitetään yleinen ja abstrakti väite, jonka mukaan yhteisvaluutan käyttöönotto unionissa on hidastanut inflaatiota ja lisännyt vakautta, millä on ollut myönteisiä vaikutuksia myös yhteenkuuluvuuteen. Väitettä ei kuitenkaan perustella esittämällä sen tueksi minkäänlaisia tilastotietoja. Komission tulisi tehdä aiheesta kvantitatiivinen tutkimus.

8.2.6. Aiheen asianmukainen tarkastelu edellyttää kuitenkin tilastollisten indikaattoreiden valitsemista ja kehittämistä. Indikaattoreilla voitaisiin mitata esim. seuraavia asioita:

- inflaation ja henkeä kohden lasketun BKT:n muutoksien välinen yhteys kullakin alueella
- inflaation (ja henkeä kohden lasketun BKT:n) yhteys työllisten määrän, työttömyyden ja köyhyyden lisääntymiseen tai vähenemiseen alueilla.

(1) KOM(2003) 23 lopullinen – 2003/0006 ja 0007 CNS.

8.2.7. Viimeaikaiset keskustelut, joissa on korostettu tarvetta siirtää finanssipolitiikan painopiste asteittain budjettivajeista julkisen velan määrään, eivät saa rajoittua yksittäisten näkemysten esittämiseen tai johtaa harkitsemattomiin poliittisiin päätöksiin. Poliittisen päätöksenteon onnistuminen edellyttää sitä paitsi aina, että ensin arvioidaan päätösten vaikutukset.

8.2.7.1. Näin ollen vakaussopimuksen vaikutusten ja erityisesti sen tiettyjen (alijäämää ja velkaa koskevien) kriteerien soveltamisen kannalta on välttämätöntä, että ensin yritetään arvioida (myös) määrällisesti ensimmäisen (julkisen talouden alijäämää koskevan) kriteerin priorisoinnin tähänastiset vaikutukset. Samalla tulee arvioida nykyisen taloudellisen tilanteen pohjalta saman kriteerin soveltamisen odotettavissa olevat vaikutukset taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen.

8.2.7.2. Lisäksi tulee arvioida, minkälaiset vaikutukset ensisijaisen huomion siirtämisellä julkisen talouden velkaa koskevaan kriteeriin on myös sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen.

8.2.8. On syytä painottaa, että edellä mainittujen mittausten ja arvioiden kohteena ei voi olla vain muutosten suuruus yleisellä tasolla, vaan lisäksi tulee vertailla yksityiskohtaisesti eri alueilla tapahtunutta kehitystä ja kiinnittää erityistä huomiota köyhimpien alueiden kehittämiseen.

8.3. Kilpailupolitiikka

8.3.1. Toisessa taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevässä kertomuksessa viitataan selvästi jäsenvaltioiden harjoittamien politiikkojen eriarvoisuutta lisääviin vaikutuksiin. Selkeänä tavoitteena on osoittaa, että jäsenvaltioiden ja yhteisön politiikat on sovittava yhteen, jotta voidaan välttää jäsenvaltioiden sisäisten erojen kasvaminen.

8.3.2. Itse asiassa saman kertomuksen V sivun toisessa kappaleessa vertaillaan valtioiden ja alueiden välisiä eroja ja todetaan, että jälkimmäiset erot ovat pienentyneet edellisiä vähemmän osittain siitä syystä, että alueelliset erot joidenkin jäsenvaltioiden sisällä ovat kasvaneet.

8.3.3. Harjoittaessaan kehityspolitiikkaa kukin jäsenvaltio noudattaa omaa erityislainsäädäntönsä, joka perustuu kyseisen maan kansallisiin ominaispiirteisiin ja tarpeisiin. Kehityspolitiikat sisältävät lisäksi erityisiä kehitystukipaketteja ja niihin liittyviä erilaisia kehityskannustimia.

8.3.4. Kannustimet voivat olla

- verovapautta tai alennettuja veroja
- edullisten lainojen myöntämistä esim. alennetulla korolla

- ilmaisen pääomatuen myöntämistä
- verotukseen, luottoihin ja pääomaan liittyvien toimenpiteiden ja tukien eri yhdistelmiä.

8.3.5. Kulloistenkin konkreettisten kehitystoimien tulee osaltaan edistää kehitystä kulloisenkin jäsenvaltion köyhimmillä alueilla, ja lisäksi niillä pitää olla seuraavat tavoitteet:

- työllisyystilanteen parantaminen ja
- alueellisten ja kansallisten suhteellisten etujen vahvistaminen.

8.3.6. On syytä huomauttaa, että EU:n viranomaiset tutkivat aina tällaisten kehitystukipakettien koostumuksen. Tavoitteena on varmistaa, että vältetään mahdolliset rikkomukset yhteisön politiikkoja vastaan. Pyrkimykseen sovittaa tukipaketit yhteen EU:n lainsäädännön kanssa ei kuitenkaan sisälly ennakoarviointia niiden vaikutuksista taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseen.

8.3.7. Tähän asti noudatettua käytäntöä on siis muutettava ja pyrittävä

- tekemään tilastollinen ennakoarviointi niistä myönteisistä tai kielteisistä vaikutuksista, joita jäsenvaltioiden kehitys- ja kannustinpakettien sovittamisella yhteen koheesion lujittamista koskevien yhteisön säännösten kanssa saattaa tapauskohtaisesti olla
- tarkistamaan jäsenvaltioiden politiikkojen soveltamista siten, että vältetään kaikkien sellaisten päätösten syntyminen, jotka lisäävät eroja tai eivät lujita yhteenkuuluvuutta.

8.3.8. Samalla on syytä panna merkille, että useissa tapauksissa tietyn liiketoiminnan tai toimialan tukeminen merkitsee itse asiassa myös tietyn konkreettisen alueen tukemista sillä seurauksella, että liiketoiminnan tukemisen keskeyttäminen tai laiminlyöminen johtaa taloudellisten ja sosiaalisten erojen lisääntymiseen kyseisellä alueella.

8.4. Kilpailupolitiikka – sisämarkkinat

8.4.1. Helsingissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston hyväksymä sisämarkkinastrategia on erittäin tärkeä asia, sillä se tarjoaa mahdollisuuden sisämarkkinoiden toiminnan jatkuvaan tarkkailuun ja tehostamiseen.

8.4.2. Tämän tarkkailun puitteissa voitaisiin tutkia, miten hyvin ennalta valittujen verrannollisten erityisindikaattoreiden avulla onnistutaan arvioimaan alueellisia eroja.

8.4.3. Tällaisen arvioinnin avulla saataisiin selville, missä määrin yhteenkuuluvuutta koskevat tavoitteet ovat toteutuneet.

8.5. Liikennepolitiikka

8.5.1. Liikennepolitiikka on yksi EU:n syrjäisten alueiden kehitykseen eniten vaikuttavista tekijöistä. Alueidenvälisten yhteyksien (maantie-, lento- ja vesiliikenneyhteyksien) puuttuminen haittaa merkittävästi useiden alueiden kehitystä. Sen lisäksi, että liikenteen vapauttaminen ei ole parantanut syrjäseutujen asemaa, kyseiset alueet uhkaavat jäädä tietyissä tapauksissa taloudellisesti eristyksiin.

8.6. Koulutuspolitiikka

8.6.1. Kunkin alueen kilpailukyyn kehittymiseen vaikuttavina "avainmuuttujina" pidetään alueella toimivan työvoiman ammattitaitoa ja -osaamista sekä tarjolla olevien työpaikkojen luonnetta, varsinkin kun otetaan huomioon Lissabonin strategia ⁽¹⁾.

8.6.2. Lisäksi Nizzassa kokoontunut Eurooppa-neuvosto painotti, että täystyöllisyyttä koskevan tavoitteen saavuttaminen edellyttää kunnianhimoisia poliittisia toimia työllisyysasteen nostamiseksi ja alueellisten erojen pienentämiseksi.

8.6.3. Nizzassa Eurooppa-neuvosto korosti erityisesti työllisyysstrategian paikallista ja alueellista ulottuvuutta: alueellinen ulottuvuus edellyttää integroitua lähestymistapaa kaikilla tasoilla (yhteisön taso mukaan luettuna) ja voi edellyttää alueittain erilaisia ja eri tavoin kohdistettuja politiikkoja Lissabonissa päätettyjen tavoitteiden ja suuremman alueellisen yhteenkuuluvuuden saavuttamiseksi.

8.6.4. Näiden Eurooppa-neuvoston esittämien kommenttien huomioiminen edellyttää, että arvioidaan yksityiskohtaisesti, missä määrin työntekijöiden tämänhetkinen ammattitaito ja -osaaminen vastaa kunkin alueen tarpeita. Lisäksi tulee kehittää tarvittavia tukimekanismeja epäsuotuisissa asemassa olevia alueita varten, jotta puuttuvan ammattiosaamisen saatavuus voidaan turvata kyseisten alueiden tuotantorakenteiden tarpeiden mukaisesti.

9. Päätelmät

9.1. Vaikka EU:n syrjäisten alueiden asukkaiden taloudellinen tilanne ja yleisemmin ottaen elintaso onkin parantunut kahden viimeisimmän vuosikymmenen aikana, useissa tapauksissa alueelliset erot ovat säilyneet tai jopa pahentuneet.

9.2. Jotta taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta voidaan edistää tehokkaasti, tulee yhteisön aluepolitiikan olla

horisontaalista: kaikkien EU:n politiikkojen yhteydessä on otettava huomioon niiden alueelliset vaikutukset ja vaikutus aluekehitykseen.

9.3. On tarkasteltava uudelleen liikennepolitiikkaa ja kilpailupolitiikan määräyksiä, jotka koskevat aluekehitykseen suunnattua valtiontukea, aliarvioimatta kuitenkaan samalla muiden yhteisön politiikkojen roolia. Koska yhteistä veropolitiikkaa ei ole vielä olemassa, jäsenvaltioiden veropolitiikoissa on otettava vakavasti huomioon alueellinen ulottuvuus, jotta yhteenkuuluvuutta voidaan lujittaa, kilpailupolitiikkaa kuitenkaan laiminlyömättä.

9.4. Tulojen epätasainen jakaantuminen aiheuttaa aina myös muita eroja ja epätasa-arvoa, jotka eivät liity suoraan tulonjakoon mutta vaikeuttavat köyhimpien alueiden asemaa entisestään. On syytä mainita, että toisessa taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevässä kertomuksessa (sivu XI) todetaan selvästi, että alhaiseen henkeä kohti laskettuun BKT:hen liittyy

- alhaisempi tuotos työllistä kohti
- alhaisempi koulutustaso
- vähäisempi tutkimus- ja kehitystoiminta ja innovointi
- hitaampi tahti uuden tieto- ja viestintätekniikan käyttöönotossa.

9.5. 159 artiklassa mainitut yhteisön politiikat (eli kaikki muut politiikat rakennepolitiikkaa lukuun ottamatta) ovat puutteellisia taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen kohdistuvien vaikutusten määrällisen arvioinnin osalta. Kyseisiin puutteisiin on kiinnitettävä huomiota ja ne on yksilöitävä.

9.6. Komitea ehdottaa, että luodaan menettely myös 159 artiklassa mainittujen politiikkojen taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen kohdistuvien vaikutusten mittaamiseksi. Tällöin tulee kiinnittää erityistä huomiota henkeä kohden lasketun BKT:n muodostumiseen, työllisyyteen, työttömyyteen ja köyhyyteen kullakin alueella (tällaista menettelyä sovelletaan jo 158 artiklassa mainittujen rakennepolitiikkojen osalta).

9.7. Komitea painottaa myös tarvetta tehdä erityistutkimus sellaisen indikaattoripaketin käyttöönotosta, jolla mitataan muiden yhteisön politiikkojen tehokkuutta ennen niiden soveltamista ja soveltamisen jälkeen. Kyseiset indikaattorit olisivat samanlaisia kuin rakennepolitiikan tehokkuuden mittaamiseen käytettävät indikaattorit ⁽²⁾ sillä erolla, että valittavilla indikaattoreilla ei voi olla kaikkia tarkasteltavia politiikkoja koskevia yleisiä piirteitä, vaan käytettävät indikaattorit on valittava kunkin yksittäisen politiikanalan erityispiirteiden perusteella.

⁽¹⁾ *Employment in Europe 2002* -raportti, neljäs luku.

⁽²⁾ EC – DG XVI: *The New Programming period 2000-2006, Methodological working papers, no 3, Indicators for monitoring and Evaluation: an indicative methodology.*

9.8. Menettelyn luominen myös 159 artiklassa mainittujen politiikkojen vaikutusten mittaamiseksi sekä erityistutkimuksen tekeminen kyseisten politiikkojen vaikutuksia mittaavan indikaattoripaketin laatimiseksi tulee toteuttaa toisessa taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta käsittelevässä kertomuksessa määritetyissä puitteissa. Tällöin tulee ottaa huomioon erityisesti seuraavat asiat:

- Komissio on sitoutunut tutkimaan edelleen yhteisön politiikkojen yhdenmukaisuutta ja johdonmukaisuutta, jotta voidaan varmistaa, että kaikki uuden ohjelmakauden (2007–2013) politiikat ovat yhteensopivia taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lujittamista koskevan tavoitteen kanssa.
- On pidettävä kiinni siitä, että uudet oikeudelliset välineet hyväksytään vuoden 2005 loppuun ulottuvan määräajan kuluessa, jotta vuoden 2006 aikana voidaan keskittyä neuvottelemaan jäsenvaltioiden ja alueiden kanssa ohjelmakaudesta 2007–2013 ⁽¹⁾.

9.9. On huolehdittava siitä, että luodaan menettely vakaussopimuksen vaikutusten kolmen vuoden välein tapahtuvaa tarkastelua ja arviointia varten. Menettelyn tulee koskea sekä koko EU:ta että unionin yksittäisten alueiden talouksia. Arvioinnin tavoitteena tulee olla vakaussopimukseen sisältyvien,

(1) "Taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä toinen väliraportti" KOM(2003) 34 lopullinen, 30.1.2003: "III: tulevaa koheesiopolitiikkaa käsittelevän keskustelun päälinjat" – "muuta näkökohtia" – "Muiden politiikkojen vaikutus" ja "IV: jatkoaikataulu".

jäsenvaltioiden kansantalouksia koskevien ennusteiden ja kansantalouksille asetettujen velvoitteiden tarkistaminen ajoissa ja tehokkaasti, ja sen yhteydessä tulee aina ottaa huomioon myös reaalityalouden kehitys sekä yhteisön tasolla että alueilla. Tavoitteena on välttää mahdolliset taantumukset, estää laskusuhdanteiden syventyminen yhteisön tasolla ja minimoida riski, että yhteenkuuluvuus heikkenee alueitasolla.

9.10. Muiden yhteisön politiikkojen kuin rakennepoliitiikan yhteys koheesion lujittamista koskeviin tavoitteisiin on melko monimutkainen asia. Erityisesti tämä koskee talouspolitiikkaa. Aiheesta olisi tehtävä perusteellinen tutkimus, ja joka tapauksessa on vältettävä asian liiallista yksinkertaistamista.

9.11. Vuonna 1999 yhteenkuuluvuuden lujittamiseen käytetyt varat olivat 0,45 prosenttia EU:n BKT:sta. Alueiden välinen yhteenkuuluvuus 15-jäsenisessä unionissa on kiistatta lisääntynyt. Kun otetaan huomioon kymmenen uuden jäsenvaltion tuleva liittyminen unioniin, ETSK katsoo kuitenkin, että on tarkasteltava perusteellisesti niiden varojen määrää sekä järkeviä käyttötapoja, joita tarvitaan koheesion lujittamiseksi edelleen.

9.12. ETSK voisi toimivaltuuksiensa puitteissa tarkastella aihetta perusteellisemmin ja yrittää vastata seuraaviin kysymyksiin:

- Mitkä yhteisön politiikat edistävät yhteenkuuluvuutta?
- Millä tavalla voidaan varmistaa taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden mahdollisimman tehokas toteutuminen Euroopan unionissa?

Bryssel 25. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Seuraavista muutosehdotuksista järjestettiin keskustelun yhteydessä yhteisäänestys ja ne hylättiin (työjärjestyksen 54 artiklan 3 kohta):

Kohta 6.21

Muutetaan kohta 6.21 kuulumaan seuraavasti:

"Näin ollen esimerkiksi sellaisen yleisen ja melko epämääräisen väitteen esittäminen, että kilpailupolitiikka auttaa luomaan uusia työpaikkoja kaikilla alueilla (ks. toinen taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevä kertomus), ei selvästikään riitä. Tällaisen väitteen tueksi on myös esitettävä säännöllisesti laadittuja arvioita kilpailupolitiikan vaikutuksista työllisyyteen konkreettista tietoa siitä, kuinka paljon uusia työpaikkoja kullekin alueelle mahdollisesti syntyy, jotta voidaan laskea, onko tietyille alueelle todella syntynyt uusia työpaikkoja."

Perustelu

Näin vältetään epärealistiset olettamukset siitä, että kilpailupolitiikan vaikutuksia voitaisiin helposti mitata syntyneiden työpaikkojen perusteella.

Äänestystulos

Puolesta: 28, vastaan: 53, pidättyi äänestämästä: 6.

Kohdat 6.24, 6.24.1 ja 6.24.2

Poistetaan kyseiset kohdat.

Perustelu

Näin vältetään epärealistiset olettamukset siitä, että kyseiset ehdotukset olisivat luonteeltaan konkreettisia. Periaate on esitetty kohdassa 6.23.4.

Äänestystulos

Puolesta: 31, vastaan: 49, pidättyi äänestämästä: 9.

Kohta 8.2.3

Muutetaan kohta 8.2.3 kuulumaan seuraavasti:

"Näin ollen vaikuttaisi asianmukaiselta tutkia aikaisempaa yksityiskohtaisemmin yhteisvaluutan käyttöönoton sekä vakaus- ja kasvusopimuksen vaikutuksia Euroopan alueiden talouskehitykseen."

Äänestystulos

Puolesta: 38, vastaan: 52, pidättyi äänestämästä: 3.

Kohta 8.2.4

Poistetaan kohta 8.2.4.

Perustelu

Syy-yhteyttä vakaus- ja kasvusopimukseen on liiallisessa määrin yksinkertaistettu, ja pyrkimys taloudellisten indikaattorien muodostamiseen esitettyjä kehityskulkuja kuvaamaan olisi epärealistista.

Kohdassa 8.2.4 esitetään lähtökohtaisesti hyvin kyseenalaisia syy-seuraussuhteita. Lisäksi siinä ehdotetaan konkreettista menetelmää – eräiden laskennallisten indikaattoreiden luomista – joka ei välttämättä ole kaikkein tarkoituksenmukaisin muihin menetelmiin, kuten kyselyihin, arviointitaulukkoihin (*check-lists*) tai monenlaisiin ekonometrisiin malleihin verrattuna. Ei vaikuta järkevältä esittää komission teknisille yksiköille tutkimuksen suorittamista koskevaa pyyntöä ja ilmoittaa lisäksi menetelmä, jota heidän on käytettävä.

Äänestystulos

Puolesta: 39, vastaan: 48, pidättyi äänestämästä: 2.

Kohta 8.2.6

Poistetaan kohta 8.2.6.

Perustelu

Yhteisvaluutan vakauden ja koheesioon kohdistuvien vaikutusten välillä on yhteys, jolla saattaa olla merkitystä. Viittaukset inflaatioon liittyviin syy-yhteyksiin eivät vaikuta tarkoituksenmukaisilta.

Komission teknisten yksiköiden tehtävänä on päättää käytettävästä menetelmästä.

Äänestystulos

Puolesta: 37, vastaan: 52, pidättyi äänestämästä: 4.

Kohta 8.3.7

Poistetaan kohdan 8.3.7 ensimmäinen luetelmakohta.

Perustelu

Tätä olisi hankala – ellei jopa mahdotonta – toteuttaa. Toimenpiteen kustannukset ja siihen liittyvät käsitteelliset ongelmat olisivat joko ennalta tai jälkikäteen arvioiden mahdollisia hyötyjä suuremmat.

Äänestystulos

Puolesta: 31, vastaan: 53, pidättyi äänestämästä: 2.

Kohta 8.3.8

Poistetaan kohta 8.3.8.

Perustelu

Tämä on sisämarkkinoiden yhtäläisten mahdollisuuksien vastaista.

Äänestystulos

Puolesta: 23, vastaan: 58, pidättyi äänestämästä: 4.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Teollisuuden muutokset: nykytilanne ja tulevaisuuden näkymät”

(2004/C 10/21)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 22. ja 23. tammikuuta 2003 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla antaa lausunnon aiheesta ”Teollisuuden muutokset: nykytilanne ja tulevaisuuden näkymät”.

Lausunnon valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 1. syyskuuta 2003. Esittelijä oli Joost van Iersel ja apulaisesittelijä Rafael Varea Nieto.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 24. ja 25. syyskuuta 2003 pitämässään 402. täysistunnossa (syyskuun 25. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 53 ääntä puolesta ja 1 vastaan.

1. Johdanto ja tavoitteet

1.1. EHTY-sopimuksen voimassaolon lähestyessä loppuaan jäsenvaltiot kehottivat Euroopan komissiota esittämään ajatuksiaan jäsenneilyn vuoropuhelun tulevaisuudesta ⁽¹⁾. ETSK:n yhteyteen ehdotettiin perustettavaksi elin ⁽²⁾, jonka vastuualueeseen kuuluisivat hiili- ja terästeollisuuden lisäksi myös kaikki teollisuuden muutosten hallintaan liittyvät näkökohdat erityisesti unionin laajentumista silmällä pitäen ⁽³⁾.

Neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” perustettiin ETSK:n täysistunnon päätöksellä 24. lokakuuta 2002. Päätöksessä todetaan, että neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” rikastuttaa ETSK:ta ja antaa komitealle lisäarvoa. Valiokunta koostuu 24:stä ETSK:n jäsenestä ja 30:stä valiokuntaan nimetystä ulkopuolisesta edustajasta, jotka on aluksi valittu entisen EHTY:n neuvoa-antavan komitean jäsenien keskuudesta. Vastaisuudessa jäseniä voidaan valita myös muilta aloilta.

1.2. Neuvoa-antavan valiokunnan ”teollisuuden muutokset” perustaminen avaa uusia näköaloja. Teollisuuden muutoksiin liittyviä kysymyksiä voidaan tarkastella monipuolisesti sekä taloudellisesta ja sosiaalisesta näkökulmasta että ottamalla huomioon ympäristönsuojelu ja kestävä kehitys. Tarkastelussa keskitytään erityisesti tulevien jäsenvaltioiden ongelmiin.

1.3. Aiemmin toiminut EHTY:n neuvoa-antava komitea teki runsaasti hyödyllistä työtä vastuualueeseensa kuuluneiden alojen hyväksi. Se ilmentää Euroopan yhdentymisen historiassa todellista työmarkkinaosapuolten ja julkisen vallan sovittelumekanismeja sekä alan kehittämistä kannettua yhteistä vastuuta eli ainutlaatuisia tapoja huolehtia teollisuuspolitiikasta. Pitkäjännitteisen kuulemismenettelyn tärkeimpiä tuloksia ovat

- yhteisön tekemät markkinatutkimukset ja rakenneuudistusprosessiin johtaneina vuosina vallinneiden markkinaolosuhteiden analyysit
- välttämättömistä teollisuuden rakenneuudistuksista erityisesti kärsiville alueille suunnatut ohjelmat
- yhteisön T&K-ohjelmat (osa rahoituksesta on nykyisin peräisin yrityksille ja työntekijöiden asumisoloihin myönnettyjen lainojen takaisinmaksusta)

⁽¹⁾ 18. toukokuuta 2000 kokoontunut teollisuusneuvosto.

⁽²⁾ 27. syyskuuta 2000 julkaistu tiedonanto (KOM(2000) 588 lopullinen).

⁽³⁾ Neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” laatii parhaillaan lausuntoa aiheesta ”Raskaan teollisuuden rakenneuudistus unioniin liittyvissä maissa”.

- yhteisön täydennyskoulutusohjelmat
- hiili- ja terästeollisuuden rakenneuudistukseen suunnatut (tuki)ohjelmat
- lukuisat eri aiheista laaditut lausunnot, joissa käsitellään varsinkin kauppapolitiikkaa ja julkisen vallan tapaa myöntää kyseisille teollisuudenaloille valtiontukea
- muut toimet (työolojen yhtenäistämistä käsittelevät pariteettikomiteat, joiden pohjalta hiilialalle on sittemmin perustettu työmarkkinavuoropuhelusta vastaava komitea; samantapainen komitea perustettaneen vastaisuudessa myös teräsalalle)
- sosiaaliohjelmat (työttömyyskorvaukset ja varhaiseläkkeet).

Edellä lueteltujen toimien yhteisvaikutuksen ansiosta terästeollisuus on erittäin kilpailukykyinen ja eurooppalaista kaivostekniikkaa ja -osaamista hyödynnetään vientitarkoituksiin.

1.4. Tilanteesta eniten kärsivillä alueilla on katsottu niin ikään tarpeelliseksi tukea rakenneuudistusta ja aluekehitystä liitännäistoimenpitein. Rakenneuudistusta on tuettu rakennerahastovaroin suuntaamalla rakenneuudistuksesta kärsiville alueille erityisohjelmia: Rechar I (1990-1993), Rechar II (1994-1999), Resider I (1988-1993) ja Resider II (1994-1999). Ohjelmien avulla on toteutettu sosiaalisia toimenpiteitä, ja niissä on keskitytty erityisesti parantamaan sellaisia paikkakuntien ja alueiden perusrakenteita, joilla helpotetaan uusien elinkeinojen käynnistämistä ja puhdistetaan hiili- ja terästeollisuuden saastuttamia alueita.

1.5. EHTY-sopimuksen voimassaolon päätyttyä kumottiin EHTY:n neuvoo-antavan komitean erityinen kuulemismenettely, ja sen tilalle perustettiin neuvoo-antava valiokunta "teollisuuden muutokset". Menneisyydestä saadut kokemukset ovat edelleen arvokkaita, mutta olosuhteet, joissa teollisuuden muutokset tapahtuvat, ovat muuttuneet. Kuulemisvälineitä on hienosäädettävä Lissabonin strategian valossa, jotta kestävä kehitys sekä sosiaalinen ja alueellinen koheesio yhdistettäisiin kilpailukykyyn. Yleisten teollisuuspoliittisten tavoitteiden lisäksi nämä näkökohdat edellyttävät myös alakohtaista tarkastelua.

1.6. Nyt käsillä olevan lausunnon tavoitteena on valottaa neuvoo-antavan valiokunnan "teollisuuden muutokset" roolia, kun edistetään välitöntä vuoropuhelua kaikkien, teollisuuden muutosten kanssa tekemisissä olevien sidosryhmien kanssa ja kun hyödynnetään hiili- ja terästeollisuudesta sekä muilta aloilta saatuja kokemuksia. Lausunto on lajissaan ensimmäinen.

1.7. ETSK katsoo, että neuvoo-antavan valiokunnan "teollisuuden muutokset" olisi tulevassa työskentelyssään syytä pyrkiä

- tarkastelemaan teollisuuden muutoksia ja niiden syitä taloudellisesta, sosiaalisesta, alueellisesta ja ympäristönä-

köulmasta ja arvioimaan teollisuuden muutosten vaikutusta tuotannonaloihin, yrityksiin, työvoimaan, alueisiin ja ympäristöön

- etsimään myönteisiä yhteisiä toimintatapoja, joilla teollisuuden muutoksia voidaan ennakoida ja hallita, ja luotamaan tapoja, joilla EU ja jäsenvaltiot voivat parantaa yritysten kilpailukykyä ja kannattavuutta työmarkkinavuoropuhelun ja kaikkien asianosaisten tahojen yhteistyön avulla
- etsimään yhteisiä lähestymistapoja edistettäessä kestävää kehitystä ja parannettaessa sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta Lissabonin strategian vauhdittamiseksi; edistämään sellaisia puitteita ja olosuhteita, joissa teollisuuden muutokset vastaavat sekä yritysten kilpailukykyyn asettamia tarpeita että taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta
- edistämään tärkeimpiin teollisuuden muutoksiin liittyvien yhteisön toimien koordinoitua ja yhtenäisyyttä laajentamista silmällä pitäen seuraavilla aloilla: tutkimus, talous, kilpailu, sosiaalikesymykset, aluepolitiikka, ympäristö, liikenne jne.

2. Teollisuuden muutokset ja niitä säätelevät voimat

2.1. Käsite

2.1.1. Euroopan teollisuuden muutoksia on usein käsitelty rakenneuudistuksen näkökulmasta. Käsite on kuitenkin huomattavasti dynaamisempi. Siihen sisältyy yhtäältä yritysmailman jatkuva kehittyminen (yritysten perustaminen, kehittäminen, monipuolistaminen, muuttuminen) ja toisaalta se tosiseikka, että yritysmailma liittyy läheisesti siihen eurooppalaiseen poliittiseen ja sosiaaliseen ympäristöön, jossa yritykset kehittyvät ja joka puolestaan vaikuttaa myös teollisuuden muutosprosesseihin.

Teollisuuden muutokset toteutetaan etupäässä kahdella tapaa: asteittaisin mukautuksin ja perinpohjaisin muutoksin. Muutokset voidaan jaotella myös toisella tavoin: olosuhteiden sanelemissa muutoksissa ja ennakoivissa muutoksissa, kun muutostarve ei ole välttämätön eikä ilmeinen, mutta muutokseen pyritään päättäväisesti⁽¹⁾.

Nyt on syytä pohtia muutokskäsitettä proaktiivisesti sekä pyrkiä aiempaa paremmin ennakoimaan ja hallitsemaan teollisuuden muutosten taloudellisia, sosiaalisia, organisatorisia, ympäristö- ja vaikutuksia.

⁽¹⁾ Muutoksiin on useita syitä. Aiheesta saa lisätietoja seuraavista lähteistä:

- Prahalad, C. K. & Hamel, G. (1994): "Strategy as a field of study: Why search for a new paradigm?", *Strategic management Journal*, nide 15.
- López J. & Leal, I. (2002): *Cómo aprender en la sociedad del conocimiento*, Gestión 2000, Barcelona.

2.1.2. Rakenneuudistukset ovat olleet teollisuuden aikakaudella jatkuva ilmiö. Ne ovat olleet erityisen rajuja 70-luvulta lähtien esimerkiksi teräsalalla, kaivosteollisuudessa, tekstiili- ja laivanrakennusalalla. Viime aikoihin asti rakenneuudistusten taloudellisiin ja sosiaalisiin seurauksiin on kiinnitetty erityistä huomiota.

2.1.3. Yritykset joutuvat nykyisin toteuttamaan nopeita muutoksia, kun markkinat vapautuvat sääntelystä ja uusia markkinoita vallataan. Markkinoille ovat ominaisia pitkälle kehittyneet viestintä- ja kulkuvälineet, huipputekniikka ja sen sovellukset. Yritykset kamppailevat myös kiristyvän ja uudenlaisen kilpailun vallitessa ja joutuvat kohtaamaan vaativia osakkeenomistajia ja kilvoittelemaan alinomaan markkina-asemista. Niinpä yritysten on nykyisin mukautettava toimintaansa entistä ripeämmin muutoin kuin kehittymällä ajan myötä tai kehittämällä henkilöstörakennettaan sekä rahoitus- ja teknologiaperustaan. Rakennemuutokset ovat käyneet yhä perinpohjaisemmiksi, monimutkaisemmiksi ja laaja-alaisemmiksi sekä ajallisesti että maantieteellisesti mm. alihankinnan vuoksi. Rakennemuutokset koskettavat kaikkia teollisuudenaloja ja palvelualoja sekä useita palkansaajaryhmiä ja alueita.

2.1.4. Äskettäin käyttöön otettu termi ”teollisuuden muutokset” heijastaa edellä kuvattua yritysten mukauttamisessa tapahtunutta muutosta⁽¹⁾. Se kattaa kaikki yrityksiin, niiden organisaatioon, työpaikkoihin, suorituskykyyn ja sijaintipaikkaan vaikuttavat muutokset. Niiden seuraukset ulottuvat myös liiketoimintaympäristöön.

2.2. Teollisuuden muutosten viitekehys

Teollisuuden muutoksia säätelevät useat tekijät, joista seuraavassa kartoitetaan tärkeimmät.

2.2.1. Globalisoituminen

2.2.1.1. Meneillään olevasta talouden taantumasta huolimatta teollisuus muuttuu kaikkialla maailmassa, ja markkinat kansainvälistyvät entisestään (WTO:n myötä). Kansainvälinen kauppa ja teollisuuden muutokset ovat selvästi yhteydessä toisiinsa.

2.2.1.2. Kehitys kulkee samansuuntaisesti maailman kaikilla tärkeimmillä alueilla, mutta niiden talous- ja yhteiskuntaelämän rakenteet mukautuvat prosessiin eri tavoin. Euroopan teollisuustuotanto joutuu kilpailemaan maailmanlaajuisesti tuottavuuden saralla. Sen haasteita ovat muun muassa Yhdysvaltojen (toisinaan epäreilu) taloudellinen ja teknologinen kilpailu⁽²⁾ sekä Aasian ja jopa Etelä-Amerikan nopea kehitty-

minen etenkin huipputeknologian alalla. Euroopan toimialojen on myös selviydyttävä epäreilusta kilpailukäytännöistä, jotka eivät aina ole WTO:n sääntöjen mukaiset.

2.2.1.3. Samanaikaisesti investointeja ja yritystoimintaa siirtyy maihin, joissa on alhainen kustannustaso (mm. työvoima- ja energiakustannukset), joista on suora pääsy markkinoille ja joissa koulutus ja tekninen osaaminen ovat korkeatasoisia. Niiden ympäristö-, vero- ym. lainsäädäntö ei useinkaan ole yhtä ankaraa kuin Euroopassa. Yritysten siirtyminen EU:n ulkopuolelle vaikuttaa paikoin kielteisesti yhteisön työllisyystilanteeseen, ja sillä saattaa olla tietyille unionin alueille vakavia seurauksia.

Edellä kuvattuun suuntaukseen liittyy yleisesti kaikkein kehittyneintä tekniikkaa käyttävien prosessien käyttöönotto maissa, joissa työvoimakustannukset ovat korkeat, mikä saattaa hyödyttää uusien alojen kehittämistä ja parantaa yritysten henkilökunnan ammattitaitoa.

2.2.1.4. Tiedon ja tekniikan innovaatioiden ansiosta sekä pääomamarkkinoiden vapautumisen vuoksi eivät maailmanlaajuiset investoinnit enää koske pelkästään suuria tai monikansallisia yhtiöitä. Monet keskikokoiset ja jopa pienet yritykset, etenkin runsaasti teknologista lisäarvoa tuottavat yritykset, ovat yhä vähemmän riippuvaisia tietyistä sijaintipaikkakunnasta tai maasta. Alihankinnat ja verkottuminen monipuolistavat investointeja entisestään maailmanlaajuisesti sekä edistävät kansainvälistä vuorovaikutusta ja yritysten kietoutumista yhteen.

2.2.2. Yhtenäismarkkinalainsäädäntö ja sen täytäntöönpano

2.2.2.1. Yhtenäismarkkinoiden toteutuminen on keskeisellä sijalla rakennettaessa Euroopan unionia, ja maailmanlaajuisuusprosessiin kiinteästi liittyvänä osatekijänä se johtaa unionin talouksien ja yritysten tiiviiseen yhdentymiseen.

Taloudellinen yhdentymisen merkitsee kauppavaihdon lisäksi fuusioiden ja yritysostojen kehittymistä, osittain yhteisön laajuisesti⁽³⁾. Pitkän aikavälin suuntaus osoittaa ilmiön olevan selvästi voimistumassa.

2.2.2.2. Talouskasvu oli kiihkeää 1990-luvun lopussa. Talouskasvu ja Emu vahvistivat yhdessä Euroopan liiketoimintaa. Mutta Euroopan talous- ja yhteiskuntakehityksessä sekä tietopohjan kehittämisessä oli vielä puutteita. Niinpä Eurooppa-neuvosto asetti maaliskuussa 2000 Lissabonissa uuden strategisen päämäärän, jotta Euroopan unionista tulisi vuoteen 2010 mennessä ”maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietoon

⁽¹⁾ Ks. etenkin F. Aggeri & F. Pallez: ”Les nouvelles figures de l'État dans les mutations industrielles”, *Cahiers de recherche du centre de gestion scientifique* n:o 20, École des mines de Paris 2002 tai Bernard Brunhes Consultants: ”La gestion des crises industrielles locales en Europe”, *Cahiers* n:o 6, 2000.

⁽²⁾ Esimerkiksi luokan 201 soveltaminen, mikä on maaliskuusta 2002 lähtien nostanut tiettyjen lattatankojen tullitariffeja, tai WTO:n tuomitsema *Foreign Sales Corporation* -verolaki, jonka turvin tietyille yrityksille voidaan myöntää vientitukea.

⁽³⁾ Vuonna 1991 rekisteröitiin 8 239 yritysfuusiota tai -ostoa, joissa oli osallisena EU:ssa toimiva yritys. Vuonna 1999 luku oli jo 12 796. Lähde: *Mergers and acquisitions, European Economy, Supplement A: Economic trends*, n:o 5/6 2000, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

perustuva talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta”. Kunnianhimoisen päämäärän saavuttamiseksi neuvosto laati kokonaisvaltaisen strategian, jonka avulla ennakoidaan ja hallitaan unionin talouksiin vaikuttavia muutoksia. Tavoitteena on luoda maailman kilpailukykyisin talous ja sijoittaa se mahdollisimman vakaisiin talouselämän puitteisiin.

2.2.2.3. Euroopan kasvuvauhti on hidastunut, taloudellinen epävarmuus on lisääntynyt, yritykset ja kuluttajat eivät luota talouteen, investoinnit ovat hidastuneet ja työpaikkoja on menetetty monilla elinkeinoelämän sektoreilla. Tämä johtuu osittain tieto- ja viestintätekniikan sekä televiestinnän alalla vallitsevasta kriisistä ja kansainvälisten osakemarkkinoiden romahtamisesta.

2.2.2.4. Euroopan komissio ja Eurooppa-neuvosto ovat päättäneet jatkaa ponnistelujaan luodakseen kaikille teollisuuden muutoksille suotuisan ilmapiirin. Lissabonin strategiassa asetettuja tavoitteita on työstetty Göteborgissa ja Barcelonassa pidetyissä huippukokouksissa. Vuoden 2003 keväällä pidetyssä huippukokouksessa päädyttiin keskittymään neljään teollisuuden muutoksiin läheisesti liittyvään painopistealaan:

- innovointi ja yrittäjyys
- työllisyystyöryhmän perustaminen
- sisämarkkinoiden lujittaminen: vahvistettiin kilpailukykyneuvoston perustaminen
- kasvua ja työllisyyttä tukeva ympäristönsuojelu.

2.2.2.5. Laajoissa päätelmissään neuvosto korosti jälleen, että EU:n on toteutettava visionsa tietopohjaisesta yhteiskunnasta. Päätelmissä todetaan niin ikään, että ”kilpailukyky on nostettava jälleen keskeiseen asemaan”. Neuvosto pyrkii muun muassa panemaan pikaisesti täytäntöön lainsäädännön yksinkertaistamista ja parantamista koskevan toimintasuunnitelman sekä arvioimaan kattavasti EU:n tärkeimpien talous- ja sosiaalialaan liittyvien säädösehdotusten vaikutuksia (muun muassa kuulemalla järjestelmällisesti työmarkkinaosapuolia).

2.2.2.6. Eurooppa-neuvosto mainitsee päätelmissään myös sähkö- ja kaasualan direktiivit, liikenteen, rahoituspalveluiden toimintasuunnitelman, T&K-toimet ja puolustushankintasopimukset, Euroopan avaruuspolitiikan, tietoyhteiskunnan ja bioteknologian. Erityistä huomiota kehoitetaan kiinnittämään yleishyödyllisiin palveluihin, niiden laatuun ja saatavuuteen sekä ottamaan huomioon EU:n valtiontuki- ja kilpailusäännöt ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Euroopan komissio on äskettäin julkaissut vihreän kirjan yleishyödyllisistä palveluista (KOM(2003) 270 lopullinen, 21.5.2003).

2.2.2.7. Maaliskuussa 2003 pidetyn huippukokouksen päätelmien mukaisesti Euroopan komissio julkaisi 7. toukokuuta 2003 kymmenkohtaisen ohjelman sisämarkkinoiden toiminnan parantamiseksi. Ohjelmassa korostetaan muun muassa lainsäädännön täytäntöönpanoa. ETSK pahoittelee sitä, että Eurooppa-neuvoston harjoittaessa yhä EU-keskeisempää politiikkaa toimintalinjojen käytännön toteuttamiseen ei viime aikoihin asti ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota. Täytäntöönpano on teollisuuden muutosten kannalta tärkeää, etenkin eurooppalaisen oikeusjärjestyksen näkökulmasta tarkasteltuna.

2.2.2.8. Edellä mainitussa kymmenkohtaisessa ohjelmassa komissio vaatii asianosaisia oikeutetusti toimimaan jälleen yhteisymmärryksessä ja päättäväisesti, koska näyttää siltä, että sisämarkkinapotentiaalia menee paljon hukkaan, koska rikkomusten määrä kasvaa. Tavoitteena on vähentää sisäisten rikkomistapausten määrää vuoteen 2006 mennessä vähintään 50 %:lla ⁽²⁾.

2.2.2.9. Komission jäsen Erkki Liikanen viittasi myös ala-kohtaiseen lähestymistapaan todetessaan 29. tammikuuta 2003 seuraavaa: ”Vaikka horisontaalinen ulottuvuus on edelleen ensiarvoisen tärkeää, on seurattava huolellisesti vaikutuksia etenkin sellaisiin teollisuuden aloihin, joilla on edessään erityishaasteita, ja mukautettava toimia mahdollisuuksien mukaan vastaamaan erityistilanteita”.

2.2.2.10. ETSK kannattaa komission tiedonannossa ”Teollisuuspolitiikka laajentuneessa unionissa” esitettyjä suuntaviivoja, mutta on myös sitä mieltä, että lisäksi on syytä korostaa alakohtaisten politiikkojen tarvetta. Ne saattaisivat olla erityisen hyödyllisiä uudistettaessa ehdokasmaiden talouksia. On näet pidettävä mielessä, että kyseisissä maissa ei nykyisin käyda asiaa koskevaa vuoropuhelua.

2.2.2.11. Teollisuuden valtiontukia on supistettu, joskin niitä täytyy supistaa vielä lisää. Valtiontukien vähentäminen edistää kyseisillä aloilla Euroopan tasoista, tasavertaisiin mahdollisuuksiin perustuvaa toimintaa.

⁽²⁾ Avointen rikkomusten määrä on kasvanut räjähdysmäisesti: vuonna 1992 niitä oli vajaat 700 ja nykyisin lähes 1 600. Kymmenkohtaisessa ohjelmassa kiinnitetään erityistä huomiota palvelumarkkinoiden integroimiseen ja sellaisiin ”verkkoteollisuuden” aloihin kuin energiaan, liikenteeseen, televiestintään ja postipalveluihin, jotka ovat ”elintärkeitä kaikille EU:n kansalaisille” ja jotka muodostavat suuren osan liiketoiminnan kustannuksista. Muita kymmenkohtaisessa ohjelmassa mainittuja tärkeitä seikkoja ovat sääntelyn parantamista koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpano ja julkisten hankintojen markkinoiden avoimuus.

2.2.2.12. Makrotalous-, raha- ja veropolitiikka vaikuttavat välittömästi Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden liiketoimintailmapiiriin. Euron onnistunut käyttöönotto ei vielä ole yhdenmukaistanut riittävästi jäsenvaltioiden talouspolitiikkoja. Verotusjärjestelmissä on vielä olennaisia eroja. Tällaiset jäsenvaltioiden väliset makrotaloudelliset erot saattavat vaikuttaa jossain määrin kielteisesti myös Euroopassa tapahtuviin teollisuuden muutoksiin.

2.2.2.13. Yhtenäismarkkinoiden kehitys kärsii myös siitä, että tietyillä elintärkeillä aloilla kehitys on ollut hidasta tai sitä ei ole tapahtunut lainkaan. Esimerkkeinä mainittakoon eurooppalaisten pääomamarkkinoiden heikko toimivuus, kilpailukäytännön puutteet, yritysostoja koskevan direktiivin puuttuminen, eurooppalaisesta patentista käydyt hyvin pitkäksi venyneet neuvottelut, joissa lopulta onnistuttiin vain osittain, sekä joissakin tapauksessa unionin lainsäädännön tehokkaan täytäntöönpanon puuttuminen.

2.2.2.14. Jotta teollisuuden muutoksille luotaisiin sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen ja kilpailukykyyn perustuvat entistä paremmat olosuhteet, ETSK toistaa kehoituksensa luoda tehokkaita politiikkoja seuraavien tavoitteiden saavuttamiseksi:

- henkilöresurssien kehittäminen
- yhä useampien ja parempien työpaikkojen luominen sekä osallisuuden edistäminen työmarkkinoilla
- erityishuomion kiinnittäminen aktiiviväestön ikääntymiseen sekä toimenpiteisiin, joilla edistetään naisten pääsyä työmarkkinoille.

Kunkin edellä mainitun tavoitteen saavuttaminen edellyttää elinikäistä oppimista kaikilla tasoilla sekä koulutuksen tehostamista. On myös erittäin toivottavaa, että kullakin kyseisistä aloista sovellettavat parhaat käytännöt analysoidaan.

2.2.2.15. Innovaatiopolitiikka on Lissabonin strategian keskeinen osa-alue. Maat kuitenkin myöntävät siihen rahoitusta eri tavoin. Useissa jäsenvaltioissa yliopistojen tai osaamiskeskusten ja liike-elämän yhteistyö ei suinkaan toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, kuten maaliskuussa 2003 pidetyn huipukokouksen päätelmissä todetaan. Tällä alalla Eurooppa on esimerkiksi Yhdysvaltoihin verrattuna epäsuotuisassa asemassa, minkä johdosta EU:n ja Yhdysvaltojen välinen alakohdaisesti eritelty kauppatase on Yhdysvalloille edullinen.

2.2.2.16. ETSK kannattaa kestävän kehityksen periaatetta. Komitea on laatinut aiheesta useita lausuntoja, jotka tulisi ottaa huomioon teollisuuden muutosprosessin yhteydessä.

3. Teollisuuden ja työmarkkinoiden muutokset

3.1. Viime vuosina EU:ssa on julkaistu useita laajaan tietoisuuteen levinneitä selvityksiä liike-elämässä ja liiketoimintaympäristössä tapahtuneista perusluonteisista muutoksista (1).

Myös Euroopan parlamentti, Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö ja UNICE ovat antaneet päätöslauselmia teollisuuden muutoksista (2).

3.2. Muutos on aina ollut suhdannejaksolle ominainen piirre. Se on viime vuosikymmenien aikana vaikuttanut merkittävästi yhteiskunta- ja talouselämään. Palvelualalla työskentelevän aktiiviväestön osuus on muutosten aikakaudella lisääntynyt huomattavasti, mikä johtuu osittain alihankinnasta ja osittain myös sellaisten dynaamisten sektoreiden kuten viihde- ja viestintäalan kehitymisestä.

3.3. Tekniikan kehittyminen lyhentää tuotteiden ja palveluiden elinkaarta. Markkinat ovat enimmäkseen avoimet. Tämä edellyttää mukautumista. Monet yritykset – jopa sellaiset yritykset, jotka ovat kärsineet kriisistä tai joutuneet toteuttamaan rakenneuudistuksia – muuttavat toimintaansa osittain tai kokonaan. Joustavuus (eli sopeutumiskyky ja uudet taidot) sekä työpaikkojen vakaus on saatava pysymään sopivasti tasapainossa käymällä työmarkkinavuoropuhelua. Konkreettisten tapausten tarkastelu osoittaa, että rakenneuudistustarpeeseen on monia syitä: kapasiteetin mukauttaminen, taloudellinen siirtymäkausi, kilpailukyky, tuottavuuden vaatima

(1) Tärkeimmät selvitykset ovat Pehr Gyllenhammarin johtaman työryhmän marraskuussa 1998 julkaisema raportti "Kuinka hallita muutosta" (*Managing Change*, josta ETSK antoi myönteisen joskin kriittisen lausunnon: EYVL C 258, 10.9.1999, esittelijät: John Little ja Mario Sepi) sekä Maria João Rodriguesin johtaman, Euroopan unionin teollisuuden suhteita ja muutoksia tutkineen korkean tason työryhmän tammikuussa 2002 julkaisema raportti.

(2) Euroopan parlamentin helmikuussa 2001 antama päätöslauselma teollisuuden muutosten sosiaalisista vaikutuksista (B5-0089/2001). Asiakirjassa kehoitetaan laatimaan teollisuuden rakenneuudistuksia ja niiden sosiaalisia seurauksia varten strategia, joka perustuu entistä enemmän vapaaehtoisuuteen. Parlamentti korostaa tarvetta kehittää työmarkkinavuoropuhelua ja muistuttaa perustamissopimuksen määräyksistä, joiden mukaan tavoitteena oleva työllisyyden korkean tason saavuttaminen otetaan huomioon yhteisön politiikkoja määriteltäessä ja toteutettaessa. EAY:n 11.-12. maaliskuuta 2002 antama päätöslauselma, jossa todetaan, että työntekijöille on tarjottava pysyvästi tilaisuus osallistua muutosprosessiin ja rakenneuudistukset on toteutettava mahdollisimman alhaisten sosiaalisten kustannusten periaatteen mukaisesti. Päätöslauselmassa kehoitetaan arvioimaan jatkuvien tutkimusten ja analyysien avulla yritysten rakenneuudistusten laajuutta ja vaikutuksia tiettyyn teollisuudenalaan, maahan ja maantieteelliseen alueeseen. UNICE:n 8. maaliskuuta 2002 antama päätöslauselma, jossa liitto toteaa olevansa valmis järjestämään kokemustenvaihtoa muutosten ennakoinnista ja hallinnasta.

mukauttaminen, markkina-aseman uudelleenmäärittely, rationalisointi, organisatoriset muutokset ja konkurssit⁽¹⁾. Monissa tutkituista tapauksista yritys alkoi muutoksen jälkeen tuottaa täysin uusia tuotteita tai palveluita, siirsi työntekijöitä uusiin tehtäviin tai jopa lisäsi työntekijöidensä määrää. Tällaiset yrityksissä toteutettavat muutosprosessit liittyvät yleensä alalle ominaiseen kehitykseen. Työnantajat ja työntekijät ovat ennen rakenneuudistuksen toteuttamista käyneet tuloksellista työmarkkinavuoropuhelua, mikä näkyy toteuttamistavoissa.

3.4. Muutosprosessit jatkuvat meneillään olevasta talouden taantumasta huolimatta. Nykytilanne itse asiassa kannustaa kilpailua yritysten pyrkiessä varmistamaan markkina-asemansa turvatakseen toimintansa jatkumisen. Vaikka nykyisin kiinnitetään ehkä enemmän huomiota kustannuksiin, yritykset uudistavat edelleen sisäistä organisaatiotaan ja vahvistavat asemiaan tulevaisuutta silmällä pitäen unohtamatta yrityssulautumien ja -kauppojen seurauksena tapahtuvaa teollisuuden keskittymistä.

Voimakas rakenneuudistus on vähentänyt romahdusmaisesti työpaikkojen määrää. Vuoden 2001 yhdeksänä ensimmäisenä kuukautena euroalueella menetettiin 230 000 työpaikkaa ja koko EU:ssa 350 000. Työpaikkojen menetyksestä kärsivät sekä yksittäiset palkansaajat että kokonaiset seutukunnat ja alueet. Tilanteeseen on puututtava oheistoimenpitein ja laatimalla suunnitelmia vaihtoehtoisten työpaikkojen luomiseksi, kuten joissakin jäsenvaltioissa on jo tehty.

ETSK kiinnittää tässä yhteydessä huomiota tieto- ja viestintätekniikan paradoksiin. Viime vuosina havaittu talouskasvun pysähtyminen on supistanut jyrkästi investointeja ylikuumenuneeseen tieto- ja viestintätekniikan alaan. Siitä huolimatta viestintäyhteyksien, tietotekniikan ja Internetin tuotanto- ja palvelusektoreilla on toteutettu radikaaleja muutoksia, joiden ansiosta perinteiset alat näyttävät kokonaan uusilta: niille on syntynyt runsaasti uusia yrityksiä, markkinoista kilpailevat kumppanit ovat solmineet uusia alliansseja ja koonneet uusia tuote- ja palvelupaketteja. Yksikään lohko ei ole jäänyt uudistusprosessin ulkopuolelle. Tieto- ja viestintätekniikan ala on siis uusi voimavara. Seuraavaksi lähiaikoina uudistetaan radikaalisti biotekniikkaa.

3.5. Rakenneuudistus on kuitenkin itsenäisenä ilmiönä jäsenvaltioiden todellisuutta. ETSK viittaa useisiin esimerkkeihin alueilla toteutettavasta rakenneuudistuksesta, jonka seurauksena työpaikat muuttavat luonnettaan, yritykset kehittyvät uudella tapaa ja uusia yrityksiä syntyy. Tällaisen rakenneuudistuksen taustalla on usein monimutkaisia prosesseja. Monilla Euroopan alueilla on erityispiirteitä, joihin ovat vaikuttaneet alueen aiempi elinkeinoelämä, maantieteellinen sijainti ja omat perin-

teet. Toisinaan teollisuusrakenteiden mukauttamiseen ei ole varauduttu asianmukaisesti. Mutta samalla on nähtävissä, että alueen sidosryhmät – työnantajat, ammattiliitot, alue- ja paikallisviranomaiset – ovat usein läheneet liikkeelle ja toimivat nyt tiiviissä yhteistyössä valtakunnallisten viranomaisten ja Euroopan unionin kanssa (esimerkiksi Rechar-, Resider- ja Retext-ohjelmien puitteissa) luodakseen pohjan uusille tulevaisuuden näkymille. Teollisuuden muutoksia on pantu ja pannaan edelleen täytäntöön rakenneuudistuksen ja nykyaikaistamisen avulla, toisinaan hämmästyttävän myönteisin tuloksin.

Esimerkkeinä alueista, joille on luotu monia uusia yrityksiä ja joilla on muutettu entisten yritysten toimintatapoja, mainittakoon Saksan Ruhr ja Yhdistyneiden kuningaskuntien Birmingham, jossa raskasta teollisuutta on muutettu palvelualan yrityksiksi, Suomen Oulu vahvoine televiestintäsektoreineen ja Espanjan Barcelona, joka on kokenut suuria muutoksia vuonna 1992 pidettyjen olympialaisten vuoksi.

3.6. Vaikka rakenneuudistus on erällä esimerkkialueilla todistettusti onnistunut, se on toisilla alueilla vielä kesken. Näin esimerkiksi Espanjan Asturiasissa, jonka teräs- ja kaivosteollisuutta mukautettiin rajusti 1990-luvulla. Teräsalan työntekijöiden määrä laski 23 000:sta nykyiseen 8 000:een, eli kaiken kaikkiaan 15 000 hengellä. Alueen kaivosteollisuudesta katosi yli 17 000 työpaikkaa. Espanjan keskushallitus ja Asturiasin aluehallitus ovat ponnistelleet asian hyväksi, ja Euroopan komissio on kanavoinut alueelle tukea (EHTY:n perustamissovimuksen nojalla sekä Rechar- ja Resider-ohjelmien kautta). Ongelmaan ei kuitenkaan vielä ole löytynyt ratkaisua, ja vaikka talouselämä on jonkin verran piristynyt, edes puolia kyseisiltä teollisuudenaloilta tai niihin liittyviltä aloilta menetetyistä työpaikoista ei ole onnistuttu korvaamaan uusilla. Tämä osoittaa selvästi, että taloudellisia tukitoimia tarvitaan jatkuvasti menetysten korvaamiseksi ja alueen talouselämän kehittämiseksi täyteen mittaansa.

Muita ajankohtaisia tapauksia ovat Belgiassa sijaitseva Liège alue ja Bremenin alue Saksassa. Siellä Arbedin, Aceralian ja Usinorin sulautumana syntynyt Arcelor on päättänyt – lattatankojen tuotannon rakenteellisen ylikapasiteetin takia ja yhteisvaikutusten parantamiseksi – sulkea asteittain Liège tuotantolaitoksensa ja vähentää tuotantoa Bremenissä. Koska toimenpide merkitsee työpaikkojen menetystä, Arcelor on luvannut, ettei se jätä ketään yksin työttömyysongelman kanssa ja että se kunnostaa kyseiset laitokset ja pyrkii yhdessä kaikkien osapuolten kanssa käynnistämään uudelleen paikallisen talousrakenteen teollisen kehityksen. Vuosia sitten käynnistettyjen Rechar- ja Resider-ohjelmien kaltaisten tukitoimien tulisi auttaa alueita välttymään vastoinkäymisiltä. Kyseisten alueiden kestäväälle kehitykselle on myös luotava yhdessä otolliset olosuhteet.

⁽¹⁾ Ks. tärkeiden teollisuuden rakenneuudistusten sosiaalisten vaikutusten käsittelystä tehdyt tapaustutkimukset: Euroopan komission yritystoiminnan pääosaston Bernard Brunhes -konsulttiyrityksellä teettämä tapaustutkimus (<http://www.brunhes.com/Etudigne/Cahiers/6/Cahier6.htm>).

3.7. Nykykehityksessä on tärkeää huomata, että yksittäisten yritysten luonne on muuttumassa, ja nykyisin on aiempaa vaikeampaa edes erottaa yhtä teollisuudenalaa toisesta. Tilanne on muuttunut ratkaisevasti, sillä entinen alojen välinen selkeä ero on tehnyt tilaa uusille pelisäännöille, joille on ominaista yritysten keskinäinen riippuvuus, vuorovaikutus, verkottuminen ja alihankinta. Koska useimmat yritykset tekevät oman valintansa tulevaisuuden visionsa ja markkina-asemansa pohjalta, tilanne pyrkii vaihtelevaan yksittäisestä tapauksesta tai yrityksestä toiseen. Joustavuus, työntekijöiden osallistuminen, jatkuva kehittäminen ja vakaus on siis yhdistettävä asianmukaisesti toisiinsa.

3.8. Tämä suppea hahmotelma uudistumisesta, kansainvälistymisestä ja yritystoiminnan suuntaamisesta uudelleen tuotanto- ja palvelualoille osoittaa, että kehitys vaikuttaa kaikkeen taloudelliseen toimintaan, sillä sen vaikutukset tuntuvat kaikilla yritystasoilla. Tästä syystä useimpien maiden työmarkkinaosapuolet painottavat uudenlaista koulutusta ja taitojen kehittämistä. Nykyiselle tuotanto- ja palvelujärjestelmälle on ominaista ammattitaitoisen työvoiman liikkuvuus. Perinteiset työyhteisöt [esimerkiksi Choletais'n kenkäteollisuus Ranskassa ⁽¹⁾] ovat säilyneet nykyaikaisempien rinnalla, ja monet yritykset ovat luonnollisesti vasta siirtymässä "perinteisistä" uudennaisiksi yrityksiksi. Mutta sellaisten perinteisten alojen kuin vähittäiskauppa ja jakelu havaitaan toisinaan kokeneen täydellisen, tervehtyttävän rakenneuudistuksen. Koulutus ja vuoropuhelu ovat joka tapauksessa siirtymäprosessin olennaisia perustekijöitä. Ammatillisen koulutuksen uudelleenorganisointi ja mahdollisuudet, joita nykyisille työntekijöille tarjotaan ja on tarjottava, jotta voidaan varmistaa mahdollisimman turvallinen tulevaisuus, ovat erittäin tärkeitä muutokseen liittyviä oheistoimia, joista edellä on lueteltu muutamia.

3.9. Henkilöresurssien kehittäminen on tietysti keskeisen tärkeää. Kuten Lissabonissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi, yritysten muutosprosessin, uusien työpaikkojen luomisen ja Euroopan kilpailukyyn lähtökohtana on tutkimus, innovointi, työntekijöiden luovuus ja mukautumiskyky. Henkilöresurssien strategisen merkityksen ymmärtäminen merkitsee seuraavaa:

- investoimista täydennyskoulutukseen ja työntekijöiden ammattitaitoon heidän koko työikänsä ajan
- yritysten mukautumiskyvyn parantamista
- työntekijöiden osallistumista muutoksen hallintaan ja uudenlaisen turvallisuuden luomista

- vähän koulutettujen työntekijöiden työllistymisen tukemista
- yritysten työmarkkinavuoropuhelumekanismien kehittämistä ⁽²⁾.

Nykyään myös itse työntekijä saa aikaan muutoksia yritysten johtamisessa ja tätä kautta teollisuudessa. Vanhat hierarkiset rakenteet on usein korvattu organisaatiokaavioilla, joissa otetaan täysin huomioon nykypäivän työntekijöiden vankka ammattitaito.

3.10. Viime aikoina on korostettu entistä enemmän "yrityksen hallintokulttuuria". Kyseessä on joukko yrityksen sisäisiä sääntöjä, normistoja ja käyttäytymismalleja, joissa pyritään ottamaan huomioon kaikkien asianosaisten intressit. Varsinkin useita työntekijöitä työllistävillä yrityksillä on myös yhteiskunnallista vastuuta, joka sijoittuu luonnollisesti kansainvälisen kilpailukyyn muodostamiin puitteisiin. Yrityksen hallintokulttuuri kanavoi ongelmia, jotka laajemmin liittyvät toivottuun tapaan suhtautua liiketoimintaan. Teollisuuden muutoksen näkökulmasta tarkasteltuna yrityksen hallintokulttuuri on yritysten edun mukaista. Se on tärkeää muun muassa kestäväen kehityksen, avoimuuden ja tehokkaan valvonnan kannalta. Hallintokulttuurin avulla pyritään varmistamaan hyvät työelämän suhteet ja vastuu ympäröivästä yhteiskunnasta. Juuri tällä alalla on muokattava eurooppalaiselle yhteiskuntamallille ominaisia erityispiirteitä ja arvoja. Niinpä komission äskettäin tekemä ehdotus ottaa yritysten hallintokulttuuri EU:n asialistalle on niin ikään myönteinen askel, jonka avulla pyritään hyödyntämään resursseja entistä tehokkaammin ja harjoittamaan yhä laadukkaampaa tuotantoa.

4. Päätelmät ja suositukset

4.1. On tärkeää palauttaa luottamus taloudelliseen tilaan. ETSK yhtyy Euroopan komission ja Eurooppa-neuvoston kevätkokouksessaan 2003 määrittelemiін suuntaviivoihin ja tavoitteisiin sekä komission kymmenkohtaisessa ohjelmassa esittämiін tavoitteisiin, joilla pyritään elvyttämään taloutta, luomaan työpaikkoja ja ylipäätään toteuttamaan Lissabonin strategiaa. Euroopassa tarvitaan taloudellista ilmapiiriä, joka on otollinen kilpailukykyyn, kestävään kehitykseen sekä sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen perustuville "inhi-millisille teollisuuden muutoksille".

⁽¹⁾ Franck Aggeri & Frédérique Pallez: *The case of the Chotels shoe-making industry*, Centre de Gestion Scientifique, École des mines de Paris, syyskuu 2001.

⁽²⁾ Komission asiakirja *Anticipating and managing change: A dynamic approach to the social aspects of corporate restructuring – First phase of consultation of the Community cross-industry and sectoral social partners* (Muutoksen ennakointi ja hallinta: dynaaminen lähestymistapa yrityksen uudelleenjärjestelyn sosiaalisiin näkökohtiin) (kohta 1.3).

4.2. ETSK suosittelee valiovertailua, vertaispainostusta ja hyvistä käytänteistä tiedottamista teollisuuden muutoksiin liittyviä seikkoja käsiteltäessä. Vertailumenetelmissä tulisi keskittyä teknologisiin muutoksiin, innovaatioon ja sosiaalisiin näkökohtiin. Komitea suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen, jonka tarkoituksena on julkaista jäsenvaltioiden välisiä konkreettisia vertailuanalyyssejä.

4.3. ETSK kannattaa laaja-alaista teollisuuspolitiikkaa, jonka puitteissa teollisuuden muutoksia voidaan kuitenkin samalla käsitellä myös alakohtaisesti.

Alakohtaista lähestymistapaa on täydennettävä vahvistamalla kuulemismenettelyjä, työmarkkinaneuvotteluja sekä kaikkien toimijoiden osallistumista prosessiin etenkin ehdokasmaissa.

4.4. ETSK:n mielestä on hyvä tarkistaa säännöllisesti, noudatetaanko yhteisön sääntöjä ja päätöksiä, sillä poikkeukset johtaisivat "à la carte" -Euroopan syntyyn.

4.5. On hyvin tärkeää taata, että muutoksen kohteena olevan alan edustajat osallistuvat lainsäädäntöprosessin kaikkiin vaiheisiin (*bottom-up*), jotta eri politiikan alojen sääntöjä ja päätöksiä arvioidaan suhteessa teollisuuden muutoksiin. ETSK korostaa tarvetta valvoa, että kilpailustrategia ja teollisuuden muutoksia varten laadittu strategia pannaan täytäntöön tehokkaasti ja johdonmukaisesti. Neuvoa-antava valiokunta "teollisuuden muutokset" seuraa prosessia erityisen tarkkaavaisesti

ETSK painottaa, että on tärkeää välttää tilanne, jossa yritykset sijoittuvat muualle jäsenvaltioiden välisten lainsäädäntöerojen kasvaessa esimerkiksi ympäristö- ja verolainsäädännön aloilla.

4.6. Jokin aika sitten perustettiin kilpailukykyneuvosto. ETSK suhtautuu uuteen lähestymistapaan myönteisesti. On toivottavaa, että asiat ratkaistaan ja niitä koskevat säännöt laaditaan asioiden omassa kontekstissa ja että samalla pidetään huolta työpaikkojen laadusta.

ETSK painottaa, että jotta teollisuuden muutoksiin liittyvä politiikka olisi tehokasta, unionin kaikkien toimintalinjojen on oltava johdonmukaisia. Tämä koskee etenkin sosiaali-, teollisuus-, vero-, alue-, energia-, liikenne-, kilpailu-, koulutus- ja tutkimuspolitiikkaa.

4.7. On toivottavaa arvioida yhteisön lainsäädännön todellista vaikutusta. ETSK kannattaakin ehdotusta perustaa riippumaton neuvontaryhmä arvioimaan, miten EU:n säännösto vaikuttaa liiketoimintaan, jotta EU-lainsäädäntöä voidaan aikaan parantaa.

4.8. ETSK katsoo, että on oleellisen tärkeää edistää tutkimustyön ja innovaation avulla Euroopan johtoasemaa sekä kilpailukykyä että hyvinvointipalveluiden osalta. Samalla vastataan osittain maailman muilla alueilla harjoitettavaan samantapaiseen politiikkaan. Esimerkkinä mainittakoon Yhdysvallat, jossa valtiovallan tekemien puolustusaloitteiden avulla edistetään tiettyjen teollisuudenalojen kehitystä ⁽¹⁾.

4.9. ETSK katsoo olevan toivottavaa ryhtyä edistämään yliopistojen ja osaamiskeskusten sekä yritysten välistä yhteistyötä ⁽²⁾.

4.10. ETSK katsoo, että olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota siihen, miten tietyt yhteisön määräykset ja säännökset vaikuttavat mahdollisesti pk-yrityksiin.

4.11. Unionin on pidettävä edelleen voimassa johdonmukaiset, jäljellä olevaa valtioneuvon koskevat säännöt. Samalla Euroopan unionin on edelleen pääasiallisesti WTO:n kautta vastustettava tullien väärinkäyttöä, josta esimerkki ovat Yhdysvaltain määräämät terästuotetullit. Tämä on tarpeen tasapuolisten toimintaedellytysten luomiseksi kansainvälisessä kaupassa.

4.12. Jotta teollisuuden muutosilmapiiri olisi tasapainoinen, ETSK kehottaa Euroopan komissiota valvomaan, että WTO:n säännöt pannaan täytäntöön sellaisilla aloilla, joilla asiassa on vielä puutteita ⁽³⁾.

4.13. ETSK:n mielestä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että teollisuudessa tapahtuu monenlaisia muutoksia. Ero on selkein yhdestä teollisuudenalasta riippuvaisilla alueilla toteutettavan rakenneuudistuksen ja sellaisten teollisuuden muutosten välillä, joilla tuotantoteollisuus ja palveluala mukautetaan vallitsevaan tilanteeseen. Ensiksi mainitussa tapauksessa kyseisillä alueilla voidaan ryhtyä väliaikaisiin erityistoimenpiteisiin.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Vihreä kirja Euroopan avaruuspolitiikasta", esittelijä Stéphane Buffetaut, EUVL C 220, 16.9.2003, s. 19. Ks. myös ETSK:n lausunto komission tiedonannosta neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle "Euroopan puolustus – Teollisuus- ja markkinanäkökohtia – Tavoitteena EU:n puolustustarvikepolitiikka", esittelijä Clive Wilkinson, CESE 1160/2003 (johon CCMI on laatinut lisälausunnon, esittelijä Antonello Pezzini, CESE 875/2003 fin).

⁽²⁾ On mielenkiintoista todeta, että Suomen tapaan myös Alankomaiden hallitus on perustanut pääministerin alaisuudessa toimivan osaamiskeskusten ja liike-elämän yhteistyötahon.

⁽³⁾ Esimerkiksi Kiinan mikroelektroniikkateollisuudelle asettamat kiintiöt, Etelä-Korean telakkateollisuudelle myöntämät tuet ja Yhdysvaltojen rauta- ja terästeollisuudelleen myöntämä tuki.

ETSK suosittaa, että yhdestä teollisuudenalasta riippuvaisia unionin tulevien ja nykyisten jäsenvaltioiden alueita nykyäikaistettaessa otetaan huomioon sellaisista alakohtaisista ohjelmista kuin Rechar, Resider ja Retext saadut myönteiset kokemukset ja että maissa kehitetään uusia tapoja käydä työmarkkinavuoropuhelua.

Sellaisilla alueilla, jotka kärsivät eniten yritysten paikkakunnanvaihdoksesta, saattaa olla tarpeen toteuttaa väliaikaisia erityistoimenpiteitä.

4.14. Alueilla, joilla tapahtuu teollisuuden muutoksia, hyödynnetään usein yritysten, viranomaisten, työmarkkinaosapuolten ja mahdollisesti muiden yhteiskunta- ja talouselämän tahojen välistä tiivistä yhteistyötä. ETSK kehottaa komissiota levittämään tietoa sellaisista alan kokemuksista, onnistuneista yhteistyöesimerkeistä ja havaituista rajoituksista, joiden tuntemuksesta saattaa olla apua siirtymävaiheessa oleville alueille, erityisesti unionin tulevissa jäsenvaltioissa.

4.15. ETSK korostaa henkilökunnan koulutusohjelmien merkitystä ja kehottaa komissiota ottamaan huomioon kaikki – myös yksityissektorilla toteutettujen – ammatillisen koulutuksen erityisohjelmien ja oppisopimuskoulutuksen suuntaukset ja niistä saadut tulokset. Olisi asianmukaista järjestää asiasta keskustelutilaisuuksia, joihin osallistuisivat eri alojen työmarkkinaosapuolet.

4.16. Vastauksena Gyllenhammarin työryhmän ehdotukseen Dublinissa toimivan Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön yhteyteen perustettiin vuonna 2001 Euroopan muutoksenseurantakeskus, jolla on arvokas tehtävä. Se tuottaa yhteistyössä talouselämän toimijoiden (mm. yritysten ja työmarkkinaosapuolten) sekä jäsenvaltioiden tutkimuslaitosten kanssa konkreettista tietoa tietyillä tuotannonaloilla ja koko teollisuudessa tapahtuvista yleisistä muutoksista sekä siitä, miten muutoksia voidaan ennakoida ja ryhtyä tarvittaviin oheistoimiin. ETSK:n tarkoituksena on kehittää edelleen neuvoo-antavan valiokunnan ”teollisuuden muutokset” sekä Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön välistä yhteistyötä.

4.17. ETSK katsoo, että alakohtaisten seurantakeskusten perustaminen auttaisi ennakoimaan ja toteuttamaan teollisuuden muutoksia, löytämään järkeviä vaihtoehtoja ja minimoimaan muutosten kielteisiä vaikutuksia. Kuten ETSK on jo aikaisemmin todennut⁽¹⁾, teollisuuden muutoksia voitaisiin ennakoida ja hallita kannustamalla ”EU:n alueella sijaitsevia yli 1000 työntekijän yrityksiä laatimaan oman ’muutoksenhallintaraporttinsa’ vapaaehtoisesti. Raportista voitaisiin saada tietoa tulevasta rakennemuutoksista ja – tavasta hallita muutosta.”⁽²⁾

4.18. ETSK ehdottaa, että parhaiden käytäntöjen hyödyntämiseksi tehdään arviointi niistä yrityksistä, jotka ovat parhaiten selviytyneet rakenneuudistuksesta (Lissabonin strategian mukaisesti) tietämyksen, kestäväen kehityksen ja työmarkkinaohjelmien avulla.

4.19. ETSK katsoo, että yrityksissä ja mahdollisesti paikallisten toimijoiden sekä viranomaisten kanssa käytävä työmarkkinavuoropuhelu on ratkaiseva väline kehitettäessä kilpailukykyä, työoloja, työllisyyttä ja ympäristönsuojelua hedelmällisen tasapainoisesti. ETSK:n sekä toimintansa lopettaneen EHTY:n neuvoo-antavan komitean kokemukset osoittavat, että tasapaino onnistutaan varmistamaan käymällä unionitasolla jatkuvaa alakohtaista vuoropuhelua, joka tarjoaa tuottajien, työntekijöiden ja muiden järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eturyhmien (kuten kuluttajien ja jakeluportaan) edustajille hyödyllisen foorumin osallistua uudenlaisen teollisuuspolitiikan hahmottamiseen.

4.20. ETSK:ssa toimiva neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” keskittyy tästedes työskentelyssään niihin aloihin ja maantieteellisiin alueisiin, joilla toteutetaan tuntuvia teollisuuden muutoksia. Valiokunta tukeutuu tämän lausunnon kohdassa 1.7 esitettyihin suuntaviivoihin ja lausunnon päätelmiin.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Kuinka hallita muutosta – Teollisuuden muutosten taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia käsittelevä korkean tason työryhmä – Loppukertomus”, kohta 3.2.3, EYVL C 258, 10.9.1999.

⁽²⁾ Teollisuuden muutosten taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia tutkineen korkean tason työryhmän loppuraportti (Gyllenhammarin raportti) ”Kuinka hallita muutosta” (*Managing Change*).

Bryssel 25. syyskuuta 2003.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Roger BRIESCH