

Euroopan unionin virallinen lehti

C 248



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

54. vuosikerta
25. elokuuta 2011

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

I Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot

LAUSUNNOT

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

472. täysistunto 15. ja 16. kesäkuuta 2011

2011/C 248/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Koheesiopolitiikan rooli ja painopisteet EU 2020 -strategiassa" (puheenjohtajavaltio Unkarin pyytämä valmisteleva lausunto)	1
2011/C 248/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Julkisen talouden älykkään vakauttamisen strategiat: uusia kasvutekijöitä Euroopalle. Kuinka hyödyntää kansantalouksiemme koko työvoimareservi, kun julkisen talouden sopeuttamistoimia tarvitaan yhä enemmän?" (puheenjohtajavaltio Unkarin pyynnöstä laadittu valmisteleva lausunto)	8
2011/C 248/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Romanien sosiaalisen autonomian ja integraation lisääminen Euroopassa" (puheenjohtajavaltio Unkarin pyytämä valmisteleva lausunto)	16
2011/C 248/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n politiikkojen vaikutus liikennetyöntekijöiden työllistymismahdollisuuksiin, koulutustarpeisiin ja työoloihin" (EU:n pyytämä valmisteleva lausunto)	22
2011/C 248/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Unionin liikennepolitiikan kestävä kehitys ja Euroopan laajuinen liikenneverkko" (tulevan puheenjohtajavaltion Puolan pyynnöstä laadittu valmisteleva lausunto)	31

FI

Hinta:
8 EUR

(jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö (jatkuu)	Sivu
2011/C 248/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan panos itäiseen kumppanuuteen” (puheenjohtajavaltio Unkarin pyynnöstä laadittu valmisteleva lausunto)	37
2011/C 248/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vesipolitiikan nivominen muihin EU:n politiikkoihin” (EU:n puheenjohtajavaltion Unkarin pyynnöstä laadittava valmisteleva lausunto)	43
2011/C 248/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”EU:n rooli ja suhteet Keski-Aasiaan sekä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan panos” (oma-aloitteinen lausunto)	49
2011/C 248/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kohti EU:n ja Mercosur-maiden assosiaatiosopimusta: järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan panos” (oma-aloitteinen lausunto)	55
2011/C 248/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kulttuurienvälinen vuoropuhelu ja romanit: lasten kasvatuksen ja koulutuksen sekä naisten keskeinen rooli” (lisälausunto)	60

III Valmistavat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

472. täysistunto 15. ja 16. kesäkuuta 2011

2011/C 248/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Finanssialan verotus” KOM(2010) 549 <i>lopullinen</i>	64
2011/C 248/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevän viidennen kertomuksen päätelmät: koheesiopolitiikan tulevaisuus” KOM(2010) 642 <i>lopullinen</i>	68
2011/C 248/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja kansallisille parlamenteille – EU:n talousarvion kokonaistarkastelu” KOM(2010) 700 <i>lopullinen</i>	75

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

472. TÄYSISTUNTO 15. JA 16. KESÄKUUTA 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Koheesiopolitiikan rooli ja painopisteet EU 2020 -strategiassa” (puheenjohtajavaltio Unkarin pyytämä valmisteleva lausunto)

(2011/C 248/01)

Esittelijä: **Etele BARÁTH**

Euroopan unionin neuvoston silloisen tulevan puheenjohtajavaltion Unkarin pysyvä EU-edustaja Péter GYÖRKÖS pyysi 15. marraskuuta 2010 Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

Koheesiopolitiikan rooli ja painopisteet EU 2020 -strategiassa.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjasto antoi lausuntonsa 31. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 141 puolesta ja 9 vastaan 22:n pidättyessä äänestämästä.

1. Suositukset ja huomiot**1.1 Suositukset**

1.1.1 ETSK katsoo, että Euroopan unionin reagointi kriisiin sekä **Eurooppa 2020 -strategian periaatteet ja tavoitteet** sekä lippulaivahankkeet johdattavat oikeaan suuntaan ja toteutetut toimenpiteet ja ehdotetut välineet antavat aihetta optimismiin. Strategiassa – sekä Euro Plus -sopimuksessa – keskitytään tarvittaviin välttämättömiin laadullisiin muutoksiin ja kasvupotentiaalin osatekijöihin.

1.1.2 EU:n yhdentymisen syvenee ja lujittuu koko ajan. ETSK katsoo, että jos Euroopan unioni ja jäsenvaltiot haluavat vahvistaa yhdentymistä, niiden on tehtävä **vuoteen 2020 mennessä etenkin laatua koskevia uusia ratkaisevia muutoksia** toimielimiin ja instituutioihin sekä oikeus- ja rahoitusjärjestelmiin. Tämä edellyttää samalla kertaa kestävää (pitkän aikavälin)

vakautta, kilpailukyvyn (kasvupotentiaalin) parantamista ja koheesion (taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden) vahvistumista.

1.1.3 ETSK on korostanut useissa lausunnoissa, että koheesiopolitiikka on unionin historiallinen arvo ja että **sen kolme tavoitetta** eli lähentyminen, alueellisen kilpailukyvyn parantaminen työpaikkojen luomisen avulla ja alueellisen yhteistyön tiivistäminen **on säilytettävä ja niitä on vahvistettava**. Muita heikommin kehittyneiden Euroopan maiden ja alueiden onkin lisättävä investointeja infrastruktuureihin ja muunlaiseen kasvupotentiaalin vauhdittamiseen kannalta olennaiseen pääomaan.

1.1.4 Vaikka ETSK on vakuuttunut, että koheesiopolitiikan tukemiseen tarkoitetuilla varoilla on saatu aikaan laajalti hyviä tuloksia, se katsoo kuitenkin, että koheesiorahoitusta voidaan ja

pitää muuttaa ja kehittää edelleen ja että **erityisesti rahoituksen ja määrärahojen käytön tehokkuutta ja toimivuutta voitaisiin parantaa**. Koheesiopolitiikan ja Eurooppa 2020 -strategian välineet on yhdenmukaistettava, jottei erojen kiinnikuromiseen tähtäävää EU:n politiikkaa pilata.

1.1.5 ETSK suosittaa, että tarkasteltaessa uudelleen koheesiopolitiikan nykyisiä tavoitteita ja välineitä samalla tutkittaisiin mahdollisuutta muuttaa niitä siten, että ne vastaavat Eurooppa 2020 -strategian näkökohtia seuraavasti:

1.1.5.1 Koheesiopolitiikan nykyiset tavoitteet ja välineet

Koheesiopolitiikka			
Tavoitteet	Rakennerahastot ja välineet		
Lähentyminen / kestävä kasvu	EAKR	ESR	Koheesiorahasto
Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys	EAKR	ESR	
Euroopan alueellinen yhteistyö	EAKR		

1.1.5.2 Eurooppa 2020 -strategia: kolme toisiinsa liittyvää painopistealaa

- Älykäs kasvu: osaamiseen ja innovointiin perustuvan *talouden* kehittäminen
- Kestävä kasvu: tehokkaamman, ympäristöystävällisemmän ja *kilpailukykyisemmän talouden* edistäminen
- Osallistava kasvu: sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta lisäävän *korkean työllisyyden talouden* edistäminen

1.1.5.3 ETSK ehdottaa, että koheesiopolitiikassa on painotettava selkeästi yhteiskunnallisia, sosiaalisia ja solidaarisuuteen liittyviä tavoitteita sekä **rakennerahastojen käyttöä investointitarkoituksessa tiiviissä yhteistyössä unionin muiden rahastojen kanssa**. Muutoin Eurooppa 2020 -strategian suuntautuminen kohti voimakasta talouskasvua, jota sinällään on tuettava, voi sytätä sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden takalalle.

1.1.5.4 Jos rakennerahastojen kilpailukykyyn ja kasvuun liittyvien tavoitteiden järjestystä muutettaisiin ja nk. **monirahasto**-käsitteen sallittaisiin päästä vallalle, Eurooppa 2020 -strategian ja koheesiopolitiikan tavoitteet sopisivat keskenään melko hyvin yhteen ja EU:n rakennerahastoilla voitaisiin edistää tehokkaammin alueellisen kilpailukyvyn parantumista.

EU 2020 -strategia		Koheesiopolitiikka (Uudistettu rakenne)			
Tavoitteet/välineet	Lippulaivahankkeet	Tavoitteet/ välineet	Rakennerahastot ja välineet		
Älykäs kasvu	"Euroopan digitaalistrategia", "Innovaatiounioni", "Nuoret liikkeellä"	Alueellinen kilpailukyky ja työllisyys			
Tutkimus/innovointi, koulutus, digitaaliyhteiskunta		Kilpailukyvyn lisääminen / houkuttelevuuden lisääminen, inhimillisten voimavarojen kehittäminen / koulutus jne. Innovointi / osaamiseen perustuva yhteiskunta			
Kestävä kasvu	"Resurssitehokas Eurooppa", "Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka"	Lähentyminen			
Ympäristöystävälliset energialähteet / ympäristön huomioon otava yhteiskunta, verkostojen kehittäminen, pienyritykset		Ympäristön ja infrastruktuurin kehittäminen kasvupohjien aikaansaamiseksi, institutionaalisten valmiuksien kehittäminen			
Osallistava kasvu	"Uuden osaamisen ja työllisyyden ohjelma"; "Euroopan köyhyydentorjuntafoorumi";	Euroopan alueellinen yhteistyö			
Tasa-arvoinen hyötyminen / enemmän laadukkaampia työpaikkoja		Paikallinen, alueellinen ja makroalueellinen yhteistyö			

1.1.6 ETSK toteaa, että edellä ehdotettu rakenteellinen yhdenmukaistaminen **edellyttää perusteellisia muutoksia ja keskitämistä yksityiskohtaisten tavoitteiden määritelmän osalta**: on muun muassa vahvistettava kilpailukyvyn alan täydentävät tavoitteet ja laajennettava alueellista yhteistyötä makroalueellisen

toiminnan tueksi. Mikäli EU 2020 -strategiaa ja koheesiorahastoa ei voida yhdistää suoraan toisiinsa, niiden tavoitteet ja välineet sekä politiikkojen tehokas täytäntöönpano saattavat heikentyä huomattavasti.

1.1.7 Tällainen rakenteellinen yhdenmukaistaminen voisi toteutua, jos **yhteenkuuluvuus** ja koheesiopolitiikka sanan laajassa merkityksessä tunnustettaisiin EU:ssa niin, että **yhdenvertaisuus nousisi ensisijaiseen asemaan yhdessä kilpailukyyn kanssa**. Tämän pitäisi näkyä myös siinä, miten varoja jaetaan näihin kahteen painopisteeseen. Kyse ei ole kuitenkaan vain taloudellisten varojen turvaamisesta jatkossakin koheesiopolitiikan tavoitteille, vaan koheesiopolitiikan varat on myös **käytettävä tehokkaammin**.

1.1.7.1 ETSK kehottaa tekemään välittömästi parannuksia ehdotuksiin, jotka koskevat etukäteis- ja jälkikäteisvaatimuksia unionin koheesiopolitiikan tehokkuuden ja toimivuuden valvomiseksi. Tällä järjestelmällä ei pitäisi kuitenkaan pilata koheesiopolitiikan kaikkien välineiden yksinkertaistamista; sillä olisi päinvastoin alennettava täytäntöönpanokustannuksia ja parannettava ennustettavuutta. ETSK toivoo, että instituutioihin ja hallintoon tehtävät muutokset tekevät järjestelmästä yksinkertaisemman ja entistä tehokkaamman. On kehitettävä malli, jolla voidaan arvioida Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden, kansallisten uudistusohjelmien ja koheesiopolitiikan toteuttamisen välistä vuorovaikutusta tukea saavien maiden ja alueiden erityispiirteiden pohjalta.

1.1.8 ETSK on samaa mieltä siitä, että **kaikkien unionin politiikkojen on palveltava Eurooppa 2020 -strategian onnistumista**. EU:n talousarvion kokonaistarkastelua koskevassa tiedonannossa ehdotetaan koheesiopolitiikan uutta strategista ohjelmasuunnittelua. ETSK hyväksyy täysin Euroopan komission aikomuksen laatia **yhteinen strategiakehys, jolla Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet ja päämäärät** saadaan muutettua ensisijaisiksi **investoinneiksi**. Kehys kattaisi kaikki EU-rahastot ja kokoaisi lisäksi yhteen kaikki muut EU:n rahoitusvälineet.

1.1.9 ETSK toteaa jälleen kerran, että **Euroopan sosiaalirahastosta** olisi tuettava inhimillisiin voimavaroihin investointiin keskittyvänä EU:n välineenä Eurooppa 2020 -strategian kaikkia kolmea painopistealaa eli älykästä kasvua, kestävää kasvua ja osallistavaa kasvua. Työllisyys, peruskoulutus ja ammatillinen koulutus, aktiivinen osallistaminen ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia edistävä politiikka ovat tässä avainasemassa.

1.1.10 ETSK:n mielestä **vahvistettujen tavoitteiden toteutus edellyttää ESR:n institutionaalisen rakenteen lujittamista** ja sen tehokkuuden parantamista hallintotaakkaa kasvatamatta. On tärkeää, että ESR:lla pyritään ensisijaisesti parantamaan erityisen epäedullisessa asemassa olevien väestöryhmien (esim. maahanmuuttajat, vähemmistöryhmät, vammaiset tai romaniväestö) tilannetta ja takaamaan olosuhteet näiden ryhmien yhteiskuntaan osallistumisen turvaamiseksi.

1.1.11 ETSK huomauttaa, että EU:n eri koheesiopolitiisista rahastoista ja EU 2020 -välineistä rahoitettujen politiikkojen yhteensovittaminen saattaa vaikuttaa niiden alkuperäisiin tavoitteisiin sekä aluekokonaisuuteen, mikä voi muuttaa politiikkoja; niiden täytäntöönpanon aikana saattaa ilmetä uusia olennaisia näkökohtia. On otettava käyttöön uusiutuvia suunnittelun, hallinnoinnin ja valvonnan mekanismeja. Uusiutuvan prosessin

keskeinen käsite on, että kumppanuussopimuksen puitteissa on määriteltävä sekä kehittämisvalmistelut että koko täytäntöönpanoprosessi tehokkuudelle asetettuine ehtoineen ja mittausmekanismeineen; osapuolten on kuitenkin oltava myös valmiit hyväksymään, että hallintokomiteoiden kokonaistavoitteita tarkistetaan edunsaajien jatkuvan seurannan pohjalta.

1.1.12 Komitea painottaa, että Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamiseksi on koordinoitua lisättävä kunkin rahaston, etenkin koheesiorahaston, rakennerahastojen ja innovaatorahastojen hallinnoinnin tasolla.

1.1.13 ETSK on yhtä mieltä siitä, että ristiriitojen välttämiseksi monet perusteet puhuvat **pitkällä aikavälillä** sen puolesta, että kaikki EU:n rakennepolitiikan osatekijät (mukaan luettuina Eurooppa 2020 -strategia, koheesiopolitiikka, YMP tai EIP jne.) yhdistetään joukoksi täysin johdonmukaisia yhteisön **toimintaperiaatteita, joita voitaisiin kutsua Eurooppa 2050 -strategiaksi**. Näin voitaisiin vahvistaa koordinoitua ja poliittista ja teknistä yhteistyötä, eikä tämä merkitsisi eri politiikkojen loppua. Tätä olisi tietenkin hankala toteuttaa niin kauan kuin osa asianomaisista politiikoista kuuluu EU:n toimivaltaan ja muut osat kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Alueellisen ulottuvuuden vahvistaminen saattaa olla asianmukainen keino päästä vähitellen haluttuun tavoitteeseen.

1.1.14 Toisiinsa yhteydessä olevista älykkäistä keskuksista muodostuvan monikeskuksisen EU:n rakentaminen edellyttää tiimityötä, joka onnistuu vain asiaan osallistuvien osapuolten välisellä yhteistyöllä. Eri maiden ja alojen **toimijoita** yhdistävä rajatylittävien alueiden yhteistyö ja makroalueelliset kehitystrategiat voivat olla yksi mahdollinen etenemistapa.

1.2 Alueet ja yhteenkuuluvuus

1.2.1 ETSK:n mielestä **unionin kilpailukyky** riippuu suurelta osin **alueiden kilpailukyyn lisääntymisestä**.

1.2.2 ETSK katsoo, että esiin nouseva makroalueellinen yhteistyö on ratkaisevassa asemassa usealta kannalta. Kuten ETSK on korostanut useissa lausunnoissa (jotka koskevat Itämeren ja Tonavan alueita), rakennerahastoista myönnetyn tuen avulla voidaan laatia **niin konkreettisiin kuin abstrakteihinkin Euroopan laajuisiin verkkoihin** liittyviä strategioita, joita Euroopan unioni tarvitsee alueidensa kilpailukyyn ja houkuttelevuuden vakiinnuttamiseksi.

1.2.3 ETSK katsoo, että Euroopan unionin tulevaisuus ja sen poliittisen yhtenäisyyden vahvistaminen edellyttävät myös **kykyä irrottautua tilastoihin perustuvasta alueellisesta näkökulmasta, joka rajoittuu valtiollisiin rajoihin**. On ilmeistä, että viime vuosina tapahtuneet tuntuvat edistysaskeleet kohti alueellisuutta, monitahoisia ohjelmia ja monialaisia yhteyksiä sekä paikallisten tuotantojärjestelmien (klusterien) vahvistamista ovat keinoja, joilla EU:n talouden sosiaalinen ja alueellinen ulottuvuus saadaan kukoistamaan.

1.2.4 Komitean mukaan **ei ole mielekästä toteuttaa rinnakkaisia ja joskus jopa täysin päällekkäisiä tavoitteita**, eikä käytä käyttöön muita koheesiovälineitä hyvin vakiintuneiden koheesiopoliittisten välineiden rinnalle.

1.2.4.1 Tuleva vuosikymmen on entistä enemmän toiminnallisten alueiden vuosikymmen. Alueet voivat tukeutua yhteen tai useampaan keskukseseen ja monialaisiin alueellisiin tai vertikaalisiin taloudellisiin rajatylittäviin yhteyksiin sekä **"tiiviimmän yhteistyön"** oikeudellisiin, rahoituksellisiin ja institutionaalisiin mahdollisuuksiin. Tällainen uusi alueellisuus voi tuoda uuden ulottuvuuden älykkääseen Eurooppaan. Kiinnikuromissuunnitelmaa tarvitaan kuitenkin edelleen, sillä osa alueista on nyt ja myös tulevaisuudessa jäljessä kehityksestä.

1.2.5 ETSK uskoo, että Euroopan talouden muuttaminen siten, että unionista tulee menestyvä globaali toimija, kasvupotentiaalin lisääminen, alueellisten erojen kaventaminen, syrjäisillä alueilla toimintaansa harjoittavien mikroyritysten sekä pienten ja keskiuurten yritysten tukeminen, uusien varojen vapauttaminen, ympäristöasioista ja terveellistä elämäntavoista tiedottaminen, koulutuksen laadun parantaminen, nuorten motivointi, innovoinnin edistäminen, osallistumishalukkuuden lisääminen ja eurooppalaisen identiteetin vahvistaminen **ovat kaikki huomioarvoisia osa-alueita**.

1.3 Kaupungit ja taajamat

1.3.1 ETSK korostaa, että EU:n kilpailukyky riippuu voimakkaasti sen suurkaupungeista ja suurkaupunkialueista, joilla yritykset voivat osallistua kaupunkien talouksiin ja verkostoihin, joilta on yhteydet maailmanmarkkinoille. **Kaupunkialueet voivat toimia yleisesti kasvun vatureina** ja luovuuden ja innovoinnin keskuksina. Kasvua voidaan parantaa ja uusia työpaikkoja luoda, kun esim. yritysten, yliopistojen ja tutkijoiden kaltaisten toimijoiden vähimmäismäärää koskevat vaatimukset täyttyvät. Kaupunkien ongelmat, niin ympäristön pilaantumiseen kuin sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyvät ongelmat, edellyttävät erityisiä toimenpiteitä ja asianomaisten paikallisyhteisöjen suora osallistumista.

1.3.2 ETSK katsoo, että on laadittava **kunnianhimoinen kaupunkien toimintaohjelma**, jossa määritellään yhä selkeämmin kaupunkien ongelmien ratkaisemiseksi käytettävissä olevat taloudelliset varat ja annetaan paikallisviranomaisille merkittävämpi asema kaupunkikehitysstrategioiden suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

1.3.3 Kaupunkijärjestelmiä täydentävät maantieteellisestä sijainnista riippuen erilaiset **vaikutusalueet**. Vanhakantaista kaupungin ja maaseudun vastakkainasettelua ei ETSK:n mielestä voida jatkaa. **Kaupunki- ja maaseutualueiden välisistä yhteistyökumppanuuksista** saatavat edut ovat voimakkaasti riippuvaisia paikallisista – viime kädessä ainutlaatuisista – tekijöistä.

1.4 Maaseutualueet ja maatalous

1.4.1 ETSK on sitä mieltä, että yhtäältä **koheesiopoliitiikalla** ja toisaalta **yhteisellä maatalouspolitiikalla** on **Eurooppa 2020 -strategiassa** keskeinen asema etenkin **alueiden yhdenmukaisen kehityksen** kannalta. Maatalous on talouden dynaamisuuden merkittävä lähde, ja se on edelleen yksi EU:lle strategisesti tärkeistä aloista sekä ruokaturvan kannalta että siksi, että siinä piilee maaseutualueiden kasvu- ja työllisyyspotentiaalia ja sen avulla voidaan edistää ilmastomuutoksen torjuntaa.

1.4.2 Tältä kannalta katsottuna näissä kahdessa politiikassa on **suunnattava synergiat yhteisiin ja laaja-alaisiin tavoitteisiin**, joilla pyritään tekemään Euroopan unionista älykäs, kestävä ja osallistava talous, jossa työllisyys, tuottavuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus ovat korkealla tasolla.

1.4.2.1 ETSK katsoo, että maaseutualueiden älykkäillä keskuksilla, joista on maailmanlaajuiset yhteydet, on oma tehtävänsä Eurooppa 2020 -strategialla tavoitellun elvytyksen toteuttamisessa. Samoin kuin kaupunkialueilla, verkostot ovat myös maaseudulla ensiarvoisen tärkeä toimintamuoto yrityksille ja aluekehitykselle.

2. Päätelmät

2.1 ETSK hyväksyy sen, että Eurooppa 2020 -strategian poliittisilla viittauksilla innovaatiotarpeisiin, jotka liittyvät ilmastomuutokseen, energiatehokkuuteen, uusiutuviin energialähteisiin, terveyteen ja väestörakenteen muutoksiin, on rakenteellisia yhteyksiä koheesiopoliitiikan tavoitteisiin koulutuksen, tutkimuksen ja kehittämisen ja digitaaliyhteiskunnan aloilla. Ne muodostavat eritoten alueellisella tasolla **sillan koheesiopoliitiikan ja Eurooppa 2020 -strategian välillä**.

2.1.1 ETSK toteaa lisäksi, että erilaisten teoreettisten lähestymistapojen ja käytettyjen käsitteiden välillä on **ristiriita**. Lissabonin sopimuksella vahvistettiin yhteenkuuluvuuden alueellisuus ja sen merkitykseen lisättiin uusi ulottuvuus. Ei ole yhdentekevää, miten alue määritellään jatkossa aluepolitiikassa. Tarvitaan määritelmä, jonka avulla voidaan löytää yhteinen pohja joko alueelliselta ja institutionaaliselta kannalta tai asiaan liittyvien oikeudellisten ja rahoitusvälineiden kannalta, jotta varmistetaan Euroopan kestävä ja dynaaminen kasvu.

2.1.1.1 ETSK toteaa, että **makroalueellisten strategioiden ilmaantuminen on erittäin myönteinen prosessi**, joka kytkeytyy tiiviisti Lissabonin sopimuksella vahvistettuun alueellisen yhteenkuuluvuuden käsitteeseen. Varsinaisten aluepolitiikkojen tulee täydentää tehokkaasti laajempien tai etäällä toisistaan olevien mutta keskinäisiä yhteistyöintressejä omaavien alueiden yhteistyötä.

2.2 Kehityksen vatureina toimivat alueet kuvastuvat konkreettisen alueen perusteella määritellyissä ohjelmatyypeissä (esim. alueellinen ja kaupunkien välinen). Näillä alueilla on

yksi tai useampia suuria kaupunkikeskuksia, jotka eivät kuitenkaan sulje muita keskuksia pois tai työnnä niitä syrjään. Innovaatiovalmiuksien perusteella määritellyt eurooppalaiset **"osaamiskeskukset"** ovat tyypillisiä tietyille talouden aloille. Ne eivät ole syntyneet sattumalta yksilöllisten taitojen ja osaamisen kerittyä johonkin keskukseseen vaan ne ovat pikemminkin **tietyllä konkreettisella alueella selvästi määrittyneiden suhteiden toteuttaman osaamisen ansiosta.**

2.2.1 Osaamista ei synny ilman määrällistä kehitystä, joka niveltyy kohdejärjestelmässä yhteenkuuluvuuteen, jossa yhdistyvät ympäristö, infrastruktuurit, peruskoulutus ja ammatillinen koulutus. Tällaisten alueiden ominaispiirteenä on avoimuus. Osallistuminen on vapaata, mutta laadullisista syistä tilaisuuksia ilmaantuu pitkällä aikavälillä näillä painopistealueilla. Ennustettavuus perustuu juuri alueiden monialaisten valmiuksien ennustettavissa olevaan vakauteen.

2.3 Jotta innovointia voi tapahtua, on ensiarvoisen tärkeää tukea uusia demokratian muotoja. On muokattava perinteisiä työmarkkinasuhteita ja otettava käyttöön **osallistavan demokratian** välineitä ja vapautettava siten osaamista järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kannustamiseksi osallistumaan yhä innokkaammin EU:n perussopimusten keskeisten periaatteiden mukaisesti.

2.4 Innovoinnilla toteutetaan käytännössä uusia ajatuksia ja ehdotuksia ja ennakoidaan kilpailua. Sillä pyritään pääsemään ennakoitavissa olevien prosessien edelle osaamista hyödyntämällä. Innovoinnin monitahoisuuden ansiosta siinä yhdistyvät ihmisten osaaminen, tekniset taidot ja taloudelliset suhteet kaikessa monimuotoisuudessaan. Kaupungeissa tai **keskuksissa** on luonnollisesti tarjolla oikeat ja olennaiset olosuhteet, joita ilman kaikki jäisi toteutumatta.

2.5 Tästä syystä rahoitustukijärjestelmillä ja -politiikoilla on tuettava rinnakkain ja yhtenäisellä tavalla innovointia ja kiinnikuromista **alueellisten analyysien pohjalta.**

2.6 Eurooppa 2020 -strategia on toki kattava kasvu-, kilpailukyky-, kestävyys- ja rakenneohjelma, mutta laajemmasta näkökulmasta, globaalilta kannalta katsottuna **se on ohjelma, joka auttaa Eurooppaa olemaan maailmanmarkkinoilla kilpailukykyinen.**

2.7 Institutionaalisessa rakenteessa, jonka avulla Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet on määrä panna täytäntöön, **ei kuitenkaan ole** yhteisiä uusia rahoitusvälineitä ja oikeudellisia välineitä, joilla saataisiin yhdessä aikaan tehokkuuden kasvua. Väite, jonka mukaan koheesiopolitiikan välineiden muokkaaminen ja yhdentäminen nopeuttaisi innovointiin suuntautuvan "älykkään" EU:n toteuttamista, pitää paikkansa, mutta vain silloin, jos **rahoitusvälineiden kirjoa laajennetaan** tukeutumalla eri lähteiden yhdistämisellä aikaan saataviin synergiaetuihin.

3. Keskustelu

3.1 Viime vuosikymmenen lopussa alkanut kriisi nopeutti Euroopan unionin poliittista uudistumista.

3.1.1 Euroopan unioni tarvitsee osittain maailmanlaajuisen kriisin vuoksi **vahvistettua taloudellista yhdentymistä.** Komitean mielestä tästä on hyötyä, koska siten vahvistetaan unionia, mutta prosessi on myös vaikea, sillä yhteistyö 27 maan kesken ei suju kitkattomasti. Kaikista näistä ongelmista huolimatta tässä vahvistetussa taloudellisessa (ja väistämättä poliittisessa) yhdentymisessä on yhtenä johtavana ajatuksena "EU:n talouspolitiikan muovaaminen". **Se perustuu kolmeen pääpilariin: ⁽¹⁾**

a) Vakaus

EU laajentaa vakaus- ja kasvusopimuksen avulla vakautta uhkaavien alojen yhteisvalvontaa ja ottaa käyttöön kriisien hallintamekanismin (ERVM ja EVM).

b) Kasvu ja kilpailukyky

Tätä varten EU on hyväksynyt **Eurooppa 2020 -strategian ja Euro Plus -sopimuksen.**

c) Koheesio

Euroopan unioni harjoittaa **koheesiopolitiikkaa ja yhteistä maatalouspolitiikkaa** sosiaalisten, taloudellisten ja alueellisten erojen umpeenkuromiseksi.

3.2 Hyväksytyt muutokset, sekä perusasiakirjat ja -strategiat muodostavat **uudistussuunnitelman**, jossa vahvistetaan edellytykset sekä välineet, joita EU:n ja jäsenvaltioiden poliittisen johdon tulee yhdessä käyttää. Eri välineiden avulla on tarkoitus yhdessä saavuttaa vakaus, kasvu ja kilpailukyky ja kuroa umpeen eroja.

3.3 Eurooppa 2020 -strategian ja koheesiopolitiikan yhteensovittamiseen sisältyy jo itse tehtävänä tällainen kahtiajako. Sen yhteydessä saa käsityksen vaarasta, joka liittyy markkinoiden vapauden ja sosiaalisten ja alueellisten erojen tasaamisen vastakainasetteluun. **Vaara on tällä hetkellä vielä suurempi, sillä kun varoista on puutetta, toinen tapahtuu toisen kustannuksella. Koheesiota olisi vahvistettava parantamalla kasvu- ja kilpailukykyolosuhteita. Muita heikommin kehittyneet jäsenvaltiot tai alueet eivät saa enää hukata aikaa nykyisessä globaalissa toimintaympäristössä.**

⁽¹⁾ Ks. Lissabonin sopimuksen 3 artiklan 3 kohta ja 174 artikla.

3.4 Julkinen talous on heikentynyt pysyvällä tavalla kriisin vuoksi useissa jäsenvaltioissa, ja sitä on vaikeaa saada tasapainoon nyt, kun väestön vanhentumisen kustannukset alkavat jo tuntua. Lyhyesti sanottuna suurimmalla osalla EU:n jäsenvaltioista on edessään vaikea tulevaisuus.

3.5 Eurooppa 2020 -strategiassa ei eroteta toisistaan pitkällä aikavälillä toteutettavia rakenteellisia uudistuksia ja lyhyen aikavälin elvytystoimia, mikä on erittäin hyvä.

3.6 Eurooppa 2020 -strategian onnistuminen ei saa riippua lähiaikojen taloussuhdanteista. Nimenomaan hitaisiin rakenteellisiin muutoksiin sijoitetut varat saavat alat uudistamaan järjestelmää itse aloilla tapahtuvan kilpailukykyisen innovoinnin avulla.

3.7 Kasvupotentiaaliin liittyvät näkökohdat ja Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet voivat vastata toisiaan useassa kohtaa (mikä on erittäin hyvä), mutta niiden välillä on myös perusteettomia eroja.

3.7.1 Eurooppa 2020 -strategian tavoitteista työllisyys- ja koulutustason nostaminen vastaa kasvupotentiaalin kannalta työvoiman määrään ja laatuun liittyviä näkökohtia. Tutkimus- ja kehittämismenoja koskeva tavoite sekä ilmasto- ja energiatavoitteet kytkeytyvät pääoman laatuun ja ekologiseen kestävyys-teen. Eurooppa 2020 -strategiassa ei kuitenkaan täsmennetä tarvittavan pääoman määrän ja laadun määrittäviä eri tekijöitä (investoinnit ja niiden tekninen taso), eikä myöskään tekijöiden kokonaistuottavuutta. Eurooppa 2020 -strategiassa kiinnitetään paljon huomiota tutkimus- ja kehittämismenoihin, mutta siinä ei käsitellä riittävän perusteellisesti yritysten innovointiprosesseja eikä taloudellista ja sosiaalista innovointia, jota ei voida rinnastaa tutkimukseen ja kehittämiseen.

3.7.2 Näiden seikkojen perusteella voidaan todeta, että Eurooppa 2020 -strategiassa sovelletaan taloudellista lähestymistapaa, joka **vastaa sellaisten kehittyneiden talouksien ominaisuuksia ja tarpeita, joissa kasvu on hidasta** ja joilla on merkittävästi tutkimus- ja kehittämisvalmiuksia ja joissa investointi on suhteellisen vähäistä, koska se on osoittautunut jo kauan sitten riittäväksi tarvittavien rakenneuudistusten toteuttamiseen. Kehittyneissä maissa ei ole epäilystäkään siitä, että tutkimus, kehittäminen ja innovointi ovat tärkeässä asemassa talouskasvun kannalta. Tällä tavoin tulkittuna kilpailukyky syrjäyttää yhteenkuuluvuuden, vaikkei olekaan välttämättä ristiriidassa sen kanssa.

3.7.3 Jotta varmistetaan, että taloudeltaan heikommin kehittyneet EU:n uudet jäsenvaltiot saavat kurottua erot umpeen, tarvitaan investointeja infrastruktuuriin ja muihin osa-alueisiin. Näissä maissa talouskasvun pääasiallinen lähde ovat investoinnit, kun taas tutkimus- ja kehittämistyön asema ei ole yhtä keskeinen. Komission asiakirjassa ⁽²⁾ mainitaan toki yhteenkuuluvuus, mutta tältä osin ei painoteta riittävästi sitä, että vähemmän kehittyneet maat saisivat kurottua erot kiinni.

3.8 Eurooppa 2020 -strategiaa on mahdotonta ymmärtää tunteen rahoituksen jakoperiaatteita. Yhtäältä vuodet 2010–2013 ovat ”harmaata aluetta”, jolloin nykyinen rahoituskehys on edelleen voimassa, mutta sillä ei voida aina täyttää Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita (esimerkiksi digitaalistrategian alalla). Toisaalta Eurooppa 2020 -strategian yhteydessä hyväksytyt tavoitteet määrittävät suurelta osin Euroopan unionin tulevan talousarvion menokohdat. **Tämän perusteella olisi suotavaa kytkeä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteet rahoituskehyksen painopistealoihin.**

3.9 Analyysit osoittavat, että erojen kiinnikuromiseen käytetty energia korvautuu moninkertaisesti ja muutenkin saadaan paljon hyötyä:

- Ensinnäkin voidaan osoittaa, että unionin talousarviosta tehdyillä sijoituksilla saadaan aikaan keskimääräistä suurempaa talouskasvua ja taloudellisen suorituskyvyn lisääntymistä EU:ssa (bkt) pitkälle kehittyneen teknologian siirron ansiosta sekä siksi, että tuonnin osuus investoinneista on merkittävä, työvoima on ammattitaitoista, infrastruktuuri on tullut halvemmaksi ja investoinneille on saatu rahoitustukea ja niitä on tehty nykyaikaisen infrastruktuurin lisäksi.
- Toiseksi sisämarkkinoiden laajentuminen, palvelutoiminnan yleistymisen ja osaamis pohjan kasvu ovat edistäneet merkittävästi innovointia.
- Kolmanneksi rakennerahastoista saatava taloudellinen tuki on merkinnyt pk-yrityksille suurelta osin joko markkinoita, markkinoille pääsyä tai kehittämiseen käytettäviä varoja.
- Neljänneksi yhdentymisellä ja erojen kiinnikuromisella voi olla huomattavia myönteisiä vaikutuksia työmarkkinoiden ulkopuolelle eri tavoin jääneille kaikkein epäedullisimmassa asemassa oleville väestöryhmille.

3.10 ETSK pitää valitettavana sitä, ettei komissio ole esittänyt sellaista kasvuskenaariota, jossa **maksimoitaisiin sisämarkkinoiden potentiaali**, vaan komissio keskittyy pikemmin radikaaliin julkisen talouden vakauttamiseen kasvun ennakkoedellytyksenä. Paljon enemmän huomiota olisi kiinnitettävä kasvun vektoreihin, joiden avulla jäsenvaltiot voivat vakauttaa taloutensa ja kulkea samalla kestävästi kasvun tietä. Komitea katsoo tämän edellyttävän, että tulevaisuuteen suuntaavaan talousstrategiaan kuuluu aina kiinteänä osana tasapainoinen makrotalouspolitiikka, jossa yhdistyvät asianmukaisesti sekä kysyntä- että tarjon-
tapuolen näkökohdat.

3.11 Olisi erityisen hyvä, jos ohjelmat määritettäisiin odotettujen tulosten ja riskianalyysin perusteella käyttöön otettujen **”rahoitusklasterien”** mukaisesti. Tämä on välttämätöntä, sillä globalisaatio ulottuu paljon alueellisia rajoja kauemmas ja joillakin alueilla kehitettävien innovaatiokannustinten maailmanlaajuinen vaikutus ja myös niiden yhteenkokoava rooli vahvistuvat koko ajan.

⁽²⁾ KOM(2010) 2020 lopullinen.

3.11.1 Tällaisten alueiden pitää voida hallita omia taloudellisia resurssejaan ja päättää itse, miten ne painottavat eri kehitystekijöitä resursoinnissa. Niiden tulee voida päättää rahoitusten myöntämisestä tai peruuttamisesta pitkäjänteiseen innovointiin osallistumisen ja tuotetun lisäarvon perusteella.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Julkisen talouden älykkään vakauttamisen strategiat: uusia kasvutekijöitä Euroopalle. Kuinka hyödyntää kansantalouksiemme koko työvoimareservi, kun julkisen talouden sopeuttamistoimia tarvitaan yhä enemmän?”
(puheenjohtajavaltio Unkarin pyynnöstä laadittu valmistelevala lausunto)**

(2011/C 248/02)

Esittelijä: **Gérard DANTIN**

Péter GYÖRKÖS, Unkarin tasavallan pysyvä edustaja Euroopan unionissa, pyysi 15. marraskuuta 2010 päivätyllä kirjeellä EU:n puheenjohtajavaltio Unkarin nimissä Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevala lausunnon aiheesta

Julkisen talouden älykkään vakauttamisen strategiat: uusia kasvutekijöitä Euroopalle. Kuinka hyödyntää kansantalouksiemme koko työvoimareservi, kun julkisen talouden sopeuttamistoimia tarvitaan yhä enemmän?

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjako antoi lausuntonsa 31. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 164 puolesta ja 2 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Vuonna 2007 puhjenneella ja vuonna 2008 voimistuneella talous- ja finanssikriisillä on ollut raskaita seurauksia Euroopan maiden julkistalouksille, ja se on vaikuttanut muun muassa niiden budjettitilanteeseen.

1.2 Useat jäsenvaltiot leikkaavat julkisia menoja, koska talousarviot on nyt vapautettava kaikista niistä kustannuksista, joita aiheutuu erilaisista talouselvytysohjelmista, pankkituista – kuten eräissä jäsenvaltioissa on tehty – ja heikon talouskasvun riittämättömästä huomioimisesta ennen kriisiä harjoitetuissa talouspolitiikoissa. Tällaiset toimet saattavat johtaa jäsenvaltioiden irtautumiseen kollektiivisen yhteisvastuun järjestelmissä niin sosiaaliturvan kuin julkisten palvelujenkin puitteissa toteutettavasta tulonsiirrosta.

1.3 Tällaisella nopealla tasapainotuksella on sosiaalisia seurauksia, ja se saattaa lisäksi pitää kasvun pitkän aikaa heiveröisenä etenkin kysynnän neutraloitumisen ja siitä seuraavan budjettialijäämien kasvun takia. Tämä johtaa puolestaan kysynnän supistumiseen ja sen myötä noidankehään, joka voi syöstä Euroopan talouden loputtomaan kierteseen.

1.3.1 Tämä kierre on katkaistava älykkäällä budjettipolitiikalla.

1.4 Julkisen talouden älykkäällä vakauttamisella tarkoitetaan järkevää tasapainoa menojen ja tulojen välillä sekä tarjonnan ja kysynnän välillä. Talouspolitiikan ja kaikkien muiden politiikkojen päätavoitteena on näin ollen oltava kestävä kasvu.

1.4.1 Kestävän kasvun on siis oltava EU:n keskeisiä tavoitteita.

1.5 Tätä varten on aiheellista toteuttaa muun muassa seuraavat toimet:

1.5.1 Ryhdytään sääntelemään finanssimarkkinoita nykyistä kunnianhimoisemmin ja kattavammin keinottelun hillitsemiseksi. Muutoin kaikki julkisen talouden älykkääseen vakauttamiseen tähtäävät toimet valuvat hiekkaan keinottelun jatkumisen takia.

1.5.2 Harjoitetaan kasvua palvelevaa budjettipolitiikkaa

— ottamalla käyttöön eurooppalainen laina säästövarojen hyödyntämiseksi infrastruktuurihankkeiden rahoittamisessa

— luomalla euro-obligaatioita, joiden avulla voidaan pienentää mm. vaikeuksiin joutuneiden euroalueen valtioiden jälleenrahoituksen kustannuksia

— hyödyntämällä mahdollisimman paljon vakauttamisen ajallista joustoa, sillä kaikkien toimien toteuttaminen yhdellä kertaa vaarantaisi kasvunäkymät.

1.5.3 Varmistetaan, että veropolitiikka palvelee kasvua

— ottamalla tavoitteeksi jäsenvaltioiden veropolitiikkojen tehostettu koordinointi EU:n perussopimusten mukaisesti

— parantamalla yhteistyötä veropetosten torjumiseksi niin, että hyödynnetään mahdollisimman tehokkaasti Eurofiscia

- siirtämällä veropainetta uusien tulolähteiden ansiosta; näitä voivat olla esimerkiksi finanssitransaktioverot, energiaverot, finanssilaitoksilta perittävät maksut ja hiilidioksidipäästömaksut uuden päästökauppajärjestelmän puitteissa.

1.5.4 Kehitellään sellaisia veroja, joiden tavoitteena on finanssialan toimien ulkoisvaikutusten huomioiminen alan sisällä, sikäli kuin tällaiset verot edistävät oikeudenmukaisempien toimintaolosuhteiden luomista, kun kehitetään ja yhtenäistetään EU:n sisämarkkinoita.

1.5.4.1 Euroopan komissio aikoo tehdä vaikutusarvioinnin määrittääkseen tällaisen veron mahdollisen rakenteen ja toteuttamistavat. Komitea kannattaa kaavailtuja toimia. Päätöksiä tällaisesta verosta ei kuitenkaan tulisi tehdä ennen kuin arvioinnin tulokset ovat selvillä.

1.5.5 Luodaan huomisen kasvua

- panemalla täytäntöön 2020-strategia, jonka erityisenä tavoitteena on kehittää kestävä ja osallistavaa kasvua talouspolitiikkojen tehostetun koordinoinnin avulla ja tarttumalla merkittävimpiin kasvuun hidastaviin tekijöihin mm. sisämarkkinoiden toiminnassa
- muotoilemalla ja toteuttamalla kunnianhimoista ja tehokasta teollisuuspolitiikkaa, jonka ensisijaisia kohteita olisivat sekä teollisuuden että palvelusektorin suurta lisäarvoa tuottavat alat, korkean teknologian alat ja sellaiset alat, joilla on vahva kasvupotentiaali
- luomalla todellinen eurooppalaisia pk-yrityksiä tukeva *Small Business Act* -aloite (SBA)
- luottamalla kasvun ”maagiseen kolmioon”: tutkimukseen, innovointiin ja koulutukseen. Tätä varten on aiheellista toteuttaa seuraavat toimet:
 - Jatketaan ja lisätään koulutukseen sekä t&k-toimintaan investoimista budjetileikkauksista huolimatta – muutoin tuloksena on EU:n väijäämätön köyhtyminen.
 - Huolehditaan siitä, että tarjottu koulutus ja ammattipätevydet vastaavat työmarkkinoiden tarpeita.
 - Mukautetaan verolainsäädäntöä teollisuuden kannustamiseksi lisäämään investointejaan tutkimukseen, kehittämiseen ja innovointiin.
 - Helpotetaan tutkijoiden ja keksijöiden työskentelemistä ja osallistumista yhteistyöhön EU:n koko alueella varmistamalla eurooppalaisen tutkimusalueen täysi toteutuminen.

- Madalletaan tai puretaan kokonaan monia esteitä, mitä tulee pk-yritysten mahdollisuuksiin saada rahoitusta sekä teollis- ja tekijänoikeuksista aiheutuviin kustannuksiin. Pyritään pääsemään mitä pikimmin sopimukseen eurooppapatentista vahvistetun yhteistyön pohjalta.

- Laajennetaan kilpailukykykeskuksia ja lisätään niiden resursseja ja tehtäviä. Eurooppalaisen verkoston luominen voi tässä auttaa parantamaan tutkimuksen ja innovoinnin välistä yhteyttä.

1.6 Toteutettaessa näitä politiikkoja käytännössä on – silloin kun ne riippuvat vain kunkin jäsenvaltion omasta päätöksestä – otettava huomioon talouden suorituskyvyn suuret erot unionin 27 jäsenvaltiossa. Bkt:n kasvuvauhti, työttömyystaso ja -kehitys, valtionvelan määrä sekä tutkimus- ja kehitysrahoituksen suuruus vaihtelevat kaikki laajasti, vaikka havaittavissa on tiettyjä malleja.

2. Johdanto

2.1 Puheenjohtajavaltio Unkari on pyytänyt Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta ”Julkisen talouden älykkään vakauttamisen strategiat: uusia kasvutekijöitä Euroopalle. Kuinka hyödyntää kansantalouksiemme koko työvoimareservi, kun julkisen talouden sopeuttamistoimia tarvitaan yhä enemmän?”.

2.2 Komitea on tyytyväinen saamastaan lausuntopyyntöä.

2.3 ETSK:n pohdittavaksi ehdotetut kysymykset liittyvät komitean tärkeinä pitämiin aiheisiin ja työhön, jota komitea on jo tehnyt finanssikriisin puhkeamisesta lähtien.

2.4 Käsillä olevassa lausunnossa komitea voi tuoreuttaa aiempia pohdintojaan. Komitea tukeutuu tätä kannanottoa laatiessaan aiempiin lausuntoihinsa ja pyrkii syventämään pohdintojaan lausuntopyyntönsä aiheeseen vastaamiseksi.⁽¹⁾

2.5 Tässä tarkoituksessa komitea tarkastelee kriisin syiden lyhyen esittelyn jälkeen sen seurauksia sekä julkisen talouden ”harkitsemattoman” vakauttamisen taloudellisia ja sosiaalisia riskejä esittääkseen lopuksi ehdotuksia Euroopan talouden elpymisen kannalta välttämättömän kestävä kasvun edistämiseksi.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunnot aiheista ”Rahoituskriisi ja sen vaikutus reaali-litalouteen”, EUVL C 255, 22.9.2010, s. 10, ja ”Talouden elpymisen: tilannekatsaus ja konkreettiset aloitteet”, EUVL C 48, 15.2.2011, s. 57.

3. Kriisi ja sen seuraukset

3.1 Vuonna 2007 puhjennut ja vuonna 2008 voimistuneella talous- ja finanssikriisillä on ollut raskaita seurauksia Euroopan maiden julkistalouksille. Monien maiden hallitukset ovat toteuttaneet yhtäältä toimia finanssijärjestelmän pelastamiseksi ja toisaalta huomattavia budjettitoimenpiteitä taantuman loiventamiseksi mahdollisimman paljon elvytysohjelmien avulla. Näillä toimenpiteillä on täydennetty automaattisia vakautusmekanismeja, jotta talous ei romahtaisi, mutta ne ovat myös vaikuttaneet useiden maiden budjettitilanteeseen.

3.2 Finanssikriisin aikana markkinoiden maksuvalmiutta ylläpidettiin laajamittaisella julkisten varojen käytöllä, mutta nyt valtioiden talousarviot pitää vapauttaa pankkituen – kuten eräissä jäsenvaltioissa on tehty – ja harkinnanvaraisten toimenpiteiden aiheuttamista kustannuksista. Kasvava työttömyys yhdistettynä monissa maissa toteutettaviin uusiin säästötoimiin uhkaa näin ollen talouskasvua.

3.3 Tässä tilanteessa Euroopan unionin julkistalouksien alijäämä on noussut huomattavasti. Eurostatin alustavan arvion mukaan se nousi 2,3 prosentista 7,5 prosenttiin bkt:stä vuosina 2008–2010 koko EU:n alueella ja euroalueella 2 prosentista 6,3 prosenttiin. Samana aikana julkisen velan suhde bkt:hen nousi Euroopan unionissa vuonna 2008 mitatusta 61,6 prosentista 80 prosenttiin ja euroalueella 69,4 prosentista 78,7 prosenttiin. Kasvun arvellaan yltävän 0,7 prosenttiin vuonna 2010 ja työttömyyden nousevan vuosina 2007–2009 EU:ssa 7,1 prosentista 9,1 prosenttiin. Vuoden 2010 lopun työttömyysaste on arvioiden mukaan 10,3 prosenttia, mikä merkitsee lähes 25:tä miljoonaa työtöntä, joista liki 8 miljoonaa on jäänyt työttömäksi kriisin takia.

3.4 Eräissä jäsenvaltioissa toteutetut toimet, joiden päätavoitteena on julkisten menojen leikkaaminen talousarvion nopeaksi tasapainottamiseksi ja velan pienentämiseksi, saattavat lisäksi johtaa jäsenvaltioiden irtautumiseen kollektiivisen yhteisvastuun järjestelmissä toteutettavasta tulonsiirrosta. Suurimpana pelkona on siis sosiaaliturvajärjestelmien ja julkisten palvelujen karsiminen, vaikka niiden roolia kriisin automaattisina vakautusmekanismeina ja tehokkaina ”iskunvaimentimina” on yksituumaisesti kiitelty.

3.4.1 **Komitean mielestä on ensiarvoisen tärkeää turvata Euroopan sosiaalinen pääoma ja luonnollinen pääoma**, jotka ovat yksi kasvun vahvistamisen välttämättömistä osatekijöistä.

3.4.2 Olisi EU:n (ja jäsenvaltioiden) uskottavuuden kannalta tuhoisaa, jos kansalaiset joutuisivat todistamaan, kuinka unioni toteuttaa määrätietoisesti mittavia toimia vallitsevasta kriisistä

osavastuussa olevan finanssi- ja pankkialan tukemiseksi – kuten eräissä jäsenvaltioissa on tehty – mutta tyytyy kasvun hiipumisen, työttömyyden voimakkaan kasvun ja epävarmuuden lisääntymisen torjunnassa sekä sosiaaliturvajärjestelmien ja julkisten palvelujen avulla toteutettavassa yhteisvastuullisuudessa tehotuuteen, joka rankaisee talous- ja finanssikriisin ”synnyttämiseen” täysin osattomia EU:n kansalaisia. Tällainen tilanne olisi omiaan entisestään loitontamaan EU:ta kansalaisistaan.

3.5 Tällaisella nopealla talousarvion tasapainotuksella, joka perustuu lähinnä julkisten menojen leikkaamiseen, on sosiaalisia seurauksia, ja se saattaa lisäksi pitää kasvun pitkän aikaa heiveröisenä etenkin kysynnän neutraloitumisen takia sekä johtaa sitkeään tai pahenevaan työttömyyteen ja siten Euroopan globaalin kilpailukyvyyn murenemiseen.

3.5.1 Tiukka budjettipolitiikka saattaa supistaa kysyntää ja johtaa taantumaan ja jälleen alijäämätilanteisiin, jotka voivat syöstä Euroopan talouden loputtomaan kierteseen.

3.5.2 Kysynnän supistumista voimistaa myös eriarvoisuuden lisääntyminen (esimerkiksi Ranskassa parhaiten palkatulla 0,01 prosentilla keskipalkka nousi 51 prosenttia vuosina 1998–2005) ja kotitalouksien ostovoiman automaattinen pieneminen taloustilanteen takia sekä sen johdosta, että palkkojen jako-osuus tuotetusta lisäarvosta on pienentynyt huomattavasti. IMF totesi vuonna 2007, että palkkojen osuus bkt:stä laski Euroopassa 73 prosentista 64 prosenttiin vuosina 1980–2005.

4. Kohti älykästä julkisen talouden vakauttamista

4.1 Kysymys ei ole niinkään siitä, onko budjettitasapainoon syytä pyrkiä takaisin, vaan sen määrittelystä, miten ja millä aikataululla se tulee tehdä, jotta kasvu voi voimistua, ja kuka sen maksaa.

4.1.1 Julkisen talouden älykkäällä vakauttamisella tarkoitetaan järkevää tasapainoa menojen ja tulojen välillä sekä tarjonnan ja kysynnän välillä. Tämän edellyttämä palaaminen kasvurallalle kasvuhakuisen politiikan avulla, niin että luodaan kulu-tukselle ja investoinneille suotuisa ympäristö, on välttämätön edellytys, jotta kriisistä voidaan ponnistaa ylöspäin.

4.1.2 Julkisen talouden vakauttaminen riippuu osittain myös rahapoliittisista vaatimuksista: rahapoliittikkaa on harjoitettava niin, että sillä saavutetaan sen omat hintavakautta ja markkinoiden luottamusta koskevat tavoitteet ja luodaan vastaisuudessaakin edellytykset talouskasvulle.

4.2 Kasvua palveleva budjettipolitiikka

4.2.1 Kasvu oli Euroopassa riittämätöntä jo paljon ennen nykyistä kriisiä. Kolmen prosentin vuotuisen kasvun tavoite, joka oli Lissabonin strategian kulmakiviä, saavutettiin vain kahdesti. Hallitukset eivät ottaneet kasvun puutetta yleisesti riittävän hyvin huomioon talous- ja budjettipolitiikoissaan. Aukkoa paikattiin ottamalla niin julkista kuin yksityistäkin velkaa, minkä johdosta rahoitusjärjestelmälle lankesi paljon vastuuta esimerkiksi asuntolainoituksessa. **Talouspolitiikan ja kaikkien muiden politiikkojen päätavoitteena on näin ollen oltava kestävä kasvu. Tätä taustaa vasten julkisia talousarvioita voitaisiin tasapainottaa keskipitkällä aikavälillä – kasvun lisäämistavoitetta vaarantamatta – vakauttamalla julkista taloutta mm. rahoitusvarojen tehokkaan kohdentamisen avulla.**

4.2.2 Finanssikriisi ja EU:n talouden puutteellinen kyky kestää sokkeja osoittavat, että talouspolitiikka on suunnattava uudelleen. Makrotaloudellisten toimenpiteiden tasapainoisen yhdistelmän, johon nivotaan sopusuhteisesti tarjontaan liittyvät näkökohdat ja kysyntäsuuntautunut talouspolitiikka, on komitean mielestä oltava kiinteä osa EU:n strategiaa. Tähän pyrittäessä on finanssimarkkinoiden dominoimassa maailmassa, joka suosii lyhytaikaisia investointeja ja altistuu siten teknisen kehityksen hidastumisen riskille, luovuttava enimmäkseen keinottelukupliin pohjautuvasta kasvusta ja palattava sellaisen kasvun tielle, joka perustuu kulutukseen ja investointeihin erityisesti innovatiivisilla reaalityökaluilla (2), sekä suosittava vähähiilisiä ja luonnonvaroja tuhlailmattomia tuotantotapoja.

4.2.3 Voitaisiin luoda eurooppalainen laina eurooppalaisten infrastruktuurihankkeiden rahoittamiseksi. Se olisi tärkeä keino olemassa olevien, käyttämättömien säästöjen hyödyntämiseksi Euroopan talouden tukemisessa. Tämän lisäksi on sovellettava koordinoitua teollisuuspoliittista lähestymistapaa (3) kilpailukyvyn edistämiseksi Eurooppa 2020 -strategiassa asetettujen suuntaviivojen mukaisesti (4). Tältä kannalta komitea pitää ilahduttavana, että komission puheenjohtaja ilmoitti Euroopan parlamentissa 14. joulukuuta 2010 "ajavansa painokkaasti" joukkovelkakirjalainojen käyttöönottoa koskevien suunnitelmien esittämistä. Joukkovelkakirjalainojen käyttöönotto ei saisi kuitenkaan olla euro-obligaatioiden luomisen vaihtoehto tai korvike.

4.2.4 Komitea kannattaa euro-obligaatioiden luomista, sillä niiden avulla voitaisiin rahoittaa Euroopan modernisointiin tähtäviä, työpaikkoja luovia ja kasvua elvyttäviä suuria infrastruktuurihankkeita – mihin voitaisiin käyttää myös joukkovelkakirjalainoja – ja lisäksi pienentää vaikeuksiin joutuneiden euroalueen valtioiden jälleenrahoituksen kustannuksia ja laajentaa valtiolainamarkkinat Euroopan laajuiseksi. Euro-obligaatioiden luominen olisi markkinoille vakuutus – Euroopan rahoitusvakausvälineen perustamisen jälkeen – Euroopan unionin sisäisestä

yhteisvastuullisuudesta ja samalla osoitus unionin poliittisesta sitoutumisesta talous- ja rahaliittoon sekä euron peruuttamattomuudesta.

4.2.4.1 Huomattakoon, että tämä käytäntö, jota sovelletaan Yhdysvalloissa valtiovarainministeriön toimesta ja jonka Euroopan parlamentti ja IMF hyväksyivät vuonna 2009, lisäisi vaikeuksiin joutuneiden euroalueen maiden liikkumavaraa kasvun vahvistamisessa keventämällä velanhoitotaakkaa.

4.2.5 Niiden jäsenvaltioiden, joiden vaihtotase on ylijäämäinen ja/tai joiden julkinen velka on pieni, pitäisi harjoittaa kasvuhakuista politiikkaa kysynnän lisäämiseksi. Yleisesti ottaen näin ei toimita, koska sen pelätään vaikuttavan kielteisesti luottoluokituksiin. Luottoluokituslaitoksilla on "keskeinen asema –", eikä niitä tämän vuoksi voi jättää valvomatta (5). Komitea on tältä kannalta huolissaan "valtionvelan eurooppalaisen luokituselimen" (6) perustamispyrkimysten epäonnistumisesta.

4.3 Kasvu ja verotus

4.3.1 Verotus vaikuttaa omalta osaltaan sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan ja kilpailukykyyn sekä keventää julkisen talouden paineita ja on siten yksi kasvua edistävä tekijä. Komitea pahoittelee, että komissio kiinnittää julkisen talouden vakauttamista koskeissa kysymyksissä huomiota miltei yksinomaan menoihin eikä juurikaan tuloihin. Tämä tapahtuu useimmiten niiden kustannuksella, jotka ovat sosiaalisesti heikoimmassa asemassa, ja jarruttaa kasvua neutraloiden kysynnän.

4.3.2 "EU:n perussopimusten mukaisesti jäsenvaltioiden veropolitiikkaa on pyrittävä koordinoimaan nykyistä enemmän EU:n laajuisesti (muun muassa yhdenmukaistamalla laskuperusteet ja verotuksen vähimmäistasot) etenkin aloilla, joilla veropohja on kansainvälisesti liikkuva ja veronkierron ja jäsenvaltioiden välisen verokilpailun riski on suurin." EU-tason koordinoinnin tavoitteena on oltava mm. verotulojen turvaaminen ja lisääminen. (7)

4.3.3 Hallinnollisen yhteistyön parantaminen on myös yksi veropetosten tehokkaan torjunnan peruspilari. Kaikille jäsenvaltioille avoimen hajautetun Eurofisc-verkoston luominen on ensimmäinen edistysaskel; verkoston on tarkoitus mahdollistaa nopeat ja kohdennetut toimet arvonlisäveropetosten torjumiseksi. (8) ETSK korosti aiheesta antamassaan lausunnossa tarvetta

(2) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Vuoden 2010 jälkeinen Lissabonin strategia", EUVL C 128, 18.5.2010, s. 3.

(3) Ks. kohta 5.5.1.

(4) Ks. 31. maaliskuuta 2010 päivätty ETSK:n puheenjohtajan kirje komission puheenjohtajalle.

(5) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Luottoluokituslaitokset", EUVL C 277, 17.11.2009, s. 117, kohta 1.1.

(6) Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Luottoluokituslaitokset", EUVL C 54, 19.2.2011, s. 37, kohta 1.4.

(7) Ks. alaviitteessä 2 mainittu lausunto.

(8) Neuvoston asetus (EU) N:o 904/2010 hallinnollisesta yhteistyöstä ja petosten torjunnasta arvonlisäverotuksen alalla (uudelleenlaadittu), EUVL L 268, 12.10.2010, s. 1.

varmistaa yhteydenpito ja yhteistyö muiden järjestäytyneen riikollisuuden ja rahanpesun torjuntaan osallistuvien elinten kanssa. ⁽⁹⁾

4.3.4 Veropainetta olisi siirrettävä uusiin tulolähteisiin, joita voivat olla esimerkiksi finanssitransaktioverot, energiaverot, finanssilaitoksilta perittävät maksut ja hiilidioksidipäästömaksut ⁽¹⁰⁾ uuden päästökauppajärjestelmän puitteissa. Tämänäyttymisestä verotuksesta voisi olla kaksinkertaista hyötyä: lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä helpotuksen tuominen julkisiin talouksiin ja pidemmällä aikavälillä voimavarojen ohjautuminen kestäväpohjaisiin investointeihin yleensä reaali talouden alalla ja erityisesti ympäristömyönteisillä teknologialohkoilla ja aloilla. ⁽¹¹⁾ Siitä voisi myös olla hyötyä omien varojen saamiseksi Euroopan unionin talousarvioon. ⁽¹²⁾

4.4 Finanssialan verottaminen

4.4.1 Finanssialan verotus voi käytännössä vakauttaa ja tehostaa finanssimarkkinoita ja vähentää niiden volatiliiteettia ja liiallisen riskinoton aiheuttamia haittavaikutuksia. ⁽¹³⁾ Olisi siis järkevää kehittää sellaisia veroja, joiden tavoitteena on alalla toteutettujen toimien ulkoisvaikutusten huomioiminen alan sisällä, sikäli kuin tällaiset verot edistävät oikeudenmukaisempien toimintaolosuhteiden luomista, kun kehitetään ja yhtenäistetään EU:n sisämarkkinoita.

4.4.2 Finanssitransaktioverot

4.4.2.1 ETSK ilmaisi De Larosièren asiantuntijaryhmän raportista antamassaan lausunnossa ⁽¹⁴⁾ periaatteellisen tukensa pääomaliikkeiden verottamiselle seuraavasti: "ETSK katsoo, että on siirryttävä lyhyen tähtäimen tarkastelusta pitkän tähtäimen näkemykseen, jossa palkkiot eivät perustu keinotteluun. Samassa hengessä ETSK kannattaa ajatusta pääomaliikkeiden verottamisesta." "[Tällaisen] veron tavoite on kartuttaa julkisia varoja. Tätä uutta tulonlähdetä voitaisiin käyttää taloudellisen kehityksen tukemiseen tai ilmastopolitiikan rahoittamiseen kehitysmaissa taikka **julkisen talouden paineiden keventämiseen**. Viimeksi mainittu seikka antaa myös olettaa, että rahoitusala maksaisi takaisin saamiaan julkisia tukia. Pitkällä aikavälillä nämä verotulot merkitsisivät julkisten tulojen uutta lähdetä." ⁽¹⁵⁾ Pääomaliikkeiden verottamisella on myös tervetulleita kannustinvaikutuksia, sillä se muuttaa markkinatoimijoiden käyttäytymistä.

⁽⁹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä ja petostentorjunnasta arvonnäköverotuksen alalla (uudelleenlaadittu toisinto)", EUVL C 347, 18.12.2010, s. 74, kohta 1.10.

⁽¹⁰⁾ Ks. alaviitteessä 2 mainittu lausunto.

⁽¹¹⁾ Ks. alaviitteessä 4 mainittu kirje.

⁽¹²⁾ EU:n talousarvion kokonaistarkastelu, KOM(2010) 700 lopullinen, 19.10.2010.

⁽¹³⁾ Ks. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Finanssialan verotus, KOM(2010) 549 lopullinen.

⁽¹⁴⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "De Larosièren asiantuntijaryhmän raportti", EUVL C 318, 23.12.2009, s. 57.

⁽¹⁵⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Pääomaliikkeiden verottaminen", EUVL C 44, 11.2.2011, s. 81, "Tiivistelmä ja päätelmät", kohta 1.10.

4.4.2.2 Mainittakoon tähän liittyen, että Euroopan komission puheenjohtaja puolusti finanssitoimintaveron periaatetta 8. syyskuuta 2010 esittämässään puheenvuorossa.

4.4.2.3 Komitea katsoo aiempien kannanottojensa mukaisesti, että EU ja jäsenvaltiot tarvitsevat nyt finanssitransaktioveroja voidakseen kerätä tuloja julkistalouksien epätasapainon korjaamiseksi, kasvun elvyttämiseen tähtäävien tukitoimenpiteiden rahoittamiseksi ja puhtaasti keinotteluun perustuvan toiminnan torjumiseksi.

4.4.3 Finanssitoimintaverot

4.4.3.1 Laajimmassa (yhteenlaskumenetelmään perustuvassa) muodossaan finanssitoimintaveroa ⁽¹⁶⁾ on tarkoitus kantaa finanssilaitosten yritystoiminnan kokonaisvoitosta ja palkkioista riippumatta niiden markkinoimista tuotteista.

4.4.3.2 Finanssitoimintaveroa voitaisiin pitää verona, joka kohdistuu finanssialan yritysten tuottamaan lisäarvoon ja jonka avulla voidaan nostaa tämän alan veropanosta, joka on nykyisin muita vaatimattomampi sen monien toimintojen alv-vapauden takia.

4.4.3.3 Euroopan laajuisesti kertyvät tulot voitaisiin käyttää jäsenvaltioiden julkistalouksien vakauttamiseen.

4.4.4 Euroopan komissio aikoo tehdä vaikutusarvioinnin määritelläkseen tällaisen veron mahdollisen rakenteen ja toteutustamistavat sekä arvioidakseen finanssialan tuoreita uudistuksia, jotka liittyvät mm. talletussuojajärjestelmään ja uusiin pääoma- ja maksuvalmiusvaatimuksiin. Komitea kannattaa kaavailtuja toimia. Tältä pohjalta tulee sovittaa tarkoituksenmukaisesti yhteen yhtäältä talousarvioiden epätasapainon torjunnan tavoite ja toisaalta se tavoite, että pankit säilyttävät lainanantokykynsä ja voivat edistää talouskasvua ja työpaikkojen luomista. Päätöksiä tällaisesta verosta ei kuitenkaan tulisi tehdä ennen kuin arvioinnin tulokset ovat selvillä.

5. Huomisen kasvun luominen

5.1 Euroopalla on edessään mm. seuraavat suuret uhat:

— Finanssimarkkinoiden dominoimassa maailmassa voidaan toimia poliittisen demokratian ulottumattomissa ja osittain irti reaali taloudesta suosien lyhytaikaisia investointeja, jolloin riskinä on teknisen kehityksen hidastuminen. Todellisista investoinneista luopuminen ja siirtyminen finanssisijoituksiin jarruttaa myös työllisyyden, ansioiden, kysynnän ja julkistalouden kehitystä.

⁽¹⁶⁾ Ehdotuksen on tehnyt Kansainvälinen valuuttarahasto.

— Nykyiset sosiaalimallit voivat häiriintyä, ja Yhdysvallat ja suuret nousevan talouden maat voivat liittoutua ilman Euroopan osallistumismahdollisuutta. Tämä horjuttaisi työmarkkinoita. Tämän päivän haasteisiin vastaamiseksi on määriteltävä poliittiset toimintalinjat, joiden avulla voidaan luoda huomisen kasvua.

5.2 EU:lle on laadittu älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun tielle palaamiseksi Eurooppa 2020 -strategia. Uudessa strategiassa pyritään talouspolitiikan koordinoitua tehostamalla puuttumaan pahimpiin ongelmakohtiin, jotka haittaavat kasvua EU:n tasolla, mukaan luettuina sisämarkkinoiden toimintaan ja infrastruktuuriin liittyvät pullonkaulat, sekä vastaamaan yhteisen energiapolitiikan ja uuden kunnianhimoisen teollisuuspolitiikan tarpeeseen. Eurooppa-neuvosto on korostanut, että strategiaa on tuettava kaikilla yhteisillä politiikoilla, myös yhteisellä maatalouspolitiikalla ja koheesiopolitiikalla, ja että strategiaan sisältyy vahva ulkoinen ulottuvuus. ⁽¹⁷⁾

5.3 ETSK on perustanut ohjauskomitean, joka edistää tiiviissä yhteistyössä erityisjaostojen, neuvoa-antavan valiokunnan ”teollisuuden muutokset”, jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostojen sekä seurantaryhmien kanssa strategian täytäntöönpanoa ja tekee erityisesti kasvun ja työllisyyden vauhdittamiseen tähtääviin seitsemään lippulaivahankkeeseen liittyvää työtä. Komitea aikoo antaa tähän työhön liittyen lausuntoja lippulaivahankkeista, joiden avulla pyritään saavuttamaan strategian viisi tavoitetta. Jotta voidaan määritellä, miten tätä uutta strategiaa on toteutettava, tulee pohtia perusteellisesti ensisijaisia **toiminta-aloja**, toimijoita ja **toimia**.

5.4 **Ensisijaiset toiminta-alat.** Seuraavassa luetellaan vain muutamia kasvun kannalta keskeisiä aloja, joista osa on jo todellisuutta mutta suuri osa vasta muotoutumassa, sillä ne ovat lisäarvoa tuottavia ja korkean teknologian aloja ja niillä on vahva kasvupotentiaali; joukossa on luonnollisesti sekä teollisuuden että palvelujen piiriin kuuluvia aloja:

— vähän hiilidioksidipäästöjä aiheuttava energia, ympäristöä säästävä liikenne ja ympäristömyönteiset rakennukset, joihin liittyen syntyy ympäristöystävällisiä työpaikkoja ⁽¹⁸⁾

— ”senioritalous”: terveyttä edistävä biotekniikka, biotieteet jne. ⁽¹⁹⁾

— biotekniikka ⁽²⁰⁾

⁽¹⁷⁾ Ks. 25.–26. maaliskuuta 2010 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät ja 17. kesäkuuta 2010 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät.

⁽¹⁸⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Ympäristöystävällisten ja kestävien työpaikkojen edistäminen EU:n ilmastomuutos- ja energiapaketin yhteydessä”, EUVL C 44, 11.2.2011, s. 110.

⁽¹⁹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Biotieteet ja biotekniikka – Strategia Euroopalle – Raportti edistymisestä ja tulevan linjausta”, EUVL C 234, 30.9.2003, s. 13.

⁽²⁰⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto – Tavoitteena strateginen näkemys biotieteistä ja biotekniikasta: kuulemisasiakirja”, EYVL C 94, 18.4.2002, s. 23.

— tietoyhteiskunta, nanoteknologia ⁽²¹⁾, robotiikka jne.

— maataloustieteet ja vesirakennustekniikat viljelymaan niukuuteen liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi sekä rakennusprosessien uudistaminen niin, että raaka-aineita säästyy, harvinaisten maametallien käsittely jne.

— vähemmän hiilidioksidipäästöjä tuottavien prosessien ja kehitysmallien tavoittelu kaikilla teollisuudenaloilla sekä uudenlaisen teollisuuspolitiikan muovaaminen

— yms.

5.4.1 Lisäksi koulutuksen on oltava kaikkia muita aloja tukeva ensisijainen toiminta-ala. Se on yksi kasvun välttämättömistä osatekijöistä, sillä se edistää kasvun ehdottomasti edellyttämän inhimillisen pääoman muodostumista. Onkin syytä huolehtia, että ammattipätevyydet vastaavat työmarkkinoiden tarpeita.

5.5 Ensisijaiset toimet kasvun edistämiseksi

5.5.1 EU:n yhtenäisemarkkinoiden syventämisen tulee olla Eurooppa 2020 -strategian yhteydessä yksi Euroopan unionin tärkeimmistä tavoitteista. ETSK katsoo, että se on ehdoton edellytys vahvan, pitkäkestoisen ja oikeudenmukaisen talouskasvun merkittäväksi edistämiseksi jäsenvaltioiden kehityksessä.

5.5.2 Tehokkaan teollisuuspolitiikan toteuttaminen

5.5.2.1 Teollisuuspolitiikka-käsitteen sisältö on muuttunut paljon vuosien kuluessa, joten on syytä tuoda esille kolme periaatetta, joiden avulla se voidaan määritellä tarkasti ja ajanmukaisesti.

— Ensinnäkin tulee määritellä ensisijaiset toiminta-alat. ⁽²²⁾ Toiminta-alojen kirjon on luonnollisesti oltava hyvin laaja. Toisinaan – esimerkiksi energia-alalla – on kyse suurista Euroopan laajuisista hankkeista, toisinaan taas pääomarahoituksesta tai – vasta perustettujen ja kehittyvien yritysten osalta – tuesta uuden teknologian kehittämiseen. Teollisuuspolitiikkaa muotoiltaessa tavoitteina on joka tapauksessa oltava sekä sisämarkkinat että vienti.

— Vaatimuksena on myös rahoituksen järjestäminen tällaiselle teollisuuspolitiikalle ja pitkän aikavälin kasvuille, joka politiikan avulla voidaan saada aikaan julkisen talouden sopeuttamiskaudella. Yhtenä tukikeinona olisi eurooppalaisten säästöjen laajamittainen ohjaaminen tuottaviin ja pitkäkestoisiin investointeihin ⁽²³⁾, jotka ovat taloudellisesti ja sosiaalisesti

⁽²¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Nanotiede ja nanoteknologia: Toimintasuunnitelma Euroopalle 2005–2009”, EUVL C 185, 8.8.2006, s. 1.

⁽²²⁾ Ks. kohta 5.4.

⁽²³⁾ Ks. kohta 4.2.3.

kannattavia ja tuottavat siis paljon uusia työpaikkoja. Ongelmaksi voi muodostua erittäin kielteinen suhtautuminen riskinottoon. Se voitaisiin ylittää luomalla erityisjärjestelyjä riskin jakamiseksi julkisen vallan ja yksityisten sijoittajien kesken, jolloin julkinen valta kantaisi jälleenvakuuttajan tavoin pääosan pitkän aikavälin riskistä. Toinen mahdollisuus on luoda kattava eurooppalainen laina ⁽²⁴⁾.

5.5.2.2 Tasapainoisen ja vakaan tuotantojärjestelmän luomiseksi on tietysti toteutettava toimia myös sellaisilla tärkeillä politiikanaloilla kuin veropolitiikka ja työllisyyspolitiikka. Ensin mainittua käsitellään edellä kohdassa 4.3.1, ja jälkimmäisessä tärkeimpänä vaatimuksena on saada mahdollisimman monet – siis laajasti myös nuoret ja ikäihmiset – mukaan työmarkkinoille. Samanaikaisesti olisi myös tarjottava runsaasti korkealaatuisia lastenhoitopalveluja vanhempien auttamiseksi osallistumaan työelämään. ⁽²⁵⁾

5.5.3 Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan *Small Business Act* -aloitteen (SBA) toteuttaminen

5.5.3.1 Tämä ehdotus on esitetty useaan otteeseen, mutta sitä ei ole koskaan toteutettu kokonaan, vaikka se on tarpeellinen. Esimerkiksi yhdysvaltalainen SBA-aloite on erittäin tehokas väline, sillä sen avulla voidaan rahoittaa sekä innovaatioita että perinteisiä investointeja ja taata tietty osa julkisista hankinnoista pk-yrityksille. Se kattaa sekä uudet yritykset että nopeasti kasvavat yritykset. Eurooppalaisen SBA:n tulee yhdysvaltalaisen vastineensa tavoin sisältää valikoima niin julkisia markkinoita kuin rahoitustakin koskevia välineitä. ETSK ehdottaa näin ollen kunnianhimoisen eurooppalaisen SBA-aloitteen toteuttamista. ⁽²⁶⁾

5.5.4 Koulutus-, t&k- ja innovaatiopolitiikan toteuttaminen

5.5.4.1 Tämän aiheen osalta voidaan tukeutua lukuisiin komitean aiempiin lausuntoihin ⁽²⁷⁾. Komitea on aina muistuttanut, että t&k-toiminta ja innovointi ovat keskeisiä toimia, joiden priorisointi ja joihin osoitetut resurssit määrittävät tulevaisuudessa Euroopan kansainvälisen aseman.

5.5.4.2 Vallitsevana budjettirajoitteiden aikana EU:n ja jäsenvaltioiden on jatkettava investointeja koulutukseen, tutkimukseen ja kehittämiseen sekä innovaatiotoimintaan. Näiden alojen investointeihin ei saa kohdistaa budjettileikkauksia, vaan niitä

tulee päinvastoin lisätä. ⁽²⁸⁾ Ellei näin toimita, tuloksena on EU:n väijäämätön köyhtyminen, jolloin menetetään työpaikkoja ja EU:n kansalaisten elintaso laskee.

5.5.4.3 EU:ssa olisi mukautettava verolainsäädäntö nykyistä paremmin tavoitteeseen käynnistää toimenpiteitä, jotka kannustavat teollisuutta lisäämään t&k-investointeja. ⁽²⁹⁾ Mukautuksen ansiosta olisi voitava tukea pääasiassa tutkimukseen ja kehittämiseen suuntautuvien pk-yritysten kehitystä niiden toiminnan alkuvuosina. Kun otetaan huomioon pk-yritysten keskeinen rooli EU:n taloudessa, ETSK suosittaa, että jäsenvaltiot käyttävät optimaalista määrää mahdollisia verokannustimia pk-yritysten selviytymisen ja kasvun helpottamiseksi talouksissaan. ⁽³⁰⁾ Samanaikaisesti olisi myös edistettävä tai tehostettava tutkimuslaitosten ja pk-yritysten yhteisiä hankkeita esimerkiksi (kansallisten tai EU-tason) julkisten tutkimusvirastojen avustuksella pk-yritysten ja tutkimuslaitosten yhteistyön tukemiseksi.

5.5.4.4 Jotta t&k-toiminta olisi tehokasta, tutkijoiden ja keksijöiden on voitava työskennellä ja osallistua yhteistyöhön EU:n koko alueella yhtä vaivattomasti kuin valtioiden sisällä. Tämä edellyttää, että neljän vuoden kuluessa toteutettavaksi kaavailtu eurooppalainen tutkimusalue ⁽³¹⁾ tarjoaa tarvittavat rakenteet tietämyksen aidosti vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi. Tämä olisi todellista unionin tarjoamaa lisäarvoa jäsenvaltioissa toteutettavalle tutkimustyölle.

5.5.4.5 Lisäksi on madallettava tai purettava kokonaan monia esteitä: on parannettava etenkin pk-yritysten mahdollisuuksia saada rahoitusta, varmistettava teollis- ja tekijänoikeuksista aiheutuvien kustannusten kohtuullisuus, asettava kunnianhimoisempia tavoitteita ja käytettävä julkisiin hankintoihin osoitettavia suuria määrärahoja strategisesti viisaalla tavalla. Eurooppapapentista olisi päästävä sopimukseen mitä pikimmin. Siirtymävaiheen ratkaisuna voisi olla tehostetun yhteistyön käynnistäminen tällä alalla.

5.5.4.6 Lissabonin strategiassa asetettiin tavoite, jonka mukaan EU:n on osoitettava 3 prosenttia bkt:stä t&k-toimintaan niin, että investoinneista kaksi kolmasosaa tulisi yksityissektorilta. Tavoitteesta ollaan kaukana. Sen saavuttaminen on kuitenkin tärkeää, sillä se mahdollistaisi 3,7 miljoonan työpaikan luomisen vuoteen 2020 mennessä ja nostaisi vuotuista bkt:tä lähes 800 miljardia euroa vuoteen 2027 mennessä. ⁽³²⁾ Nyt on tärkeämpää kuin koskaan pitää tämä unionin keskeisenä tavoitteena.

⁽²⁴⁾ Ks. alaviitteessä 19 mainittu lausunto.

⁽²⁵⁾ Ks. ETSK:n lausunto "Vuotuinen kasvuselitys: EU:lle kattava ratkaisu kriisiin", EUVL C 132, 3.5.2011, s. 26, kohta 4.2.

⁽²⁶⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Pienet ensin" – Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukeva aloite ('Small Business Act'), EUVL C 182, 4.8.2009, s. 30.

⁽²⁷⁾ Erityisesti tutkimuksen ja kehittämisen seitsemättä puiteohjelmaa käsittelevät lausunnot sekä lausunto aiheesta "Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) perustamisesta", EUVL C 65, 17.3.2006, s. 22.

⁽²⁸⁾ Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahanke – Innovaatiouioni, KOM(2010) 546 lopullinen, 6.10.2010.

⁽²⁹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Verokannustimien tehokkaampi käyttö tutkimus- ja kehitystoiminnan edistämiseksi", EUVL C 10, 15.1.2008, s. 83.

⁽³⁰⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Euroopan tutkimus-, kehitys- ja innovointipotentiaalin vapauttaminen ja vahvistaminen", EUVL C 325, 30.12.2006, s. 16, kohta 3.5.

⁽³¹⁾ Ks. ETSK:n lausunnot aiheista "Tutkijat eurooppalaisella tutkimusalueella: yksi ammatti, monta uraa", EUVL C 110, 30.4.2004, s. 3, ja "Vihreä kirja – Eurooppalainen tutkimusalue: uudet näköalat", EUVL C 44, 16.2.2008, s. 1.

⁽³²⁾ Ks. P. Zagamé, *The costs of a non-innovative Europe* (2010).

5.5.4.7 Eräissä Euroopan maissa perustetut kilpailukykykeskukset ovat olleet erittäin myönteinen aloite. Jotta kilpailukykykeskuksia voidaan laajentaa ja niille voidaan osoittaa lisää resursseja ja tehtäviä, on todennäköisesti järkevintä luoda eurooppalainen verkosto ja parantaa siten tutkimuksen ja innovoinnin välistä yhteyttä, sillä keskusten hallintoon osallistuvat kaikki toimijat.

6. Kansalaisyhteiskunta

6.1 On syytä huomata, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja kansalaisvuoropuhelun on oltava esimerkillistä sekä

jäsenvaltioissa että Euroopan unionin tasolla, koska julkisen talouden sopeuttamistoimet ja kasvu-urien etsiminen vaikuttavat monin tavoin kansalaisten arkeen.

6.2 Kansalaisyhteiskuntaa – etenkin jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostoja tai niiden tehtäviä hoitavia elimiä – on kuultava ja sillä on oltava vaikutusmahdollisuudet ennen valintojen tekemistä. Sosiaalisen kumppanuuden on oltava vahvaa, sillä tällaisissa aroissa asioissa ei voida tehdä toteuttamiskelpoisia ja onnistuneita keskipitkän ja pitkän aikavälin valintoja, elleivät kansalaiset pidä uudistuksia hyväksyttävänä.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Romanien sosiaalisen autonomian ja integraation lisääminen Euroopassa” (puheenjohtajavaltio Unkarin pyytämä valmisteleva lausunto)

(2011/C 248/03)

Esittelijä: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Suurlähettiläs Péter Györkös pyysi 15. marraskuuta 2010 päivätyllä kirjeellä EU:n puheenjohtajavaltion Unkarin nimissä ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

Romanien sosiaalisen autonomian ja integraation lisääminen Euroopassa

(valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 138 ääntä puolesta ja 3 vastaan kenenkään pidättymättä äänestämästä.

1. Tiivistelmä ja suositukset**EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA**

1.1 pitää myönteisenä ja arvostaa suuresti kaikkia Euroopan unionin tähän mennessä toteuttamia toimia romaneihin ⁽¹⁾ kohdistuvan erottelun vähentämiseksi ja heidän sosiaalisen integraationsa edistämiseksi unionin toimielimien antamien päätöslauselmien ja säädösten, niiden luomien yhteistyörakenteiden sekä rakennerahastoista ja muista rahoitusvälineistä annettavan rahoituksen avulla.

1.2 huomauttaa samalla, että nämä kaikki toimet yhdessä eivät ole auttaneet vähentämään ratkaisevasti monien romanien kokemaa syrjintää eivätkä parantamaan heidän elinolojaan ja mahdollisuuksiaan elämässä; tietyiltä osin heidän tilanteensa on huonontunut entisestään.

1.3 korostaa, että tätä vaikeaa tilannetta voidaan muuttaa vain noudattamalla yhdenmukaista, koordinoitua ja johdonmukaista Euroopan laajuista strategiaa sekä määrätietoista ja järjestelmällistä toimintaohjelmaa, jota sovelletaan kaikilla politiikanaloilla ja joka pannaan täytäntöön valtiotasolla. Näin asianomaisille ihmisille ja heidän yhteisöilleen voidaan antaa toimivaltuudet ja päätösvalta, joiden avulla he voivat vaikuttaa omaan elämänsä (yksilön autonomia). Tätä toimintaohjelmaa täytyy voida toteuttaa paikallisyhteisöjen tasolla (toissijaisuusperiaate).

1.4 on näin ollen tyytyväinen ehdotuksiin, joita on esitetty Euroopan komission tiedonannossa ⁽²⁾ ”EU:n puitekehys

vuoteen 2020 ulottuville romanien kansallisille integrointistrategioille”, ja pitää hyvin tärkeänä niiden johdonmukaista täytäntöönpanoa sekä unionissa että jäsenvaltioissa. ETSK haluaa olla sitoutunut kumppani tässä prosessissa.

1.5 katsoo kuitenkin, että tällä kauan odotetulla strategialla ei ole onnistuttu vastaamaan riittävästi sen herättämiin odotuksiin ja että se olisi voinut olla kunnianhimoisempi, konkreettisempi ja paremmin jäsennelty.

1.6 katsoo, että seuraavat tekijät voitaisiin esitellä jäsenvaltioille kolmena pilarina, jotka on pantava täytäntöön koordinoitusti ja jotka liittyvät realistiseen ja toteuttamiskelpoiseen romanien integraatiota edistävään politiikkaan. Politiikka kohdistuu erityisesti, joskaan ei yksinomaisesti, ongelmien luonteeseen ja niiden ratkaisemiseen liittyviin strategisiin painopistealoihin:

a) rodusta tai etnisestä taustasta riippumaton osallistava politiikka – sosiaalisten ongelmien keskittymiseen puuttuminen sekä äärimmäisen köyhyyden ja puutteen vähentäminen

b) politiikka, jolla tuetaan johonkin romaniyhteisöön kuuluviksi itsensä katsovien autonomian lisäämistä ja heidän saavuttamaansa sosiaalista osallisuutta

c) yleinen rasismiin vastainen politiikka ja julkisuus.

1.7 korostaa olevan tarpeen kutsua kansalaisyhteiskunnan paikalliset edustajat, tieteen alan asiantuntijat ja työmarkkinaosapuolet politiikkoja koskevaan kuulemiseen ja niiden täytäntöönpanoon sekä painottaa olevan elintärkeää, että romaniväestön edustajat, jäsenet ja yhteisöt osallistuvat aktiivisesti sekä suunnitteluun että toteuttamiseen kaikilla tasoilla (EU-, valtio-, alue- ja paikallistasolla) komission tiedonannossa omaksutun lähestymistavan mukaisesti.

⁽¹⁾ Tämä asiakirja perustuu AK:n lausunnossa aiheesta ”Romanien sosiaalinen ja taloudellinen integraatio Euroopassa” (EUVL C 42, 10.2.2011, s. 23) tehtyyn määritelmään, jonka mukaan käsitettä ”romani” käytetään käsillä olevassa asiakirjassa kuvaamaan yleisesti muitakin väestöryhmiä, joilla on romanien kanssa yhteisiä kulttuurisia ominaispiirteitä sekä marginaalisuuden ja sosiaalisen syrjäytymisen historia eurooppalaisessa yhteiskunnassa (*Sinti, gipsy, travellers, kalè, camminanti, ashkali* jne.).

⁽²⁾ KOM(2011) 173 lopullinen.

1.8 korostaa, että yleinen etu on otettava päättäväisesti huomioon, ja kehottaa sen vuoksi järjestelmälliseen ohjelmasuunnitteluun ja toimeenpanoon sekä politiikkojen koordinointiin. ETSK painottaa myös politiikkojen paikallisen laatimisprosessin sekä eriytettyjen ja tosiasiallisiin tarpeisiin perustuvien lähestymistapojen merkitystä sekä todenmukaisten tietojen esittämistä ja johdonmukaista arviointia jatkuvuuden ja järjestelmällisyyden pohjalta.

1.9 kiinnittää neuvoston huomion tarpeeseen löytää ratkaisu, jonka avulla ne romanit, joilla ei jostakin syystä ole enää todistusta kansalaisuudestaan, voivat saada sen takaisin, sillä se antaa takeet syrjimättömästä Euroopan unionin kansalaisuuden hyödyntämisestä. Tämä epäoikeudenmukaisuus tulee pitää asialistan kärjessä kunnes se on poistettu.

2. Johdanto

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

2.1 on samaa mieltä tilannearviosta, jonka Euroopan komissio esittelee kertomuksessaan romaneista Euroopassa ⁽³⁾, ja komission tiedonantoon ”Romaniväestön sosiaalinen ja taloudellinen integraatio Euroopassa” ⁽⁴⁾ sisältyvistä ehdotuksista.

2.2 yhtyy alueiden komitean lausuntoon aiheesta ”Romanien sosiaalinen ja taloudellinen integraatio Euroopassa” ⁽⁵⁾, jonka mukaan on syytä tunnustaa paikallistenviranomaisten ja -yhteisöjen strateginen merkitys, tukea niitä sekä noudattaa integroitua aluepolitiikkaa.

2.3 toistaa ehdotuksensa, jonka se esitti valmistelevalle lausunnossaan aiheesta ”Vähemmistöjen integroituminen – Romanit” ⁽⁶⁾, ja erityisesti avoimen koordinoitimenetelmän yhteydessä toteutettavien prosessien laajentamiseen osalta. ETSK myös vahvistaa aiheesta ”Romanien tilanne Euroopan unionissa” antamassaan päätöslauselmassaan hyväksymänsä kannan ⁽⁷⁾, joka koskee kaikkien unionin kansalaisten perusoikeuksien puolustamista ja syrjinnän, rasismien ja muukalaisvihan torjumista kaikissa maissa.

2.4 toistaa lausuntoonsa ”**Kotouttaminen ja sosiaalinen toimintaohjelma**” sisältyvän viestin, jonka mukaan syrjinnän torjuntaa on tehostettava kehittämällä nykyisiä säädöksiä sekä vahvistamalla julkisia politiikkoja ja integroitumiseen tähtäviä sosiaalipoliittisia sitoumuksia ⁽⁸⁾.

2.5 yhtyy painokkaasti analyysiin ja ehdotuksiin, jotka Euroopan parlamentti esittää romaniväestön sosiaalista ja taloudellista integraatiota Euroopassa koskevassa mietinnössään ⁽⁹⁾.

2.6 hyväksyy varauksetta Lissabonin strategiaan ja EU:n perusoikeuskirjaan kirjatut syrjimättömyyttä ja yhteiskunnan ulkopuolelle jääneiden ryhmien integraatiota koskevat arvot ja kannattaa niitä.

2.7 kannattaa kymmentä yhteistä peruseriaatetta, jotka määriteltiin romaniväestön osallistamista käsittelevän eurooppalaisen yhtenäisen foorumin puitteissa tehdyssä yhteistyössä ja jotka on jo yleisesti hyväksytty, sekä kiinnittää huomiota tarpeeseen soveltaa niitä varsinkin valtiotasolla ⁽¹⁰⁾.

2.8 on hyvin tyytyväinen siihen, että rakennerahastot ja muut valtiolliset, alueelliset ja paikalliset rahoitusvälineet ⁽¹¹⁾ on annettu käyttöön romanien osallisuutta edistävien politiikkojen täytäntöönpanon tukemiseksi, ja ehdottaa näiden politiikkojen rahoituksen takaamista sosiaalisen autonomian lisäämiseksi noudattamalla yksinkertaistettuja menettelyjä ja tarjoamalla asianmukaista teknistä tukea, jossa otetaan huomioon asian monisäikeisyys ja sellaiset seikat kuin terveydenhuollon, ammattikoulutuksen, työpaikkojen ja asuntojen saatavuus.

2.9 on tyytyväinen ehdotuksiin, joita on esitetty Euroopan komission asiakirjassa ”EU:n puitekehys vuoteen 2020 ulottuville romanien kansallisille integrointistrategioille”, ja pitää hyvin tärkeänä niiden täytäntöönpanoa sekä unionissa että jäsenvaltioissa. ETSK haluaa olla sitoutunut kumppani tässä prosessissa.

2.10 katsoo kuitenkin, että vaikka asiakirjaa valmisteltiin kauan, sillä ei ole onnistuttu vastaamaan täysin sen herättämiin odotuksiin. ETSK:n mielestä tavoitteet tulee määritellä nykyistä paremmin ja nimenomaisemmin edessä olevia tehtäviä ajatellen, ja komitea pitää tärkeänä Euroopan laajuisia yhteiskunnallista keskustelua aiheesta. ETSK korostaa, että asiakirjan tuloksellisuuden varmistamiseksi tarvitaan ehdottomasti arviointimenettelyjä ja tulosindikaattoreita. Sen vuoksi päätelmät, jotka neuvosto hyväksyi toukokuussa ja jotka Eurooppa-neuvoston on määrä vahvistaa kesäkuussa, ovat komitean mielestä erityisen merkittävä tekijä sekä yhteiskunnallisesta että operationaalisesta näkökulmasta.

2.11 huomauttaa, että romanien syrjäytymisestä ja heihin kohdistuvasta syrjinnästä aiheutuu merkittäviä yhteiskunnallisia kustannuksia ja julkisia menoja, kun taas heidän integroimisensa tuottaa ilmeistä taloudellista hyötyä ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Mainittakoon erityisesti ”nimenomainen, mutta ei poissulkeva kohdentaminen”, ”kulttuurienvälinen lähestymistapa” ja ”tavoitteena osallistuminen vallitsevaan yhteiskuntaan”.

⁽¹¹⁾ Euroopan sosiaalirahasto, Euroopan aluekehitysrahasto, liittymistä valmisteleva tukiväline (IPA), Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto / Maailmanpankki, Yhdistyneiden Kansakuntien kehitysohjelma.

⁽¹²⁾ ”Työikäisen romaniväestön valtaosalla ei ole riittävää koulutusta”, jotta he voisivat menestyä työmarkkinoilla. Sen vuoksi Euroopan maat menettävät satoja miljoonia euroja vuosittain tuottavuudesta ja valtion verotuloista. Työllisyyskuilun ratkaisemista saatava vuosittainen verohyöty on paljon suurempi kuin romanilasten julkiseen koulutukseen investoimisen kustannukset. (– –) Romanien osuus työikäisestä väestöstä kasvaa, kun Itä- ja Keski-Euroopan valtaväestö ikääntyy nopeasti. Romanien yhtäläinen osallistuminen työelämään on olennaisen tärkeää, jotta voidaan kattaa valtiotasolla kasvavat eläkkeistä ja terveydenhuollosta aiheutuvat ja muut ikääntymisen kustannukset. *Economic costs of Roma exclusion*, Maailmanpankki, 2010.

⁽³⁾ SEC(2010) 400 final.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 133 lopullinen.

⁽⁵⁾ Alueiden komitean lausunto aiheesta ”Romanien sosiaalinen ja taloudellinen integraatio Euroopassa” (EUVL C 42, 10.2.2011, s. 23).

⁽⁶⁾ EUVL C 27, 3.2.2009, s. 88–94.

⁽⁷⁾ EUVL C 48, 15.2.2011, s. 1.

⁽⁸⁾ EUVL C 347, 18.12.2010, s. 19–27.

⁽⁹⁾ Euroopan parlamentti, INI/2010/2276, 24.11.2010.

2.12 tukee EURoma-verkoston, romanien integraation vuosikymmenen, romanien integraatiota tarkastelevan unionin huip-pukokouksen, tasa-arvohuippukokouksen, romaniväestön osallistamista käsittelevän eurooppalaisen yhtenäisen foorumin, köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalaisen foorumin sekä muiden yhteistyömuotojen puitteissa toteutettuja toimia ja osallistuu niiden täytäntöönpanoon edistämien kansalais-yhteiskunnan, laajasti ymmärrettyä, arvoja.

2.13 korostaa, että Euroopan unioni ja sen toimielimet ovat jo toteuttaneet merkittäviä toimia sääntelyn, ohjauksen ja rahoituksen aloilla, jotta olisi mahdollista laatia, hyväksyä ja panna täytäntöön romanien osallisuutta edistäviä politiikkoja.

2.14 samalla komitea on huolissaan siitä, että kaikki toimet yhdessä eivät ole auttaneet vähentämään ratkaisevasti monien romanien kokemaa syrjintää eivätkä parantamaan heidän elinolojaan ja mahdollisuuksiaan elämässä; tietyiltä osin heidän tilanteensa on huonontunut entisestään. On todettava, että vaikka romanien suuri enemmistö on unionin kansalaisia, joilla on täysin samat oikeudet ja velvollisuudet kuin kaikilla muilla jäsenvaltioiden kansalaisilla, romaneja syrjitään yhä vakavasti ja jatkuvasti työmarkkinoilla sekä opetuksen, asumisen, terveydenhoidon ja julkisten palvelujen saannin sekä liikkumisvapauden aloilla.

2.15 on tietoinen siitä, että tilanteet vaihtelevat suuresti romaniryhmien välillä. Vaikka suuri osa romaneista on hyvin integroitunut omaan elinympäristöönsä niin kaupungeissa kuin maaseudullakin, toiset elävät köyhyydessä ja äärimmäisessä puutteessa ja ovat syrjäytyneet pysyvästi. Lisäksi pieni osa romaneista viettää erityisluonteista kiertolaiselämää, mikä heidän kanssaan tekemisissä olevien on vaikea hyväksyä.

2.16 katsoo, että on olennaisen tärkeää lisätä köyhyydessä elävien ja syrjinnästä kärsivien ihmisten vaikutusmahdollisuuksia. Täysimääräinen itsemääräämisoikeus edellyttää valinnanvapautta. Yleisesti ottaen kotouttamispolitiikkojen ratkaiseva tekijä on, että ihmisillä on oltava voimavarat, välineet ja mahdollisuudet vaikuttaa omaan elämäänsä. Sen vuoksi politiikan kokonaisuudessaan samoin kuin sen yksittäisten toiminta-alojen on autettava kohderyhmää kehittämään kykyään päättää omasta elämästään oikeusvaltion asettamien rajoitusten puitteissa.

2.17 on vakuuttunut siitä, että romaneille ei pidä myöntää erityisoikeuksia, vaan on kunnioitettava täysimittaisesti heidän unionin kansalaisuuttaan ja taattava samalla heille kaikki unionin perusoikeudet ja kansalaisoikeudet sekä varmistettava, että näitä oikeuksia kunnioitetaan, ja rangaistava kaikista näiden oikeuksien rikkomisista, erityisesti tapauksissa, joissa lainvalvontaviranomaiset toimivat epäoikeudenmukaisesti ja syrjivästi.

2.18 huomauttaa, että romanien keskuudessa naiset, lapset, ikääntyneet ja vammaiset henkilöt kärsivät suhteettomasti syrjäytymisestä ja että sosiaalinen ja taloudellinen kriisi vain vahvistaa näitä kielteisiä ilmiöitä.

2.19 on vakuuttunut siitä, että nämä ongelmat voidaan ratkaista vain noudattamalla yhdenmukaista, koordinoitua ja johdonmukaista strategista ohjelmaa sekä päättäväistä ja järjestelmällistä lähestymistapaa kaikilla politiikanaloilla. Komitea on mielissään, että EU:n toimielimet ja muut elimet (komitea itse mukaan luettuna) tekevät yhteistyötä neuvoston puheenjohtajavaltion Unkarin hallituksen kanssa, jotta voidaan luoda ongelman ratkaisemiselle suotuisat edellytykset. Komitea suosittaa, että Puolan puheenjohtajakauden aikana järjestetään ministerikokous, jossa keskustellaan saaduista kokemuksista ja tuloksista.

3. Toimintapoliittiset suositukset ⁽¹³⁾

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

3.1 toteaa, että perinteisessä lähestymistavassa romanien kohderyhmän määrittely perustuu yhteiskunnan enemmistön käsitykseen romaneista. Vaikka tällainen lähestymistapa saattaa olla hyödyllinen esimerkiksi tutkimuksen näkökulmasta ja olla tehokas tapa arvioida sosiaalisen syrjäytymisen luonnetta, kaikenlaiset romanien määrittelytavat, jotka perustuvat ulkoisiin rodullisiin erityispiirteisiin, ovat perusihmisoikeuksien ja erityisesti oman identiteetin määrittelyä koskevan oikeuden vastaisia, turhia ja poliittisesti kestäättömiä.

3.2 suosittaa, että jäsenvaltiot kunnioittavat perinteisten lähestymistapojen vastaisesti hyväksytyt puitestategian perusarvoja ja täyttävät samalla romanien osallisuutta tarkastelevan foorumin kymmeneen peruseriaateeseen sisältyvän "erityisen mutta ei yksinomaisen" vaatimuksen. Komission tiedonannossa korostettujen neljän toiminta-alueen mukaisesti (koulutus, työpaikat, terveydenhuolto ja asuminen) niiden tulisi koota yhteen kolme strategista politiikan tarkastelukulmaa, jotka ilmentävät ongelmien luonnetta ja toimintamahdollisuuksia ja muodostavat yhdessä realistisen ja toteuttamiskelpoisen romanien integraatiota edistävän politiikan kolme pilaria:

- a) rodusta tai etnisestä taustasta riippumaton syrjimätön osallistava politiikka – sosiaalisten ongelmien keskittymiseen puuttuminen sekä äärimmäisen köyhyyden ja puutteen vähentäminen
- b) politiikka, jolla tuetaan johonkin romaniyhteisöön kuuluviksi itsensä katsovien autonomian lisäämistä ja heidän saavuttamansa sosiaalista osallisuutta
- c) yleinen rasismien vastainen politiikka ja julkisuus.

3.3 rodun tai etnisen taustan perusteella syrjimätön osallistava politiikka – yleinen saatavuus, syrjäytymisen keskittymiseen puuttuminen sekä äärimmäisen köyhyyden ja puutteen vähentäminen

3.3.1 sen sijaan, että keskityttäisiin etnisiin tai rodullisiin ominaispiirteisiin, syrjimättömän integraatiopolitiikan avulla on puututtava rodullisista erityispiirteistä riippumatta sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyviin ongelmiin esimerkiksi koulutuksen, työllisyyden (työllisyyden eri muodot mukaan luettuina kuten

⁽¹³⁾ Tässä tekstijaksossa tehdään suosituksia yleisesti politiikoista tai niiden asiayhteydestä, mutta tilarajoitusten vuoksi siinä ei voida tarkastella yksityiskohtaisesti kutakin politiikkaa.

yrityttäjä, itsenäinen ammatinharjoittaminen jne.) terveydenhuollon ja asumisen aloilla, kuten komission tiedonannossa todetaan. Siinä on otettava huomioon sosioekonomisten haittojen alueellinen keskittyminen syrjäytyneen ryhmän etnisiin tai muin perustein määriteltävästä kokoonpanosta riippumatta ja asetettava Eurooppa 2020-strategian linjausten mukaisesti etusijalle kahden konkreettisen ongelman ratkaiseminen.

3.3.2 Ensimmäinen näistä painopisteistä on ”täysimääräistä pääsyä” koskevan kriteerin johdonmukainen täyttäminen. Sen lisäksi, että yhtäläiset mahdollisuudet kattavat syrjinnän poistamisen oikeudellisessa mielessä, ”täysimääräinen pääsy” kattaa myös fyysisen saatavuuden ja käytettävyyden vaatimukset, tarpeisiin mukauttamisen, kohtuuhintaisuuden sekä normeja vastaavaa laatua koskevan vaatimuksen. Oikeudellisten esteiden poistamisen lisäksi tavoitteena on tuoda julkisia palveluja lähemmäs asuinalueita, joissa romaniväestön osuus on suuri, ja parantaa liikenneyhteyksiä, jotta helpotetaan romanien pääsyä osalliseksi instituutioista ja palveluista, joihin heillä on oikeus olosuhteidensa perusteella.

3.3.3 Syrjäytyminen voi keskittyä pääasiassa kahdella tavalla: 1) maantieteellisesti ja asumiseen liittyen ja 2) institutionaalisessa mielessä siten, että palvelujen (myös julkisten palvelujen) tarjoajilla on asiakkaina sosiaalisesti syrjäytyneitä henkilöitä (institutionaalisen erottelun ilmiö).

3.3.4 Syrjäytymisen keskittymistä on mahdollista heikentää ensinnäkin kiinnittämällä huomio institutionaalisten olojen sekä köyhimpien ja vähiten normien mukaisten asuinalueiden kohdennettuun parantamiseen ja toiseksi vähentämällä eristäytymistä eli toteuttamalla institutionaalista integraatiota koskevia uudistustoimia, joiden tarkoituksena on tietoisesti vahvistaa ryhmien sekoittumista ja vuorovaikutusta.

3.3.5 ”Täysimääräinen pääsy” on Lissabonin strategian perustavoitteisiin liittyvän keskeinen seikka: työmarkkinoihin ja muihin sosiaalisiin näkökulmiin liittyvät toimet, liikkuvuuden vahvistaminen ja opetusala ovat näin ollen edelleen painopistealoja. Viime vuosina laadituissa strategisissa asiakirjoissa korostetaan uudelleen ja aiempaa voimakkaammin terveyteen ja erityisesti kansanterveyteen liittyviä kysymyksiä sekä asumista ja kaupunkikehitystä koskevaa politiikkaa painottaen eristettyjen asuinalueiden, leirien ja muiden erottelua ilmentävien alueiden poistamista. Samalla tulee kehittää paikallistaloutta, paikallisyhteisön aloitteita, mikroyrityksiä (itsenäistä ammatinharjoittamista) sekä pk-yrityksiä ja julkisyhteisön tai yksityisesti (valtiovaltaasta riippumattomat organisaatiot) hallintoituja kunnallisia palveluja. Lasten köyhyyden torjumista koskevien ja romanien asemaa parantavien strategioiden yhteensovittaminen on ensisijaisen tärkeää (äitien työnsaannin tukeminen vahvistamalla kunnan vastuuta lasten koulunkäynnistä, esikoulua ja varhaiskasvatusta koskevien yhtäläisten mahdollisuuksien varmistaminen ja huomion kiinnittäminen tukiin ja kannustimiin, jotta köyhyydessä elävien vanhempien lapset saavat koulutusta ja jatkokoulutusta).

3.4 politiikka, jolla tuetaan johonkin romaniyhteisöön kuuluviksi itsensä katsovien autonomian lisäämistä ja heidän saavuttamaansa sosiaalista osallisuutta

3.4.1 On elintärkeää, että samaa identiteettiä tunnustavat voivat oma-aloitteisesti ja valitsemansa vertaisryhmän kanssa yhdessä ja yhteisönä valita oman tiensä ja ylläpitää kieltä, kulttuuria, perinteitä ja muita tekijöitä, joihin heidän identiteettinsä perustuu. Tästä syystä valtiotasoisien romanien integrointistrategian täytyy tasoittaa tietä sille, että ne, jotka tunnustavat romani-identiteettiä, voivat kehittää omia yhteisöjään ja omia julkisia foorumeitaan (tiedotusvälineitä) ja organisaatioitaan sekä taata niiden toiminnan samoin kuin mikä tahansa muu sosiaalisesta syrjäytymisestä kärsivä vähemmistöryhmä. Yhtä tärkeää on, että romanien valtiollisilla ja valtiovaltaasta riippumattomilla organisaatioilla on samat mahdollisuudet vähemmistöjen järjestäytymisen alalla kuin muilla etnisillä vähemmistöillä ja että ne saavat tarpeen mukaan, suhteessa niiden henkilömääriin samaa taloudellista tukea kuin muut etniset vähemmistöt.

3.4.2 Tämän edellytyksenä on, että kulttuurienvälisyydestä tulee periaatteiden, teorian ja unionin ja institutionaalisten hyvien käytäntöjen tasolla todellinen toimintaa ohjaava tekijä ja osa päivittäistä elämää Euroopassa.

3.4.3 Vähemmistöjä tukevien politiikkojen keskeinen tekijä on, että johonkin vähemmistöön kuuluvat kansalaiset saavat äänensä kuuluviin ja voivat ajaa etuaan. On syytä tukea välineitä ja lähestymistapoja, joiden avulla he voivat tuoda esiin heihin kohdistuvia sosiaalisia haittatekijöitä ja torjua niitä poliittisin keinoin.

3.4.4 Ihmisten autonomiaa lisääviin politiikkoihin tulisi sisällyttää vähemmistöjä tukevia toimia, jotta voidaan edistää romanien pääsyä työmarkkinoille ja myös heidän nousuaan korkeille paikoille liike-elämässä, julkishallinnossa, politiikassa, tiedotusvälineissä, tieteessä ja taiteessa, samalla kun heitä autetaan aloittamaan omia pieniä ja keskusuuria yrityksiään.

3.5 Rasismien vastainen politiikka

3.5.1 Rasismien vastaisen strategian kohderyhmänä on yhteiskunta kokonaisuudessaan, ja tällaisen strategian poliittinen ulottuvuus perustuu siihen käsitykseen, että dynamisessa, kehittyvässä, oikeudenmukaisessa ja inhimillisessä maailmassa ihmisten yhteiskunnallisen aseman tulee perustua olennaisin osin kykyihin ja pätevyyyteen eikä syntymässä saatuihin etuihin tai haittatekijöihin, jotka määräävät heidän mahdollisuutensa onnistua elämässä. Ihmisten ei pitäisi myöskään joutua kärsimään heihin kohdistuvan syrjinnän kielteisistä seurauksista. Perittyjen ja muuttumattomien ominaisuuksien, kuten sukupuolen, alkupeuran ja uskonnon, perusteella ei saa syrjiä ketään. Syrjinnän vastainen sääntely on tehokkain väline, jolla varmistetaan, että näitä periaatteita noudatetaan käytännössä. Olisi myös hyödyllistä, jos unionin syrjinnänvastaista lainsäädäntöä pantaisiin täysimääräisesti täytäntöön valtiotason eri toimialoilla ja sääntelyjärjestelmissä. Tällainen lainsäädäntö on kuitenkin tehokasta paitsi siihen sisältyvien rangaistusten ja niiden pelotusvaikutuksen vuoksi, myös siksi, että lainkuuliaiset kansalaiset, jotka muodostavat demokraattisen yhteiskunnan enemmistön, pyrkivät elämään noudattaen lain kirjainta ja henkeä.

3.5.2 Kun otetaan huomioon, että on vaikea muuttaa ihmisten mielipiteitä tai horjuttaa heidän ennakkoluulojaan ja rasistista ajattelutapaansa rationaalisin perustein, rasismin vastainen politiikka perustuu pääasiassa tiettyihin käyttäytymis- ja viestintämalleihin; ne levittävät myönteistä käsitystä viestintämuodoista, joissa ei turvauduta väkivaltaan ja jotka perustuvat yhteistyöhön ja ongelmien ratkaisuun rationaaliselta pohjalta. Samalla niissä tuomitaan ennakkoluuloihin ja vihaan perustuvat aggressiiviset ja rasistiset käyttäytymismallit. Tämän vuoksi mielipiteen muokkaajilla ja erityisesti politiikan ja tiedotusvälineiden vaikutusvaltaisilla edustajilla on erityinen vastuu.

3.6 Strategian "näyttöön perustuvan" luoteen vahvistaminen

3.6.1 EU on saavuttanut merkittävää edistystä eri politiikanaloilla kahden viime vuosikymmenen aikana; toimet ovat kattaneet sosiaalisen syrjäytymisen objektiivisen arvioinnin ja syrjäytymisen torjunnan sekä arvioinnin tuloksien sisällyttämisen sosiaalipolitiikkaan. Tietojen saatavuus on ehdoton edellytys sille, että asianmukaisia politiikkoja voidaan panna täytäntöön ja arvioida. Sen enempiä koko väestöä kuin kohderyhmiäkään koskevaa tietoa ei edelleenkään ole paljoakaan tähän mennessä toteutetuista toimista huolimatta. Strategian tavoitteet huomioon ottaen on tärkeää saavuttaa edistystä seuraavassa kuvatuilla aloilla.

3.6.2 Rodun tai etnisen taustan perusteella syrjimätön osallistava politiikka: jatkettaessa köyhyyden ja puutteen eri muotoja koskevien arviointimenetelmien kehittämistä on tarpeen arvioida, missä määrin syrjäytyminen on keskittynyt ja korostaa asianomaisten politiikkojen perusteella toteutettujen toimien vaikutusta. Komitea suosittaa, että Eurostat ja jäsenvaltioiden tilastotoimistot lisäävät syrjäytymistä koskeviin indikaattoreihin äärimmäistä köyhyyttä ja syrjäytymistä koskevia indikaattoreita ja että ne määrittävät sellaisen tilastollisen arviointi- ja tarkastelumenetelmän periaatteet, jonka avulla on mahdollista arvioida äärimmäistä köyhyyttä ja puutetta.

3.6.3 Tältä pohjalta jäsenvaltioiden tulisi kartoittaa strategioidensa puitteissa ne alueelliset yksiköt (taajama-alueet, hökkelikylät, lähiöt, leirit, kaupunkien ydinalueiden slummikorttelit, maaseudun asuinryhdykskunnat jne.), joille on ominaista syrjäytymisen ja äärimmäisen syrjäytymisen eri muotojen erityisen suuri keskittyminen asuinalueilla, riippumatta siitä, ovatko nämä alueet yleisen käsityksen mukaan romanien asuttamia. Komitea suosittaa, että jäsenvaltiot laativat yhdyskuntasuunnittelustrategioita, joiden tarkoituksena on poistaa tällaiset alueet tai parantaa niiden asumiskelpoisuutta ottamalla käyttöön mekanismeja, jotka perustuvat näiden strategioiden seurannassa tarvittavaan näyttöön.

3.6.4 "Romanien autonomiaa lisäävä politiikka": ongelmat ja haitat voidaan kartoittaa vain, jos tiettyä etnistä identiteettiä tunnustavat henkilöt haluavat tulla merkityksi julkisiin rekistereihin kytkeeseen vähemmistöön kuuluvina henkilöinä. Jollei tällaista pyyntöä kuitenkaan esitetä, on kiellettävä selväsanaisesti ja päättäväisesti rodullisiin erityispiirteisiin liittyvän merkinnän lisääminen kansallisiin rekistereihin. Kun otetaan huomioon etnisiin vähemmistöihin liittyvien tietojen huomattava arkaluonteisuus, on syytä taata kaikin keinoin yhtäältä henkilötietojen maksimaalinen suojeleminen ja toisaalta vähemmistöihin liittyvien yhdisteltyjen tietojen maksimaalinen julkisuus.

3.6.5 Komitea ehdottaa, että samalla kun vähennetään syrjäytymistä ja köyhyyttä ja lievennetään niiden äärimuotoja, tuetaan sellaisten romaniyhteisön kehittämiseen tähtäävien kielellisten, kulttuuristen, opetusalaan liittyvien ja yhteisölähtöisten ohjelmien tukemista, joilla voidaan todella saavuttaa romanit näiden omin keinoin.

3.6.6 "Rasismin vastainen politiikka": sekä unioni- että valtiotasolla tehtyjen tutkimusten perusteella on syytä toteuttaa jatkotoimia, joilla voidaan seurata romaneihin liittyvien ennakkoluulojen muutoksia, ennakkoluulojen määrää eri väestöryhmissä ja politiikkojen vaikutusta etnisten ennakkoluulojen ja rasismin kehitykseen. On toteutettava koko suurelle yleisölle kohdistettavia valituskampanjoita, joilla torjutaan väestössä havaittavia syrjiviä asenteita ja rasistisia ennakkoluuloja. On myös varmistettava niiden säännöllinen seuranta.

3.6.7 Komitea suositaa painokkaasti, että ei havainnoida vain ennakkoluulojen ja rasismin suuntauksia, vaan myös viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan aloitteiden myönteisiä vaikutuksia, yhteiskunnallisia hyötyjä ja hyviä käytänteitä, joilla pyritään vähentämään romaneihin kohdistuvia ennakkoluuloja ja muukalaisvihaa sekä parantamaan kulttuurienvälistä osallistavaa integroitumista.

3.7 Yleisen edun näkökohdat valtiotason täytäntöönpanossa

3.7.1 Monitahoisuus: Komitea huomauttaa, että on tarpeen kehittää toimia, joilla vahvistetaan romanien myönteistä roolia yhteiskunnassa, parannetaan heidän elinolojaan ja edistetään heidän integraatiotaan monenlaisilla toiminnanaloilla. Nämä toimet tulee nostaa järjestelmällisesti noudatettavien politiikkojen tasolle. Tämän vuoksi on ensinnäkin nivottava toiminnanaloihin liittyvät tekijät yhteen ja toiseksi organisoitava hyvän hallintotavan tiimoilta suhteita eri sektorien välillä ja kolmanneksi käynnistettävä järjestelmällinen täytäntöönpano poliittisella tasolla. Tämä edellyttää, että kaikki täytäntöönpanoon osallistuvat osapuolet noudattavat yhtenäistä ja yksituumaista lähestymistapaa.

3.7.2 Ohjelmien kaikkien osien on oltava johdonmukaisesti sidoksissa toisiinsa (johdonmukaisuus), ja niiden on oltava yhdenmukaisia (yhtenäisyys). Kolmas täytäntöönpanoon liittyvä keskeinen näkökohta on suunnittelu ja painopistealojen määrittely (vaiheittainen toiminta), mikä tarkoittaa, että realistiset tavoitteet ovat saavutettavissa vain etenemällä hyvin suunniteltujen vaiheiden ja peräkkäisten osatekijöiden avulla. Tämä puolestaan edellyttää, että koordinaatiosta vastaa viranomainen, jolla on siihen tarvittavat toimivaltuudet.

3.7.3 Suunnitellessa ja pantaessa täytäntöön integraatiopolitiikkaa on aina keskityttävä todellisiin tarpeisiin ja toimittava eriytetysti ja joustavasti, jolloin mahdollistetaan myös toimien toteuttaminen ottaen huomioon paikalliset (alueelliset) ominaispiirteet optimaalisella tavalla. Integraatiostратегияt tulee suunnitella ja panna täytäntöön kahdensuuntaisesti ja molemminpuolisten pyrkimysten ja vaikutusten pohjalta. Niiden tavoitteena tulee olla kaikkien keskinäinen hyödyttäminen.

3.7.4 Kiinnostuksenilmaisupyyntöjen tekemisen ja EU:n varojen käytön olennainen edellytys on tarjouskilpailujen julkaisemisen ja kertomusten laatimisen edellytyksien yksinkertaistaminen. Huolellisesti suunnitellussa täytäntöönpanossa tulisi keskittyä valmiuksien vahvistamiseen, asianmukaiseen koordinointiin ja sitoutuneen poliittisen tahdon tukemiseen. Myös sidosryhmien edustajien osallistuminen suunnitteluprosessiin on elintärkeää.

3.7.5 Näyttöön perustuva täytäntöönpano – indikaattorit: julkisten politiikkojen on osoitettava tehokkuutensa todennettavissa olevalla tavalla eli niiden on osoitettava tehokkaiksi alkuperäisen tavoitteen osalta. Poliitikalla ei pidä aiheuttaa vahinkoja ja riskejä, jotka ovat suurempia kuin ne, joilta politiikalla on tarkoitus suojata, eikä siitä pidä aiheutua turhan korkeita kustannuksia. Tämän vuoksi on toteutettu merkittäviä, joskin riittämättömiä, toimia, jotta politiikka perustuisi entistä enemmän näyttöön. Romanian integraation alalla on erityisen tärkeää, että ohjelmien lisäksi myös koko politiikka on arvioitavissa. Sen vuoksi sekä valtio- että unionitasolla on edistettävä arviointikulttuuria, vaatimusjärjestelmän lujittamista, sosioekonomisten ja sosiaalialan tulosindikaattoreiden standardoitua käyttämistä viitaten aina asianomaiseen kohderyhmään sekä tietteisesti perustellun institutionaalisen arviointijärjestelmän luomista. Tähän tarkoitukseen on järjestettävä riittävä rahoitus.

3.7.6 ETSK tukee vuoteen 2020 ulottuvien, romanien kansallisten integrointistrategioiden EU:n puitekehysten ja siihen liittyvien valtiotasosten politiikkojen täytäntöönpanoa, mutta haluaa osallistua näiden politiikkojen arvioimiseen kansalaisyhteiskunnalta saamansa valtuutuksen perusteella ja tukeutuen luontaisiin yhteyksiinsä, jotka yhdistävät sen ja jäsenvaltioiden kansalaisyhteiskunnan organisaatiot. Komitea aikoo toimia välittäjänä EU:n toimielimien ja organisoituneen kansalaisyhteiskunnan välillä ja osallistua aktiivisena kumppanina romaniväestön osallistamista käsittelevään unionin foorumiin sekä jäsennellyn vuoropuhelun muihin muotoihin.

3.7.7 Osallistuminen ja edustaminen: Integraatiopolitiikka edellyttää niin teoriassa kuin käytännössäkin asianomaisten tahojen tiivistä osallistumista. Tästä syystä on vältettävä oikeuksia rajoittavia holhoavia menettelytapoja, ja samalla on syytä varmistaa, että romanien ruohonjuuritason organisaatiot, kansalaisyhteiskunnan paikalliset edustajat, tieteen asiantuntijat ja työmarkkinaosapuolet kutsutaan osallistumaan mahdollisimman monimuotoisesti ja tiiviisti päätöksenteko- ja täytäntöönpanoprosesseihin, kuten komission tiedonannossa ja muissa asioita koskeissa asiakirjoissa selvästi todetaan. Kohdealueilla on erityisen

tärkeää toteuttaa positiivisia toimia, joilla varmistetaan, että erityisen epäsuotuisissa asemassa olevat ryhmät (naiset, yksinhuoltajaäidit, vierasta kieltä äidinkielenään puhuvat, vammaiset jne.) voivat osallistua poliittiseen elämään.

3.7.8 Poliitikkojen oikeellisuus, uskottavuus ja tehokkuus riippuvat olennaisilta osin siitä, osallistuvatko niiden ensisijaiset kohteet niihin ja ottavatko he ne omikseen. Tämän vuoksi on syytä kutsua romaniyhteisön edustajat mukaan romanien integraatioon liittyvien politiikkojen laatimiseen ja täytäntöönpanoon unionissa, valtiotasolla ja itsestään selvästi myös paikallistasolla (osallistumiseen perustuva osallisuus).

3.7.9 Sosiaalinen syrjäytyminen ja sen äärimmäiset muodot liittyvät usein kiinteästi toisiinsa - vaihdellen jäsenvaltioittain - ja niihin liittyy sellaisia käytösmalleja, elämäntyyliä ja tottumuksia, jotka eroavat valtaväestön noudattamista sosiaalisista normeista (esim. vaeltaminen, erityiset toiminnanalat, kuten käytetyn tavarankin hankkiminen ja myyminen, erityiset käsityöammatit). Näihin seikkoihin on kiinnitettävä erityishuomiota laadittaessa kansallisia strategioita. Joissakin tapauksissa etniseen ryhmään liitetyt asennoitumistavat ovat kuitenkin täysin poikkeavia ja rikollisia. Vastakkaisten kulttuurinormien rauhanomaisen rinnakkaiselon varmistaminen pitäen jatkuvasti huolen siitä, että toisistaan eroaviin asenteisiin ja tottumuksiin perustuvat jännitteet ja ristiriidat pysyvät noudatettavan oikeudellisen säännösten puitteissa tulisi olla kansallisten strategioiden osallistavan luonteen määrittäviä tavoitteita ja samalla erityinen haaste, johon niiden on vastattava. Tämän vuoksi on tärkeää tarjota tilaisuuksia avoimeen viestintään ja ottaa käyttöön myös pääasiallisten tahojen käytettävissä olevia menettelyjä, joiden puitteissa monikulttuurisuuden asiantuntijat - myös alkuperältään tai identiteetiltään romaneihin kuuluvat henkilöt - ja sosiaalityöntekijät ovat ensisijaisen tärkeässä asemassa niin julkisten palvelujen kuin yhteisölähtöisten ohjelmien alalla (välitystoimet, ennalta ehkäisevät toimet, ryhmien lähentämistä toisiinsa koskevat palvelut ja niin edelleen), kuten komission tiedonannossa todetaan.

3.8 Tulevaisuuden näkymiä

3.8.1 ETSK:n näkemyksen mukaan EU saattaa olla tällä hetkellä historiallisessa käännekohdassa sen toimielimien, hallitusten, jäsenvaltioiden ja paikallisviranomaisten ja -yhteisöjen toteuttamien toimien ansiosta. Se voi vihdoin kehittää politiikan, jolla edistetään EU:n kaikkein syrjäytyneimmän ja epäsuotuisimmassa asemassa olevan etnisen ryhmän asemaa ja joka perustuu yhteiseen lähestymistapaan. Kalliiksi käyvien tappioiden sijaan on mahdollista päästä järkevään ja inhimilliseen lopputulokseen. Komitea haluaa antaa täyden tukensa tälle prosessille ja sen toteuttamiselle.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n politiikkojen vaikutus liikennetyöntekijöiden työllistymismahdollisuuksiin, koulutustarpeisiin ja työoloihin" (EU:n pyytämä valmistelevala lausunto)

(2011/C 248/04)

Esittelijä: **André MORDANT**

Euroopan komissio päätti 17. marraskuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

EU:n politiikkojen vaikutus liikennetyöntekijöiden työllistymismahdollisuuksiin, koulutustarpeisiin ja työoloihin

(valmistelevala lausunto).

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 150 puolesta ja 2 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

Liikennealalla on lähitulevaisuudessa edessään monia haasteita, kuten bensiinivarojen niukkuus ja bensiinin hintojen mahdollinen nousu, tarve edistää energiatehokkuutta, vaatimus osallistua ilmastonmuutoksen torjumiseen ja siirtyminen vähähiiliseen talouteen sekä väestön ikääntyminen ja sen vaikutus yhtäältä pätevän henkilökunnan saatavuuteen ja toisaalta erilaisiin liikkumistarpeisiin. Nämä kehityskulut otetaan huomioon ETSK:n lausunnossa.

1. Suositukset ja päätelmät

1.1 ETSK huomauttaa, että liikenneala, joka on tärkeä työllistäjä ja kattaa 4,4 prosenttia EU:n työvoimasta, tarjoaa tulevaisuudessa merkittäviä työllistymismahdollisuuksia Euroopalle. Se on välttämätön myös Euroopan taloudelliselle kehitykselle, kansalaisten liikkuvuudelle, sosiaaliselle osallisuudelle sekä Euroopan taloudelliselle ja sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle.

1.2 ETSK suosittelee houkuttelemaan naisia ja nuoria työntekijöitä liikennealan työpaikkoihin toimilla, jotka parantavat kaikkien liikennemuotojen työpaikkojen laatua, työoloja, koulutusta ja elinikäistä oppimista, uramahdollisuuksia sekä toimintaturvallisuutta ja työsuojelua ja jotka edistävät työ- ja perhe-elämän välistä tasapainoa.

1.3 ETSK suosittelee, että kaikki liikennemuodot kartoittavat – Euroopan komission tuella – nykyiset koulutusmahdollisuudet ja analysoivat tulevaisuuden koulutustarpeet kansallisella, alueellisella ja yritysten tasolla. Panostus elinikäiseen oppimiseen on erityisen tärkeää.

1.4 ETSK katsoo, että on taattava korkeatasoisen koulutuksen riittävä tarjonta oppilaitoksissa ja yrityksissä, mikä vaatii yhteistyötä työmarkkinaosapuolten, alueiden ja oppilaitosten välillä kaikissa liikennemuodoissa. ETSK suosittelee painokkaasti koulutuskeskusten välistä yhteistyötä Euroopan tasolla. ETSK

katsoo, että koulutettavien ei pitäisi joutua vastaamaan ammatillisen koulutuksen kustannuksista. Tämä on erityisen tärkeää, kun pyritään edistämään liikennealan uramahdollisuuksia.

1.5 ETSK suosittelee EU:n lainsäädännön antamista junahenkilökunnan ja lentokoneiden matkustamomiehistön todistuksista ja luvista, jotta voidaan varmistaa laadukkaat työpaikat, palveluiden laatu ja turvallisuus sekä helpottaa työntekijöiden liikkuvuutta Euroopassa.

1.6 ETSK pitää direktiiviä 2003/59/EY myönteisenä esimerkkinä ja pyytää Euroopan komissiota harkitsemaan lisälainsäädäntöä pakollisesta koulutuksesta ja täydennyskoulutuksesta muissa liikennemuodoissa.

1.7 Jotta voidaan edistää liikennealaa ammattina, ETSK suosittelee kansallisella, alue- ja paikallistasolla koordinoituja toimia, joiden avulla tehdään tutuksi liikennealaa ja edistetään siihen liittyviä ammatteja esimerkiksi kouluissa.

1.8 ETSK painottaa, että naisten hakeutuminen liikennealan ammatteihin riippuu merkittävästi kannustimista, joiden avulla liikenneala mukautuu naistyöntekijöiden erityistarpeisiin. Komitea suosittelee, että liikennealan ja sillä toimivien yritysten olisi laadittava politiikkoja, jotka kannustavat naisia työskentelemään alalla.

1.9 Kun otetaan huomioon väestörakenteen muutos ja työvoiman ikääntyminen, ETSK suosittelee, että liikenneala ja sillä toimivat yritykset analysoivat henkilöstönsä ikärakennetta ja tulevia työvoimatarpeita voidaan kehittää koulutusta, työn organisointia ja eri ikäryhmien tarpeisiin mukautettavia toimia työterveyden parantamiseksi.

1.9.1 ETSK kehottaa myös painottamaan yhä voimakkaammin uramahdollisuuksien tarjoamista liikennealan työntekijöille, jotta alasta tulee houkuttelevampi nuorille.

1.9.2 ETSK ehdottaa, että merenkulkualalla parannettaisiin mahdollisuuksia edetä tavallisen merimiehen asemasta päällystöön.

1.9.3 ETSK suosittelee, että julkisen liikenteen ala tehostaisi toimiaan bussinkuljettajien uramahdollisuuksien parantamiseksi esimerkiksi tarjoamalla ryhmänjohtajan ja liikenteen suunnittelun tehtäviä.

1.10 Komitea katsoo, että liikennetyöntekijöiden ja matkustajien henkilökohtainen turvallisuus sekä fyysisten hyökkäysten ja väkivallan estäminen ovat suuria haasteita, ja suosittaa painokkaasti nollatoleranssin soveltamista väkivaltaan.

1.10.1 ETSK kehottaa toteuttamaan infrastruktuuriin liittyviä ennaltaehkäisytoimia, esimerkiksi rakentamaan riittävästi koh-tuuhintaisia ja turvallisia pysäköintialueita maanteiden rahtiliikenteelle sekä laadukkaita juna-, metro-, raitiovaunu- ja bussiasemia. EU:n olisi tarjottava taloudellista tukea näihin infrastruktuuritoimiin.

1.10.2 ETSK kehottaa palkkaamaan asemille ja julkisiin liikennevälineisiin riittävästi pätevää ja asianmukaisen koulutuksen saanutta henkilökuntaa väkivallan ehkäisemiseksi.

1.10.3 ETSK suosittelee tieturvallisuusviraston perustamista.

1.11 Kun otetaan huomioon Lissabonin sopimuksen 9 artikla ja työntekijöiden sosiaalisia perusoikeuksia koskeva peruskirja, Euroopan komission pitäisi tukea liikennealan sosiaalipolitiikkaa. ETSK katsoo, että mahdollisia markkinoiden vapauttamiseen tähtääviä lisätoimia pitäisi ehdottaa vasta aiempien vapautustoimenpiteiden seurausten tarkan analyysin ja **laajan** sosiaalisten vaikutusten arvioinnin jälkeen ja niin, että toimiin liittyä erottamattomasti takeet siitä, että kilpailu ei perustu halvempiin työvoimakustannuksiin vaan palveluiden laatuun.

1.11.1 ETSK suosittelee, että esimerkiksi lentoasemien maa-huolintapalveluja tai kaikkia julkisen liikenteen palveluja koskevissa tarjouskilpailuissa taataan työllisyysturva henkilöstön pakollisella siirrolla uusille toimijoille sekä varmistetaan työolojen

ja palkkauksen taso säilyttämällä palvelun tarjoamispaikassa voimassa olevien työehtosopimusten ehdot⁽¹⁾. Tämän turvaamiseksi ETSK suosittelee sosiaalilausekkeen käyttöönottoa.

1.11.2 Yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan ja siihen kuuluvien toiminnallisten ilmatilan lohkojen ja SESAR-hankkeen toteuttamisen osalta ETSK kehottaa jäsenvaltioita käynnistämään tarkoituksenmukaiset kuulemiset työmarkkinaosapuolten ja kaikkien muiden sidosryhmien kanssa, jotta voidaan toteuttaa tasapainoisia toimenpiteitä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ilman, että menetetään työpaikkoja.

1.12 ETSK katsoo, että liikennealan sosiaalilainsäädäntöä on valvottava tehokkaasti, se on pantava tehokkaasti täytäntöön ja sen rikkomisesta on rangaistava tehokkaasti yhdenmukaisten sääntöjen mukaisesti. Keskeisten täytäntöönpanoviranomaisten valmiuksia on vahvistettava, ja lisäksi on parannettava koordinaointia ja yhteistyötä.

1.13 ETSK suosittelee EU:n lainsäädännön laatimista rajat ylittävissä liikennepalveluissa työskentelevän junahenkilökunnan työ- ja lepoaikojen säännöllisistä tarkastuksista. ETSK korostaa, että työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin säännösten noudattamista tulee valvoa paremmin erityisesti maantieliikenteen kabotaasin osalta.

1.14 ETSK neuvoo kiinnittämään erityistä huomiota tekijöihin, jotka edistävät liikennealan liikkuvien työntekijöiden työ- ja yksityiselämän parempaa yhteensovittamista. Liikennealan sosiaalilainsäädäntöä olisi parannettava työajan osalta.

1.14.1 ETSK kehottaa laatimaan täydentävää lainsäädäntöä meri- ja sisävesiliikenteen alusten miehitystä koskevien standardien määrittämiseksi, jotta voidaan taata tietty laatu- ja turvallisuustaso.

1.14.2 ETSK suosittelee parempaa ja tiukempaa valtiontuen puitesääntöjen soveltamista merenkulkualalla sekä julkisten tukien tai verovapautusten myöntämisen nivomista yhä tiiviimmin työllisyyden takaamiseen ja koulutusvelvoitteisiin.

1.14.3 ETSK katsoo, että EU:n toimielinten ja Euroopan lentoturvallisuusviraston EASA:n olisi lisättävä yhteistyötä sidosryhmien kanssa, jotta ilma-alusten miehistöille voidaan laatia turvallisuuteen keskittyvät ja tieteelliseen tietoon perustuvat lentoaikarajoitukset.

1.14.4 ETSK suosittelee alakohtaista työsuojelulainsäädäntöä eri liikennemuodoille, koska EU:n yleisessä työterveys- ja työturvallisuuslainsäädännössä ei useinkaan oteta huomioon liikennealan erityisolosuhteita.

1.14.5 ETSK katsoo, että tarvitaan asianmukainen lainsäädäntö, jotta voidaan välttää työsuojelun ”ulosliputuksen” riskit.

⁽¹⁾ Katso myös rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista annetun asetuksen (EY) N:o 1370/2007 johdanto-osan 17 kappale sekä 4 artiklan 5 ja 6 kohta.

1.15 ETSK tukee vankkumattomasti sosiaalista vuoropuhelua. Euroopan tasolla alakohtaisten neuvottelukomiteoiden on omaksuttava merkittävämpi rooli komission ehdotusten sosiaalisten vaikutusten arvioinnissa jo alkuvaiheessa ja esitettävä omat huomautuksensa ja ehdotuksensa eri liikennemuotojen osalta.

1.15.1 ETSK suosittelee, että Euroopan komissio tehostaa liikenteen ja liikkumisen pääosaston kautta tehtävää yhteistyötä alakohtaisten neuvottelukomiteoiden kanssa ja ottaa huomioon työmarkkinaosapuolten asiantuntemuksen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

1.16 ETSK katsoo, että EU:n toimielimillä ja eurooppalaisilla työmarkkinaosapuolilla ei ole käytettävissään riittäviä tilastotietoja ja vertailuanalyysseja eri liikennemuotojen työllisyys- ja työoloista. Näin ollen ETSK tukee liikennealalle perustettavaa sosiaali-, työllisyys- ja koulutusasioiden seurantakeskusta, jonka on määrä tarjota olennaisia tietoja liikennepoliittisten toimenpiteiden sosiaalisten vaikutusten paremmalle arvioinnille ja jälkiarvioinnille, jotta voidaan tukea Euroopan tason työmarkkinaosapuolia alakohtaisessa eurooppalaisessa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa.

2. Liikenneala on merkittävä työllistäjä Euroopan unionissa

2.1 Määrällisesti liikennemarkkinoiden työllisyys on merkittävä: noin 9,2 miljoonaa työntekijää ja 4,4 prosenttia koko EU:n työvoimasta vuonna 2007. Nämä luvut sisältävät kuljetusmuodot, matkatoimistot/matkanjärjestäjät ja liikennettä avustavat palvelut, kuten rahdinkäsittelyn, väliavarastoinnin ja varastoinnin.

2.2 Eri liikennemuodot työllistävät noin 2,9 miljoonaa työntekijää maanteiden rahtiliikenteessä, 1,9 miljoonaa työntekijää maanteiden matkustajaliikenteessä, 864 000 työntekijää rautateillä, 43 400 työntekijää sisävesiliikenteessä, 184 000 työntekijää merenkulussa ja 409 000 työntekijää lentoliikenteessä. Liikennettä avustavat palvelut työllistävät noin 2,3 miljoonaa työntekijää. ⁽²⁾

2.3 Liikennetyöntekijöiden määrä kasvoi vuosina 2004–2007 tasaisesti 8,6 miljoonasta 9,2 miljoonaan työntekijään EU:n 27 jäsenvaltiossa. Kasvua tapahtui pääosin maanteiden rahtiliikenteen ja matkustajaliikenteen aloilla sekä avustavissa palveluissa. Rautatiealan työllisyys laski jyrkästi 117 000 työntekijällä 981 848 työntekijästä vuonna 2004 864 000 työntekijään vuonna 2007. ⁽³⁾

2.4 Vuosien 2008 ja 2009 talouskriisi vaikutti merkittävästi liikennealan työllisyyteen erityisesti rahtialalla.

2.5 Liikennealan tulevaisuuden työllisyysuutaukset riippuvat useista tekijöistä, esimerkiksi kaupan ja taloudellisen toiminnan kehityksestä, ikääntyvästä väestöstä ja ihmisten liikkumistottumuksista, tekniikan kehityksestä, energian saatavuudesta ja hinnoista, kestävään liikenteeseen tähtäävistä toimenpiteistä

(siirtymisestä oman auton käytöstä joukkoliikenteeseen, kuljetusten välttämisestä) ⁽⁴⁾ sekä vaihtoehtoisista liikennemuodoista, kuten pyöräilystä ⁽⁵⁾.

3. Liikennealan työpaikkojen ominaisuuksia: vähäinen houkuttelevuus – tulevaisuuden ongelma

3.1 Liikennealalla ei ole tahraton maine työllisyysalana, eikä sen työpaikkoja pidetä kovin houkuttelevina. Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön vuosina 2000 ja 2005 tekemien Euroopan työolotutkimusten alakohtaiset analyysit vahvistivat, että liikenneala kuuluu työoloiden kehittämissäätiön perusteella epäedullisimpiin aloihin.

3.2 Vuonna 2000 tehdyssä kolmannessa tutkimuksessa epäedullisimmiksi arvioituja indikaattoreita olivat ympäristöolot, ergonomia, epäsäännölliset työajat, pitkät työajat, työn vaativuus, vaikutusmahdollisuuksien puute työssä, koulutusta edellyttämätön työ, tehtävien vähäinen joustavuus ja syrjintä.

3.3 Vuonna 2005 tehdyssä neljännessä tutkimuksessa (joka koski ainoastaan maantieliikennettä) indikaattoreita olivat työajat, epäsäännölliset työajat, tasapaino työaikojen ja perheen/ihmissuhteiden välillä, vaikutusmahdollisuudet työssä, koulutusta vaativa työ, väkivalta, stressi sekä tuki- ja liikuntaelinten ongelmat. ⁽⁶⁾

3.4 Suurin osa liikennealan työstä edellyttää liikkumista (kuljettajat, lentäjät, eri alojen liikennevälineiden miehistöt) tai on suoraan liikenteeseen liittyviä tehtäviä, kuten liikenteenvalvontaa. ”Suurimman ryhmän EU:ssa muodostavat kuljettajat ja siirrettävien koneiden käyttäjät (45 prosenttia vuonna 2006).” ⁽⁷⁾ Säännölliset ja usein hyvin pitkät poissaolot kotoa sekä säännöllinen vuorotyö ovat haittatekijöitä, kun otetaan huomioon työntekijöiden kasvavat vaatimukset paremmasta työ- ja yksityiselämän tasapainottamisesta. Lisäksi suurimmassa osassa näistä ammateista on matala palkka.

3.4.1 ETSK katsoo, ettei epämukaviin lepoaikoihin pidä tyytyä, vaan päinvastoin on aina pyrittävä tyydyttäviin lepoaikasääntöihin kaikkien liikennemuotojen henkilöstön osalta.

3.5 Ala on pääosin miesvaltainen ja kuuluu aloihin, joissa sukupuolten eriarvoisuus on suurinta, sillä naisia on alalla vain 21,1 prosenttia (82,2 prosenttia maaliikenteen työntekijöistä on miehiä). Tutkimusten mukaan naisten osuuden kasvattaminen parantaa usein molempien sukupuolten työoloja.

⁽²⁾ Liikenteen ja liikkumisen pääosaston tilastollinen taskukirja 2010.

⁽³⁾ Energian ja liikenteen pääosaston tilastolliset taskukirjat 2006, 2007/2008, 2009 ja 2010.

⁽⁴⁾ Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston tilaamassa tutkimuksessa ”Investing in the Future of Jobs and Skills” analysoidaan joitakin skenaarioita.

⁽⁵⁾ Skenaarioon pohjautuva Transvisions-tutkimus (liikenteen kehitys vuoteen 2050) ilman työllisyyden kehitystä koskevia arvioita. http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/doc/future_of_transport/2009_02_transvisions_report.pdf.

⁽⁶⁾ Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiön kolmas ja neljäs Euroopan työolotutkimus; alakohtaiset analyysit 2002 ja 2009; <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/index.htm>.

⁽⁷⁾ Ks. alaviite 2.

3.6 Liikennettä pidetään **perustellusti vaarallisena toimintana**. Toimintaturvallisuus ja työturvallisuus liittyvät läheisesti yhteen erityisesti kuljettajien työssä. Kuolemaan johtavat onnettomuudet ovat ongelma myös kunnossapidon työntekijöiden keskuudessa (esimerkiksi raiteiden kunnossapito rautatiealalla), junien vaihtotöissä ja aluksilla tapahtuneissa onnettomuuksissa. Ongelmia aiheuttavat myös väkivalta ja fyysiset hyökkäykset (rahtivarkaudet maantieliikenteessä, matkustajien fyysiset hyökkäykset julkisessa liikenteessä maanteilla ja rautateilla sekä meriliikennealalla jopa merirosvous).

3.7 Liikennealan **ikä rakenne** on huolestuttava. Liikennealan työntekijöiden keski-ikä on korkea. Monet työntekijöistä jäävät eläkkeelle seuraavien 10–20 vuoden aikana. Vain 17,5 prosenttia työvoimasta on 15–29-vuotiaiden ikäryhmässä, ja 57,5 prosenttia alan työvoimasta on 30–49-vuotiaita (2006). ⁽⁸⁾

3.8 Monet alat ovat jo ilmoittaneet **vakavasta työvoimapulasta** erityisesti liikkumista vaativissa työpaikoissa. Kun otetaan huomioon Euroopan väestön ikääntyminen sekä alojen ja yritysten välinen kilpailu (nuorista) työntekijöistä, tämä aiheuttaa liikennealalle tulevaisuudessa vakavia ongelmia. Vetovoimaa on parannettava tarjoamalla houkuttelevaa koulutusta, uramahdollisuuksia samalta alalta ja parempia työoloja. Liikennealan on pyrittävä vastaamaan tarpeisiin, joita nuorilla työntekijöillä ja naisilla on työ- ja yksityiselämän paremman tasapainon suhteen. Naisia voitaisiin paremmin integroida liikennealalle positiivisten erityistoimien avulla, mikä vaatisi vähintäänkin uudenlaista saniteetti-infrastruktuuria, pukuhuoneita ja majoitustiloja sekä keskeyttämättömien työaikojen, stressin ja uupumuksen nykyistä järkevämpää arviointia kunkin liikennemuodon osalta.

4. Pätevyys- ja koulutustarpeita mutta myös uramahdollisuuksia

4.1 Enemmistöllä liikenne- ja logistiikka-alan työntekijöistä on keskiasteen koulutus. Koko EU:ssa heidän osuutensa on 58 prosenttia. Heikosti koulutettuja työntekijöitä on 28 prosenttia työntekijöistä koko EU:n tasolla. Uusissa jäsenvaltioissa pätevyystaso on korkeampi: niissä 81 prosentilla liikennealan työntekijöistä on keskiasteen koulutus ja vain 7 prosenttia on heikosti koulutettuja. 14 prosentilla kaikista EU:n liikenne- ja logistiikka-alan työntekijöistä on korkeampi koulutus (2006). "Kun tarkastellaan vuosien 2000 ja 2006 välisiä muutoksia, voidaan kuitenkin nähdä, että pätevyysvaatimukset ovat nousussa koko alalla. Heikosti koulutettujen henkilöiden osuus on laskenut kaikissa ammateissa." ⁽⁹⁾

4.2 Tekniikan kehitys ja tieto- ja viestintätekniikan käytön kasvu kaikilla liikennealoilla vaativat korkeampaa koulutusta ja enemmän täydennyskoulutusta. Elinikäisellä oppimisella ei ole suurta merkitystä suurimmalle osalle niistä liikennealan ammattiteissa toimivista työntekijöistä, joilla on keskiasteen koulutus tai alhainen koulutustaso. Asiakassuuntautunut lähestymistapa vaatii taitoja, joita ei aiemmin sisällynyt peruskoulutukseen

teknisemmin suuntautuneissa liikennealan ammattiteissa. Esimerkiksi toimintaturvallisuus ja työturvallisuus sekä taloudellinen ajotapa vaativat jatkuvaa koulutusta.

4.3 Väestönkehitys ja liikennealan epäedullinen ikärakenne edellyttävät – työn organisoinnin uusien käsitteiden lisäksi – lisäinvestointeja ikääntyvälle työvoimalle suunnattuun mukautettuun täydennyskoulutukseen. Erityisesti kuljettajan työ on ammatti, jota ei useinkaan voi jatkaa eläkeikään saakka työterveyteen liittyvien ongelmien takia.

4.4 Houkutteleva koulutus ja paremmat uramahdollisuudet alalla ja/tai yrityksissä ovat tärkeitä nuorten houkuttelemiseksi liikennealalle. Esimerkiksi merenkulkualalla on edistettävä siirtymistä tavallisen merimiehen asemasta päällystöön. Julkisen paikallisliikenteen bussinkuljettajilla pitäisi olla paremmat mahdollisuudet siirtyä liikenteen suunnittelun tai ryhmänjohtajan tehtäviin. Koulutus pitää nähdä investointina tulevaisuuteen.

5. Työolot – liikennealan liikkuvat työntekijät ovat ... liikkeellä

5.1 Yksi liikennealan merkittävistä ongelmista, joka ilmeni, kun liikenteen sisämarkkinat perustettiin ja liikennealojen sääntely purettiin, on liikkuvien työntekijöiden suuri luontainen liikkuvuus, joka edistää liikennealan työpaikkojen siirtämistä muualle ja sosiaalisen polkumyynnin käytäntöjä enemmän kuin muilla aloilla. Sosiaalilainsäädäntöön, siihen liittyviin sosiaalisiin toimenpiteisiin ja toimenpiteisiin sosiaalisen polkumyynnin käytännöiltä suojelemiseksi ja niiden välttämiseksi kiinnitettiin liian vähän huomiota.

5.2 Sijoittautumisvapautta ja avoimia liikennemarkkinoita hyödynnetään usein sisävesiliikenteessä, maantieliikenteessä ja merenkulkualalla esimerkiksi perustamalla yrityksiä EU:n jäsenvaltioihin, joissa on alhaisemmat työvoimakustannukset, alhaisemmat sosiaaliturvamaksut ja/tai veroetuja ilman, että yritykset tarjoavat palveluita kyseisissä maissa. Näin käytetään hyväksi maiden välisiä sosiaalisia ja palkkaeroja kilpailuetujen saamiseksi. Tämä aiheuttaa vaikeuksia työsopimusten jäljittämisessä, sosiaaliturvajärjestelmien takaamisessa sekä työterveys- ja työturvallisuussääntöjen valvonnassa ja täytäntöönpanossa. Jotta voidaan välttää sosiaalinen polkumyynti, tulee varmistaa isäntävaltioperiaatteen soveltaminen, mikä tarkoittaa sen valtion työehtojen noudattamista, jossa palvelu tuotetaan.

5.3 Keskustelu kestävästä liikenteestä ja ulkoisten (ympäristöön liittyvien) kustannusten sisällyttämisestä hintoihin lisää asialistalle liikenteen kohtuullista hintaa koskevan kysymyksen. Liikenteen kohtuullisen hinnan pitäisi kuitenkin sisältää myös alan laadukkaiden työpaikkojen kohtuullinen hinta. Tämä on välttämätöntä seuraavien seikkojen varmistamiseksi:

— laadukkaat palvelut

— turvallisuus

— liikennealan houkuttelevuus.

⁽⁸⁾ Työllisyys-, sosiaali- ja osallisuusasioiden pääosaston tilaama tutkimus "Investing in the Future of Jobs and Skills – Scenarios, implications and options in anticipation".

⁽⁹⁾ Ks. alaviite 5.

5.4 Liikennealan laadukkaiden työpaikkojen kohtuullinen sosiaalinen hinta pitäisi varmistaa sääntelytoimenpiteillä ja sosiaalisella vuoropuhelulla.

5.5 Myös julkisen ja yksityisen henkilöliikenteen matkustajat vaativat laadukkaita palveluita, turvallisia matkoja sekä suojelua hyökkäyksiltä ja väkivallalta.

6. Komission toimet liikennealan sosiaaliasioissa

6.1 Vuonna 2006 antamassaan tiedonannossa "Kestävää liikkuvuutta Eurooppaan" komissio määrittelee seuraavan päämäärän yhdeksi yhteisön liikennepolitiikan tavoitteista: "Yhteiskunnalliselta kannalta EU:n politiikka edistää työpaikkojen laadun parantamista ja Euroopan liikennealan työntekijöiden pätevyystason nostoa." ⁽¹⁰⁾

6.2 Yhteisen liikennepolitiikan toimivuutta koskevassa arviointitutkimuksessa ⁽¹¹⁾ esitetään sosiaalisia näkökohtia koskevaan tehtävään 1.6 liittyen luettelo liikennealan sosiaalisia näkökohtia koskevista komission lainsäädäntöaloitteista ja poliittisista asiakirjoista. Ne perustuvat osittain eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten neuvotteluihin ja aloitteisiin. Raportissa kuitenkin todetaan, että arviointi on vaikeaa tietojen puuttumisen takia tai siksi, että toimenpiteisiin on ryhdytty vasta hiljattain eivätkä ne näin ollen ole vielä tuottaneet tuloksia.

6.3 Voimme todeta seuraavaa:

6.3.1 Komission tekemissä vaikutusten arvioinneissa painotetaan talousnäkökohtien arviointia, ja ne ovat puutteellisia yhteisön aloitteiden sosiaalisten vaikutusten arviointien osalta. Tilannetta on vaikea muuttaa päinvastaiseksi sen jälkeen, kun muutokset on toteutettu.

6.3.2 Komission pitäisi analysoida ehdotustensa sosiaaliset seuraukset huolellisesti ennakoon ja ehdottaa niihin liittyviä sosiaalisia toimenpiteitä, kun se tekee ehdotuksia liikennemarkkinoiden vapauttamista edistävistä lisätoimista.

6.3.3 Luotettavia eurooppalaisia tietoja liikennealan työmarkkinoista ja todellisista työoloista eri liikennealoilla ei ole, toimialaluokituksen mukaiset tilastot työllisyydestä ovat liian yleisiä eri alojen asianmukaiseen analyysiin, ja alojen tietyistä näkökulmista tehdyt harvat vertailevat tutkimukset vanhenevat nopeasti: tarvitaan liikennealan sosiaaliasioiden seurantakeskus, jonka tulisi järjestelmällisesti saada käyttöönsä jäsenvaltioiden työsuojeluviranomaisten tiedot.

6.3.4 Tarvitaan edelleen uusia lainsäädäntöaloitteita, jotta nykyiset ongelmat voidaan ratkaista. Tiivis yhteistyö Euroopan työmarkkinaosapuolten alakohtaisissa vuoropuheluissa on

erittäin tärkeää, ja komission tulisi joka tapauksessa arvioida ja hyödyntää sosiaalisen vuoropuhelun tuottamaa asiantuntemusta ja ottaa työmarkkinaosapuolet mukaan heti alkuvaiheessa.

7. Työllistymismahdollisuudet, koulutustarpeet ja työolot – eri liikennealat

7.1 Maantieliikenne

7.1.1 Alalle on entistä vaikeampaa rekrytoida uusia kuljettajia. Tämä on suurin maantieliikenteen haasteista. Huomattakoon että tämä johtuu oloista, joissa kuljettajien ja alan on toimittava. Kuljettajien näkökulmasta työn suuri paine, epäsuotuisat työajat ja alle keskitason jäävä palkka tekevät maantieliikenteestä alan, jolla on sosiaaliselta kannalta huono maine. Toisaalta toimijoiden – erityisesti pienten ja keskisuuren yritysten – on selviydyttävä ympäristössä, jota hallitsee raivoisa alan sisäinen kilpailu, johon on lisättävä vielä ulkoisten tekijöiden, kuten talouskriisin ja polttoaineen korkeiden hintojen, vaikutus.

7.1.2 Direktiivissä 2003/59/EY säädetään ammattikuljettajien perus- ja jatkokoulutuksesta. Direktiivi tuli voimaan henkilöliikenteessä syyskuussa 2009 ja rahtiliikenteessä syyskuussa 2010. Tavoitteena ei ole ainoastaan tieturvallisuuden lisääminen vaan myös ammatin laadun parantaminen. Tämä on hyvä esimerkki sääntelytoimenpiteestä, jolla tulee olemaan muita myönteisiä vaikutuksia kuljettajien asemaan ja joka viime kädessä auttaa tekemään ammatista houkuttelevamman etenkin, kun alan merkittävä tekninen kehitys vaatii erittäin päteviä ammattikuljettajia. Kaikki riippuu kuitenkin siitä, miten jäsenvaltiot panevat direktiivin täytäntöön. Haasteena on riittävän ja laadukkaan koulutuksen tarjoaminen, koulutuksen laadukkaan opetus suunnitelman laatiminen sekä perus- ja täydennyskoulutuksen rahoitus. Viimeksi mainitun osalta on havaittu käytäntöjä, joissa perus- ja/tai täydennyskoulutuksen hinta peritään kuljettajalta, mikä vain pahentaa keskipitkällä aikavälillä alan rekrytointiongelmia.

7.1.3 Maantieliikenteellä on oma sosiaalilainsäädäntönsä. Suurin ongelma on se, ettei työ-, ajo- ja lepoaikasäännöksiä panna täytäntöön, vaikka lainsäädäntöä on parannettu ja tarkastuksia tehdään enemmän. Sama koskee työntekijöiden lähettämistä koskevaa direktiiviä siltä osin kuin sitä sovelletaan maantieliikenteen työntekijöihin, jotka työskentelevät kabotaasipalveluissa.

7.1.4 EU:n maantieliikennettä koskevan lainsäädännön on koskettava poikkeuksetta koko alaa, jotta varmistetaan kaikille tasapuoliset edellytykset rehtiin kilpailuun, tieturvallisuuteen sekä työterveyteen ja -turvallisuuteen liittyvissä asioissa.

7.1.5 EU:n poliittisten päättäjien on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotka johtavat alan todelliseen kestävyys: kannusteet toimijoille, jotta ne investoivat uuteen kalustoon ja tekniikkaan, jäsenvaltioiden paremmat valmiudet panna täytäntöön maantieliikennettä koskevaa lainsäädäntöä sekä toimenpiteet, joilla kuljettajan ammatista tehdään ammattitaitoa vaativa, mikä johtaa automaattisesti siihen, että kuva ammatista parane.

⁽¹⁰⁾ Tiedonanto KOM(2006) 314 "Kestävää liikkuvuutta Eurooppaan", s. 3.

⁽¹¹⁾ Vuosien 2000–2008 yhteisen liikennepolitiikan arviointi. http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/strategies_en.htm.

7.1.6 Tieinfrastruktuuria on parannettava erityisesti tarjoamalla turvallisia ja kohtuuhintaisia pysäköintialueita ja lepotiloja; osa eurovinjettihankkeesta saaduista tuotoista voitaisiin käyttää pysäköintialueiden ja lepotilojen laadun parantamiseen – tästä olisi hyötyä sekä yrityksille (rahdin suojeleminen) että ammattikuljettajille.

7.1.7 Perustetaan Euroopan tieturvallisuusvirasto, jonka tehtävänä on taata yllä mainittujen tarpeiden ja vaatimusten huomiointi. ⁽¹²⁾

7.2 Julkinen kaupunkiliikenne

7.2.1 EU:ssa noin miljoona työntekijää työskentelee julkisessa kaupunkiliikenteessä (kansainvälisen julkisen liikenteen liiton luvut). Riippuen siitä, millaisin toimin julkista liikennettä edistetään taajamissa, kaupungeissa ja maaseudulla, työllistymismahdollisuudet voisivat olla mittavat.

7.2.2 Kuitenkin myös julkisella paikallisliikenteellä on rekrytointiongelmia, ja julkisella liikenteellä on edessään työvoiman ikääntymisen aiheuttama ongelma. Suurin osa julkisen liikenteen työntekijöistä on kuljettajia. Hyvät työolot, parempi työ- ja yksityiselämän välinen tasapaino ja paremmat uramahdollisuudet ovat kaikki tekijöitä, jotka houkuttelevat naisia ja nuoria alalle.

7.2.3 Kuljettajien koulutusta koskeva direktiivi 2003/59/EY koskee julkista bussiliikennettä.

7.2.4 Rahoituksen lisäksi julkisen liikenteen suuri haaste on laadukkaiden palveluiden tarjoaminen. Työpaikan laadun (hyvien työolojen) ja palveluiden laadun suhde on Euroopan työmarkkinaosapuolten alakohtaisen vuoropuhelun aihe.

7.2.5 Lisäksi väkivalta ja aggressiot ovat vakava ongelma julkisessa henkilöliikenteessä. Nollatoleranssiin perustuva väkivallan vastainen politiikka suojelee matkustajia ja työntekijöitä ja auttaa tekemään joukkoliikenteestä nykyistä houkuttelevamman.

7.3 Rautatieala

7.3.1 Rautatiealalla on meneillään jatkuva rakenneuudistus, jossa tuottavuutta lisätään ja työpaikkoja vähennetään esimerkiksi rautatieasemien myyntihenkilökunnasta ja alueellisen henkilöliikenteen junahenkilökunnasta, ja rahtiliikenteessä vähennetään työvoimavaltaisen vaunuormauksen käyttöä ja korvataan se vähemmän työvoimavaltaisella koko junan kuormauksella. Uudet tekniikat, kuten Euroopan rautatieliikenteen hallintajärjestelmä (ERTMS) ja automaattiset vaihtojärjestelmät, ovat työvoiman rationalisointitekniikoita, jotka vaikuttavat eniten liikenteen valvonnan henkilöstöön tai vaihtohenkilökuntaan. Toisin kuin nykysuuntaus, yksittäisten vaunuormien suosiminen tarjoaa uskottavan ympäristöystävällisen vaihtoehdon maantieliikenteelle ja luo työllisyyttä. ⁽¹³⁾

7.3.2 Rautateiden rahtiliiketoiminnan markkinoille tulevat uudet toimijat keskittyvät junakuormapalveluihin, joissa työvoimantarve on vähäinen, kun taas investoiminen uuden infrastruktuurin kehittämiseen ja nykyisten verkostojen parantamiseen luo työpaikkoja ylläpitoon ja näihin uusiin infrastruktuureihin liittyviin tukipalveluihin.

7.3.3 Tässä tapauksessa lisääntyneeseen rautatieliikenteeseen ja rautatiekuljetuksiin siirtymiseen liittyvät työllistymismahdollisuudet eivät hyödytä pelkästään kuljettajia. Rautatiealalla on kuitenkin edessään myös rekrytointiongelmia korkeamman koulutuksen vaativissa tehtävissä (veturinkuljettajat), ja yrityksillä on haasteenaan epäedullinen ikärakenne.

7.3.4 Koulutustarpeet:

— Lisääntynyt rajat ylittävä liikenne vaatii enemmän kansallisiin turvallisuusmääräyksiin liittyvää koulutusta ja kielikoulutusta sekä kuljettajille että junahenkilökunnalle.

— Turvallisuuden korkea taso ja laadukkaat palvelut on taatava junahenkilökunnan pätevytyksen avulla.

— Uusien tekniikoiden kuten ERTMS:n käyttöönotto muuttaa kuljettajien ja liikenteen valvonnan henkilöstön profiilia ja lisää tietotekniikkakoulutuksen tarvetta.

— Rautateiden rahtiliikenteelle ominainen monipuolisten taitojen vaatimus edellyttää uusien ammattien ja asianmukaisten koulutusosoiden määrittämistä.

— Alan rakenneuudistus liittyy tiiviisti useisiin toimijoihin ja uusiin rajapintoihin. Hallinnollisella johtotasolla tarvitaan enemmän henkilöstöä. Rautateiden henkilöstön ikääntymisen ja kasvavien rekrytointiongelmien takia on kehitettävä asianmukaista koulutusta ja elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia työntekijöiden eri ikäryhmille.

7.3.5 Työolot:

— Jatkuva paine alan tuottavuuden lisäämiseksi ja kulujen leikkaamiseksi heikentää työoloja ja jakaa työvoiman kahteen tasoon. Markkinoiden avautumisen ja rajat ylittävien palvelujen lisääntymisen myötä on välttämätöntä valvoa työ-, ajo- ja lepoaikoja sekä kuljettajien pätevyystasoa ja huolehtia sääntöjen noudattamisesta.

7.4 Sisävesiliikenne

7.4.1 Sisävesiliikennettä pidetään ympäristöystävällisenä liikennemuotona, jonka kaikkia mahdollisuuksia ei ole vielä hyödynnetty. Suurten jokien vedenkorkeus on kuitenkin laskussa, mikä on alalle suuri haaste. Uudenlaisia aluksia ja toimitusjärjestelmiä (kelluvia varastoja) tutkitaan.

⁽¹²⁾ EUVL C 132, 3.5.2011, s. 94.

⁽¹³⁾ EUVL C 255, 22.9.2010, s. 92.

7.4.2 Sisävesiliikenteessä on vakava työvoimapula (sekä Reinillä että Tonavalla) niin rahti- kuin henkilöliikenteessä. Nuori sukupolvi ei ole kiinnostunut alasta siihen liittyvän työ- ja perhe-elämän epäsuhtaan, pitkien työaikojen ja epämieluiten työolojen takia (erityisesti pitkien kotoapoissaolojen takia). Todellisen lainsäädäntökehyksen puuttuminen aiheuttaa työpaikkojen siirtämistä maihin, jotka käyttävät hyväkseen valtioiden välisiä verotuseroja ja hankkivat kilpailuetua epäsuotuisampien sosiaalisten ja palkkaehtojen avulla, esimerkiksi Malta ja Kypros EU:ssa.

7.4.3 Näitä ongelmia käsitellään EU:n tasolla käytävässä sosiaalisessa vuoropuhelussa useiden aloitteiden välityksellä:

— PLATINA = NAIADES-hankkeen toimintaohjelma: useissa työosioissa käsitellään alan pullonkauloja.

— Työllisyys ja ammattitaito: EU:n ohjelma alan vetovoiman parantamiseksi.

— EDINNA (Education Inland Navigation): on perustettu kaikkien koulutuskeskusten eurooppalainen foorumi.

— EU:n yhdenmukaistettujen toimenkuvien määrittely on käynnissä (päällikkö ja merimies): näistä tulee virallinen pohja EU:n sisävesiliikenteen koulutusta koskeville yhdenne-tyille vähimmäisvaatimuksille.

— Sisävesiliikenteen eurooppalaisten koulutus- ja todistusvaatimusten (STCIN) määrittely jatkuu.

7.4.4 Reinin navigaation keskuskomissio (RNKK) toimii Euroopan sisävesiliikenteen tietokeskuksena ja yhdenmukaistaa aluksen kuljettajan todistusta yhteistyössä Euroopan komission kanssa vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmän avulla. Euroopan komissio on pyytänyt RNKK:ta laatimaan ja julkaisemaan puolivuositaiset markkinatiedot, jotka kattavat sosiaaliset ja taloudelliset tiedot, jotta luotettavia tietoja on saatavilla. RNKK:n kanssa tutkitaan ja kehitetään yksilöivää tunnistusjärjestelmää. Työntekijän henkilöllisyyden lisäksi sillä seurataan myös työ-, lepo- ja vapaa-aikaa sekä koulutusta ja todistuksia.

7.5 Ilmailuala

7.5.1 Ilmailu on EU:n taloudelle välttämätön palvelu, ja sen jatkuminen on keskeistä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja alueellisen kehityksen tukemiseksi. Euroopan lentoliikennealan kansainvälistä kilpailukykyä voidaan vahvistaa käyttämällä kaikkia Euroopan sosiaalisen mallin tuomia etuja. Yritysten on taattava yhteisön ja kansallisten sosiaalilainsäädäntöjen sekä työehtosopimusten asianmukainen soveltaminen, jotta voidaan suojella työllisyyttä ja välttää sosiaalinen polkumyynti. Erityistoimiin ryhdytään sosiaalisen vuoropuhelun käymiseksi yritysten ja jäsenvaltioiden tasoilla, jotta voidaan löytää ratkaisut siviili-ilmailun tämänhetkisiin haasteisiin.

7.5.2 Jotta voidaan tarjota turvallisuutta, varmuutta, tehokkuutta ja laadukasta palvelua julkisiin palveluihin liittyvien velvoitteiden hengen mukaisesti, tarvitaan luottamuksen, vastuunoton ja yhteistyön ilmapiiri työnantajien ja työntekijöiden välille asianmukaisilla tasoilla. Keskeinen tavoite on luoda sosiaalisesti ja ekologisesti kestävä siviili-ilmailuala.

7.5.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kiinnittää huomion yhtenäiseen eurooppalaiseen ilmatilaan, johon sisältyy toiminnallisten ilmatilan lohkojen ja SESAR-hankkeen toteuttaminen. Inhimilliset tekijät ja sosiaalinen vuoropuhelu ovat tässä ehdottoman tärkeitä alan menestykselle. Jäsenvaltioiden pitäisi käynnistää tarkoituksenmukaiset kuulemiset työmarkkinaosapuolten ja kaikkien muiden sidosryhmien kanssa, jotta voidaan ryhtyä tasapainoisiin toimenpiteisiin näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ilman, että työpaikkoja menetetään. ⁽¹⁴⁾

7.5.4 Kaikkia siviili-ilmailun työntekijöitä ja erityisesti maa- huollinnan työntekijöitä on kohdeltava yhtä hyvin kuin muita eurooppalaisia työntekijöitä. Tällä hetkellä näin ei ole: tarjouskilpailujen yhteydessä työntekijöillä on aina oltava esimerkiksi siirtoa koskevien oikeuksien tuoma suoja.

7.5.5 EU:n on tuettava toimenpiteitä, joilla tunnustetaan ja hyväksytään alalla myönnettävät pätevyudet. Kaikkien toimijoiden pitäisi tehdä muun muassa neuvotteluyhteistyötä ja investoida ammattikoulutukseen ja pätevytymiseen. Asteittaisella lähestymistavalla ja sopimuksilla voidaan saavuttaa Euroopan tasolla parhaat koulutusstandardit, minkä johdosta voidaan laatia tarkempia sääntöjä kaikilla muilla tasoilla ja jatkaa ammatillisen koulutuksen hyväksymistä koskevaa työtä sekä ottaa mukaan muut asiaan liittyvät osapuolet (EU:n toimielimet, kansalliset viranomaiset jne.).

7.5.6 Yllä mainitun perusteella on niin ikään ensiarvoisen tärkeää, että lentoturvallisuus on jatkossakin tärkein eurooppalaisia lainsäädäntötoimia ohjaava periaate. EU:n toimielinten ja EASA:n olisi konsultoitava tältä osin sidosryhmiä, jotta ilmailun miehistöille voidaan laatia turvallisuuteen keskittyvät ja tieteelliseen tietoon perustuvat lentoaikarajoitukset ja lepoaika-säännökset, joiden avulla pystytään helpottamaan pitkistä ja vaihtuvista työvuoroista sekä aikavyöhykkeiden ylityksistä johtuvaa väsymystä. Väsymys on todellinen uhka ilmailun turvallisuudelle, sillä se heikentää vireystilaa ja suorituskykyä. Se on normaali reaktio moniin lentoalan työolojen yleispiirteisiin ja johtuu unen puutteesta, vuorotyöstä ja pitkistä työvuoroista.

7.6 Meriliikenneala

7.6.1 Meriliikennealan suurin haaste on eurooppalaisten merenkulkijoiden työllisyyden pitkäaikainen heikkeneminen ja siihen liittyvä eurooppalaisen merenkulkualan taitotiedon menetys. Mukavuuslippuja ja kehitysmaista tulevia edullisia miehistöjä käytetään edelleen. Eurooppalaisessa omistuksessa ja hallinnassa olevilla aluksilla hoidettavaa kansainvälistä kauppaa hallitsee EU:n ulkopuolisista maista kotoisin oleva miehistö erityisesti merimiesten osalta. ETSK:ssa 11. maaliskuuta 2010 järjestetyssä

⁽¹⁴⁾ EUVL C 182, 4.8.2009, s. 50.

merenkulkualan ammattien houkuttelevuutta käsitelleessä konferenssissa pohdittiin kaikkia syitä siihen, miksi merenkulkualan ammatit eivät houkuttele, ja korostettiin tarvetta kohottaa merenkulkualan koulutuksen arvostusta ja edistää EU:n toimia tässä kysymyksessä.

7.6.2 Myös meriliikennealalle on tyypillistä työvoiman ikään-tyminen. Se, että päällystö jatkaa työssä eläkeiän jälkeen, johtuu pääosin siitä, että päällystöstä on pulaa ja että yritykset eivät halua ylentää merimiehiä päällystösasemaan.

7.6.3 Euroopan työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun puitteissa toteutetussa hankkeessa havaittiin kuitenkin, että ongelmana ei ole pula nuorista eurooppalaisista harjoittelijoista, jotka haluavat merenkulku-uralle, vaan pula työpaikoista ja harjoittelupaikoista aluksilla. On selvä tarve luoda ympäristö, joka edistää eurooppalaisten merenkulkijoiden rekrytointia ja koulutusta ja etenemistä merimiehestä päällystöön. Tähän voitaisiin kannustaa paremmalla ja tiukemmalla valtiontuen puitesääntöjen soveltamisella, erityisesti nivomalla julkisten tukien tai verovapautusten myöntäminen yhä vahvemmin sekä työllisyyden takaamiseen että koulutusvelvoitteisiin.

7.6.4 Alusten omistajat siirtävät liiketoimintaa pois Euroopasta ja investoivat entistä enemmän EU:n ulkopuolisissa maissa, erityisesti Kaukoidässä, sijaitseviin koulutuskeskuksiin ja merenkulkuoppilaitoksiin. Eurooppaan on tarpeen kehittää koulutuslaitosten verkosto, jotta voidaan luoda merenkulkualan koulutusjärjestelmiä, jotka sekä vastaavat uusia taitotarpeita että mukautuvat niihin. Erityisesti viimeksi mainitun näkökohdan osalta on perusteltua tutkia mahdollisuutta kehittää joustavampia ja monipuolisempia oppimismuotoja sekä peruskoulutukseen että elinikäiseen oppimiseen. Koulutusjärjestelmän ja työmarkkinoiden pitäisi vastata joustavamman urakehityksen koskevaan tarpeeseen (siirtyminen mereltä maalle ja päinvastoin) sisällyttämällä opetukseen johtamista, liiketaloutta ja kaupallisia aineita sisältäviä koulutusmoduuleja alakohtaisten taitojen lisäksi.

7.6.5 Työoloissa ongelmia syntyy töiden tilapäisyydestä, lisääntyvästä välitystoimistojen käytöstä ja suoran työsuhteen puuttumisesta tai vain välillisestä työsuhteesta varustamiseen. Työ- ja elinolot aluksilla ovat usein kehnot, alusten asuintilat ovat sopimattomia erityisesti naisille ja nuorille, ja viestintävälineet ovat puutteellisia. Lisäksi riittämätön miehitys lisää väsymystä ja vaarantaa turvallisen merenkulun. Merirosvouksen ongelma ja merenkulkijoiden kriminalisointi ovat heikentäneet alasta saatua kuvaa ja kiinnostusta harkita uraa merenkulun parissa.

7.6.6 ETSK kehottaa vahvistamaan julkisen palvelun velvoitteita sekä Euroopan mannermaan ja saarten että saarten välisten

meriyhteyksien osalta taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi sekä varmistamaan, ettei valtiontukien sääntely vaikuta haitallisesti yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden tarjontaan.

7.6.7 Kiireellisiä vireillä olevia aloitteita:

— Selvitetään mahdollisuudet antaa uusi, EU:n sisäisen kaupan kattava tarkistettu säädösehdotus miehitysehdoista.

— Selvitetään mahdollisuudet tarkistaa valtiontuen suuntaviivoja aukkojen poistamiseksi, jotta voidaan varmistaa, että EU:n veronmaksajien varat käytetään ensisijaisesti EU:n merenkulkijoiden työllisyyden tukemiseen, koulutukseen ja sisällyttämiseen kaiken sen sosiaalilainsäädännön piiriin, josta heidät on tällä hetkellä suljettu pois.

— Ratifioidaan ja pannaan täytäntöön vuodelta 2006 peräisin oleva merityötä koskeva ILO:n yleissopimus tehokkaan satamavaltioiden suorittaman valvonnan avulla.

— Laaditaan yhtenäiset ja johdonmukaiset EU:n menetelmät tietojen keräämiseen merenkulkijoiden työllisyydestä.

7.7 Satama-ala

7.7.1 Kuten muillakin liikennealoilla, satama-alan työllisyyttä koskevista analyyseista puuttuvat tilastotiedot ja määrälliset tiedot. Tästä syystä liikenteen ja liikkumisen pääosasto on tilannut hiljattain tutkimuksen satama-alan työllisyydestä. Tämä ei kuitenkaan välttämättä riitä paikkaamaan puutteita järjestelmällisesti, ja sekä Eurostatia että jäsenvaltioita olisi pyydyttävä osallistumaan tähän tehtävään. Keskeinen ongelma on satamatyöntekijän määrittely. Perinteisesti satamatyöntekijä oli ahtaaja, joka lastasi ja purki rahtia fyysisellä voimalla, mutta konttikuljetusten yleistyminen ja tekniikan kehitys ovat monipuolistaneet satamatyötä, mikä tekee määrittelystä vaikeampaa. Tätä vaikeuttaa vielä se, että entistä useammat logistiikkatyöntekijät työskentelevät satama-alueella, mutta usein erittäin suuresti vaihtelevissa oloissa. ETSK ei hyväksy satamapalvelumarkkinoiden pakollista vapauttamista.

7.7.2 Koulutustarpeet: Satamatyöläisten koulutus ja vaatimukset vaihtelevat eri puolilla Eurooppaa: joissakin maissa on kehitetty laaja-alaiset koulutusjärjestelmät ja toisissa on hyvin heikkotasoinen koulutus. Suurimmalla osalla suuryrityksistä on omat koulutusjärjestelmänsä ja suurimmalla osalla suurista satamista on omat koulutuskeskukset. Pienyritykset ja pienet satamat kuitenkin kärsivät riittävän koulutuksen puutteesta, ja tällä on kielteisiä vaikutuksia turvallisuuteen. Satama-alan koulutuksen suuri haaste on mukauttaa olemassa olevat järjestelmät tekniikan nopeaan kehitykseen ja jopa ennakoita muutoksia.

7.7.3 Olisi harkittava sellaisten yhteisten koulutuspuitteiden luomista, joissa määritellään jokaiselta koulutusohjelmalta vaadittavat osat ja moduulit ja joiden avulla maat, joiden järjestelmät eivät ole kovin tehokkaita, voisivat kehittää koulutusohjelmiaan. Yleisesti ottaen tarvitaan enemmän koulutusta, jotta voidaan parantaa EU:n satamien kilpailukykyä ja tehdä EU:n satamista turvallisempia työpaikkoja. Yksi tekijä on koulutuksen ja parempien työpaikkojen välinen yhteys: satamatyöntekijät ovat ammattityöntekijöitä, ja koulutus on suunniteltava niin, että se takaa ammattiuran ja mahdollistaa taitovalikoiman kartuttamisen. Työmarkkinaosapuolten ja viranomaisten pitäisi yhdessä hallinnoida satama-alan koulutusta, kuten monissa satamissa jo tehdään.

7.7.4 Työolot: Turvallisuus on edelleen vakava ongelma satamissa erityisesti konttien osalta. Onnettomuusraportointia on

parannettava ja ilmoituksiin on sisällytettävä paremmat ja yksityiskohtaisemmat tiedot onnettomuuksista (syyt, paikat jne.). Onnettomuusraportointi olisi standardoitava koko Euroopassa (olisi mm. sovittava yhteisestä onnettomuuden määritelmästä).

7.7.5 Toinen ongelma on työterveyttä ja -turvallisuutta koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon puutteellisuus. Tällä hetkellä ei ole olemassa erityistä EU:n lainsäädäntöä satamien työterveydestä ja -turvallisuudesta, ja alalla sovelletaan yleistä puitteidirektiiviä. Tarve alakohtaisen asetuksen laatimiselle on arvioitava huolellisesti. Lisäksi tulee parantaa satamien työoloja tehostamalla sosiaalista vuoropuhelua paikallisella, kansallisella ja Euroopan tasolla. Toimialalla tapahtuviin muutoksiin (esimerkiksi satamien yksityistämiseen) liittyvissä erityisolosuhteissa vuoropuhelun pitäisi tuottaa neuvotteluratkaisuja, joiden tavoitteena on estää haitalliset seuraukset työoloihin.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Unionin liikennepolitiikan kestävä kehitys ja Euroopan laajuinen liikenneverkko" (tulevan puheenjohtajavaltion Puolan pyynnöstä laadittu valmisteleva lausunto)

(2011/C 248/05)

Esittelijä: **Jacek KRAWCZYK**

Euroopan unionin tuleva puheenjohtajavaltio Puola päätti 30. marraskuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Unionin liikennepolitiikan kestävä kehitys ja Euroopan laajuinen liikenneverkko

(valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 154 ääntä puolesta 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on aina tukenut Euroopan laajuisia liikenneverkkoja ja toistaa jälleen tukensa. Komitea kuitenkin huomauttaa, että laajentuneella EU:lla on yhä suurempia liikenneinfrastruktuuritarpeita ja että on syytä pohtia nykyisten politiikkojen ja niiden täytäntöönpanovälineiden mukauttamista tuleviin haasteisiin.

1.2 Komitea katsoo, että perimmäisenä tavoitteena on muotoilla liikennepolitiikka, jossa rajallisin määrärahoihin yhdistetään talouskasvun tavoitteet liikenteen kasvattamisen (komission mukaan liikenteen kasvu vuodesta 2005 vuoteen 2020 on noin 20 prosenttia) sekä yhteenkuuluvuuden, työpaikkojen luomisen ja kestävä kehityksen muodossa ja joka näin ollen täytäntöön pantuna varmistaa sosiaalisen ja taloudellisen yhteenkuuluvuuden.

1.3 Käytännössä komitean on kuitenkin ikävä kyllä todettava, että vuosia 2007–2013 koskevan monivuotisen työohjelman välitarkastelun aikaan toteutetun vuoden 2007 ehdotuspyynnön yhteydessä valituista 92 hankkeesta, jotka vastasivat noin kahta kolmasosaa Euroopan laajuisen liikenneverkkojen kokonaisbudjetistä (5,3 miljardia euroa 8,0 miljardista eurosta) vain harvat sijoittuvat uusiin jäsenvaltioihin.

1.4 Komitea korostaa, että mikäli EU:n tavoitteena on luoda Eurooppaan aidot yhdenmetyt liikenteen sisämarkkinat ja jatkaa koheesiopolitiikan toteuttamista, on verkkojen valintaa muutettava radikaalisti. Jäsenvaltioiden tulisi ehdottaa Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin liitettäviä verkkoja komission asettamien selkeiden kriteerien perusteella.

1.5 Komitea toteaa liikennealan olevan tällä hetkellä riippuvainen fossiilisista polttoaineista ja suosittelee näin ollen, että

Euroopan tulevalle liikennepolitiikalle asetettaisiin seuraavat neljä tavoitetta:

— vähähiilidioksidipäästöisten liikennemuotojen edistäminen

— energiatehokkuus

— energialähteiden monipuolisuus ja energiahuollon varmuus ja riippumattomuus

— liikenneurauhkien vähentäminen.

1.6 Tähän liittyen komitea neuvoo valitsemaan ympäristöystävällisimpiä ja parhaiten uusiutuvia polttoaineita, jotka alentavat hiilidioksidipäästöjä, ja hyödyntämään komodaalisuutta. Komitea myös ehdottaa, että ulkoiset kustannukset sisällytettäisiin hintoihin kaikkien liikennemuotojen yhteydessä. ETSK on huolissaan Euroopan laajuisen liikenneverkkojen määrärahojen rajallisuudesta, mikä saattaa johtaa siihen, että jäsenvaltiot eivät saa riittäviä kannusteita osallistua näihin hankkeisiin. Näin ollen ETSK viittaa aiempiin lausuntoihinsa ⁽¹⁾, joissa se toteaa, että olisi syytä tarkastella uusia julkisia tulonlähteitä.

1.7 Lisäksi ETSK suosittelee hyödyntämään harkiten ja valikoiden julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksia Euroopan laajuisen liikenneverkkojen rahoituksessa ottaen huomioon jäsenvaltioiden eritasoiset kokemukset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien hyödyntämisessä ja tunnustaen tarve

⁽¹⁾ EUVL C 48, 15.2.2011, s. 57–64 (Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Talouden elpyminen: tilannekatsaus ja konkreettiset aloitteet") ja EUVL C 132, 3.5.2011, s. 99–107 (Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhtenäisestä eurooppalaisesta rautatiealueesta" ja "Komission tiedonanto yhtenäisen eurooppalaisen rautatiealueen kehittämisestä").

hyödyntää EU:n rahoitusvälineitä (esim. rakenne- ja koheesiorahastot, Euroopan laajuiset verkot, Euroopan investointipankki) osana johdonmukaista rahoitusstrategiaa, jossa saatetaan yhteen EU:n ja jäsenvaltioiden julkista ja yksityistä rahoitusta. Viranomaisilla tulisi olla julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin osallistumisessa valinnanvapaus, minkä takaamiseksi ETSK viittaa lausuntoonsa ⁽²⁾, jossa todetaan että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien määritelmää julkista velkaa koskevissa Eurostatin menettelyissä on tarkistettava.

1.8 Komitea suosittelee tarkastelemaan Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevien suuntaviivojen tarkistamisen yhteydessä myös liikenteen pullonkaloja ja puuttuvia yhteyksiä liikenneinfrastruktuurin tasapainoisen kehittämisen edistämiseksi kaikkialla unionin alueella ja erityisesti jotta unionin itäosissa voitaisiin saavuttaa sosiaalinen ja taloudellinen yhteenkuuluvuus. ETSK suhtautuu näin ollen myönteisesti komission valkoiseen kirjaan ”Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää”, jossa kiinnitetään tähän nimenomaiseen asiaan paljon huomiota ja tehdään päätelmiä konkreettisista toimista, joihin tulevana vuosina tulee ryhtyä.

1.9 Erityistä huomiota tulisi kiinnittää niin sanottuun naapuruuspolitiikkaan eli EU:n yhteyksiin pohjoiseen, itään ja etelään, ja ensisijaisesti tulisi keskittyä itse verkostoon yksittäisten infrastruktuurihankkeiden sijasta.

1.10 Komitea ehdottaa, että Euroopan unioni ja kukin jäsenvaltio solmisivat uudelleenmääritellyn TEN-T-verkon perusteella ohjelmasuunnitelman, jossa sovitaan niistä koskevista rahoituksesta ja toteuttamisakatauluun liittyvistä vastavuoroisista sitoumuksista. Komitea katsoo, että kansalaisyhteiskunnan tulisi osallistua tällaisten ohjelmasuunnitelmien valmisteluun, jotta sovitut hankkeita voidaan jatkossa toteuttaa tehokkaammin.

1.11 Komitea katsoo, että EU:n liikennepolitiikan kestävä kehitys voidaan tukea merkittävästi hyödyntämällä työmarkkinaosapuolten tai sidosryhmien vuoropuhelurakenteiden toimintaa rakenteilla olevissa tai jo toimivissa Euroopan laajuisen liikenneverkkojen liikennekäytävissä. ETSK kehottaa ottamaan tällaiset rakenteet uudelleen aktiiviseen käyttöön.

1.12 Komitea suosittelee selvittämään, mitä käsitteellä ’kestävyys’ tarkoitetaan. Komitean näkemyksen mukaan se kattaa – keskeisen talouskasvun ohella – sekä ympäristötavoitteita, kuten ilmastonsuojelu, melu- ja ilmansaasteet, luonnonvarojen säästäminen, että liikenteeseen liittyviä työ- ja sosiaalipoliittisia kysymyksiä, kuten työntekijöiden oikeudet, työolot, kohtuuhintainen julkinen liikenne kaikille kansalaisille ikänsä myötä ja vammaiset mukaan luettuina, näiden oikeus liikkuvuuteen ja yhtäläiset perusrakenteiden käyttö- ja tiedonsaantioikeudet huomioon ottaen. Lisäksi tulisi ottaa huomioon naapuruuspolitiikka suhteessa liikenneinfrastruktuurien kehittämiseen.

1.13 Komitea pitää innovointiin, kannusteisiin ja infrastruktuureihin perustuvaa strategiaa kaikkein tehokkaimpana tapana saada aikaan kestävä kehitys.

1.14 EU:n liikennepolitiikan ja Euroopan laajuisen liikenneverkkojen kestävä kehitys puitteissa komitea suosittelee analysoimaan mahdollisuuksia poistaa liikennemuotoja haittaavat perusteettomat esteet, jotta valmiuksia voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti. On kannustettava liikkuvuussuunnittelun parantamiseen, jotta voidaan edistää kestävä kehitys periaatteiden mukaista käyttäytymistä. Haasteeksi muodostuu liikkuvuuteen ja talouden valtavaan kuljetusintensiteettiin vaikuttaminen.

1.15 Komitea antaa täyden tukensa komission valkoisessa kirjassaan esittämälle lähestymistavalle Euroopan tason koordinoimisen lisäämisen osalta. Euroopan laajuisen liikenneverkkojen kehittämistä koskevien kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttaminen erittäin rajallisin määrärahojen edellyttää paljon nykyistä yhdennetymppää eurooppalaista infrastruktuuripolitiikkaa, jota koordinoituaan asianmukaisesti strategisesta suunnittelusta yksittäisten hankkeiden lopulliseen täytäntöönpanoon asti. Nyt on aika saada aikaan tuloksia.

2. Johdanto

2.1 ETSK:ta on tulevaan, vuoden 2011 jälkipuolelle sijoittuvaan Puolan EU-puheenjohtajakautteen liittyen pyydetty laatimaan valmistelevala lausunto mm. aiheesta ”Unionin liikennepolitiikan kestävä kehitys ja Euroopan laajuinen liikenneverkko”.

2.2 ETSK pitää aihetta varsin tärkeänä ja suhtautui näin ollen erittäin ymmärtäväisesti tulevan puheenjohtajavaltion Puolan lausuntopyyntöön. Perusoikeuksiin kuuluva liikkuvuus on taattava ja samalla on pidettävä mielessä, että liikenneala tuottaa 10 prosenttia EU:n vauraudesta bkt:lla mitattuna ja tarjoaa yli 10 miljoonaa työpaikkaa. Lisäksi on muistettava, että liikkuvuuden jatkuva kasvu asettaa liikennejärjestelmille vakavia rajoitteita, jotka aiheuttavat ruuhkia, onnettomuuksia ja saasteita.

2.3 Euroopan komissio on laatinut uuden liikennettä koskevan valkoisen kirjan, jossa esitellään komission suunnitelmat seuraavalle vuosikymmenelle. Tavoitteena on toteuttaa vuoteen 2020 mennessä erilainen liikennejärjestelmä, johon sisältyy yhtenäinen Euroopan liikennealue, avoimet markkinat, ympäristöystävällisempi infrastruktuuri ja vähähiiliset teknologiat.

2.4 Euroopan laajuiset liikenneverkot ovat tärkeä osa uutta liikennejärjestelmää. Tästä syystä Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevien suuntaviivojen tarkistamiseen on kiinnitettävä niin paljon huomiota.

2.5 Komissio ehdottaa, että osana suuntaviivojen tarkistamista kehitettäisiin yhdenmukaisen ja kattavan perusliikenneverkon ohien niin sanottu ydinverkko, joka kattaisi solmukohtat ja strategiset yhteydet.

⁽²⁾ EUVL C 51, 17.2.2011, s. 59–66. (Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Yksityisten ja julkisten investointien lisääminen elpymisen ja pitkän aikavälin rakennemuutoksen edistämiseksi: julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kehittäminen”).

2.6 Komission mukaan tämä Euroopan yhdenmukaisen liikennejärjestelmän selkäranka auttaisi puuttumaan Euroopan laajuisten liikenneverkkojen suunnittelua jatkuvasti häiritseviin ohjelmiin. Näiden ongelmien ratkaisemisella on kiire, sillä jäsenvaltioiden välinen liikenne kasvaa, ja sen odotetaan kaksinkertaistuvan vuoteen 2020 mennessä.

2.7 EU:n haasteena on muotoilla politiikka, jota täytäntöön pantaessa voidaan yhdistää talouskasvun tavoitteet liikenteen kasvattamisen, yhteenkuuluvuuden, työpaikkojen luomisen ja kestävä kehityksen muodossa.

2.8 Haasteeseen vastaamisen kannalta on hyödyllistä tarkastella, miksi aikaisemmin valittujen hankkeiden menestys ei ole ollut odotusten mukaista.

2.9 Komitea ottaa huomioon Euroopan laajuisten liikenneverkkojen keskeisen roolin tehokkaan liikennepolitiikan ja yhdenmukaisen infrastruktuuriverkoston luomisessa Euroopan unioniin ja yhtyy yleisesti ottaen komission näkemukseen seuraavassa lueteltujen perusteiden merkityksestä:

- Nykyiset Euroopan laajuiset liikenneverkot koostuvat joukosta kansallisia osuuksia, jotka on liitetty huonosti yhteen. Rajatylittävien osuuksien ja vakavien liikenteen pullonkaulojen vuoksi infrastruktuuriverkostossa on puuttuvia yhteyksiä.
- Kaikilla jäsenvaltioilla on puutetta yhteentoimivista, yhtenäisistä verkoista erityisesti rautatiealalla. Lisäksi älykkäiden liikennejärjestelmien käyttö on puutteellista kaikkien liikennemuotojen yhteydessä.
- Jäsenvaltioissa sovelletaan toimintasääntöjä ja standardeja, joilla on pitkät perinteet, sekä lainsäädäntöä, joka heikentää suurten infrastruktuuri-investointien tehokkuutta. Komitea ehdottaa, että tällaiset säännöt ja standardit määriteltäisiin huolehtien korkeasta turvallisuus- ja laatutasosta.
- Puutteet liikennemuotojen yhdistelyssä, esimerkiksi yhdenmukaisen fyysisten verkkojen ja yhteentoimivien eri liikennemuotojen yhdistävien uudelleenlaustuspisteiden puute, johtavat siihen, että valmiudet mahdollistaa eri liikennemuotojen yhdistävät toimet ovat riittämättömiä.
- Liikenneinfrastruktuurin kehittämisessä on edelleen suuria eroja EU:n jäsenvaltioiden välillä.
- Joillekin Euroopan alueille ei ole riittäviä kulkuyhteyksiä.

2.10 Jotta voidaan hyötyä toimivista, yhteensopivista ja eri liikennemuotojen yhdistävistä Euroopan laajuisista liikenneverkoista, tulee ottaa huomioon aikaisemmat puutteet sekä kiinnittää huomiota seuraaviin ilmiin seikkoihin: Kaikkiin jäsenvaltioihin tulee luoda korkealaatuinen verkko kiinnittäen erityistä huomiota rajatylittäviin osuuksiin, liikenteen pullonkauloihin ja

solmukohtiin. Eri liikennemuotojen yhdistäviä toimia tulee helpottaa ottamalla kaikki liikennemuodot huomioon ja varmistaamalla sujuva toiminta siten, että yhdenmukaistetaan toimintasäännöt, joiden tulisi varmistaa korkea turvallisuus- ja laatutaso.

2.11 Tällainen lähestymistapa mahdollistaisi myös laajempien liikennepolitiikan tavoitteiden käsittelyn ja tukisi Euroopan pyrkimyksiä resurssitehokkuuden ja ilmastoon liittyvien haasteiden alalla.

3. Yleistä

3.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio on laatimassa uutta Euroopan laajuisten liikenneverkkojen politiikkaa, joka tarjoaisi mahdollisuuden saavuttaa sosiaalisen ja taloudellisen yhteenkuuluvuuden kaikkien EU:n alueiden välillä, syrjäiset alueet mukaan luettuna. Tämä on mahdollista toteuttaa ainoastaan alueet toisiinsa yhdistävän tehokkaan liikenneinfrastruktuurin avulla.

3.2 Tätä taustaa vasten komitea on vakuuttunut siitä, että Euroopan laajuisten verkkojen – jotka muodostavat infrastruktuuriperustan tavaravirroille ja ihmisten vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla – kehittäminen ja asteittainen loppuun saattaminen säilyy jatkossakin EU:n keskeisenä poliittisena tavoitteena, jotta voidaan yhdistää unionin läntiset ja itäiset osat ja luoda siten yhtenäinen Euroopan liikennealue.

3.3 Viimeisin Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevan ohjelman toteuttamiseen liittyvä virallinen asiakirja on loka-kuussa 2010 julkaistu Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevan monivuotisen ohjelman 2007–2013 hankkeiden väliarviointi. Siinä arvioidaan 92:tä hanketta, jotka vastaavat noin kahta kolmasosaa Euroopan laajuisten liikenneverkkojen kokonaisbudjetista (5,3 miljardia euroa 8,0 miljardista eurosta). Komitea pahoittelee sitä, että ainoastaan pieni osa hankkeista sijoittuu unionin itäosiin.

3.4 Yksi tähän vaikuttavista seikoista on se, että uusilla jäsenvaltioilla ei ole riittäviä taloudellisia resursseja. Toinen syy ovat erilaiset ehdot koheesio- ja sosiaalirahastojen käytössä verrattuna Euroopan laajuisten liikenneverkkojen rahoitukseen. Komitea suosittelee analysoimaan infrastruktuurin kehittämisen viivettä uusissa jäsenvaltioissa sekä Euroopan laajuisten liikenneverkkojen rahoituksen hakemisen ja käytön heikkoa tasoa uusissa jäsenvaltioissa.

3.5 Komitea korostaa, että mikäli EU:n tavoitteena on luoda Eurooppaan aidot yhdenmukaiset liikenteen sisämarkkinat, on Euroopan laajuisten liikenneverkkohankkeiden rahoitusrakennetta ja valintaa muutettava radikaalisti. Haasteena on vaikuttaa liikennekuvuuteen ja kuljetusintensiteettiin EU:n talouksissa.

3.6 Komitea on tietoinen siitä, että Euroopan laajuisten liikenneverkkojen kehittäminen on Eurooppa 2020 -strategian puitteissa ohjattava sellaisen resurssitehokkaan liikennejärjestelmän laatimiseen, joka perustuu innovaatioon ja jolla vastataan ilmastonmuutokseen, sosiaaliseen kestävyyteen ja ympäristöön liittyviin haasteisiin.

3.7 Tähän liittyen komitea huomauttaa laatineensa aiheesta viime vuosina useita lausuntoja, joista mainittakoon seuraavat: "Euroopan laajuinen liikenneverkko: katsaus politiikkaan" ⁽³⁾, "Kestävä tulevaisuus liikenteelle – Eurooppalainen liikennepolitiikka vuoden 2010 jälkeen" ⁽⁴⁾, "Ympäristöystävällisempi meri ja sisävesiliikenne" ⁽⁵⁾, "Maantieliikenne vuonna 2020" ⁽⁶⁾, "Kilpailukykyisen tavaraliikenteen eurooppalainen rautatieverkko" ⁽⁷⁾, "Rajatyöttävien lainvalvonnan helpottaminen liikenneturvallisuuden alalla" ⁽⁸⁾, "Ulkoisten kustannusten sisällyttäminen hintoihin" ⁽⁹⁾, "Sisävesiliikenteen toimintaohjelma – NAIA-DES" ⁽¹⁰⁾ ja "Euroopan unionin liikennepolitiikka / Lissabonin strategia ja kestävä kehitys" ⁽¹¹⁾.

3.8 Aiheesta "Euroopan laajuinen liikenneverkko: katsaus politiikkaan" antamassaan lausunnossa komitea toteaa seuraavaa: "Tavaraliikenteen hiilidioksidipäästöjen lisääntyminen sekä infrastruktuurin aukkokohdat ja organisatoriset puutteet huomioon ottaen komitea kannattaa komission esitystä ottaa tavaraliikenteessä käyttöön yhtenäisinä ratkaisuin yhdistettyjä (komodaa-lisia) kuljetuksia, jotta käyttäjät voivat hyötyä synergiaeduista."

3.9 Aiheesta "Euroopan unionin liikennepolitiikka / Lissabonin strategia ja kestävä kehitys" antamassaan lausunnossa ETSK katsoo, että koska liikenneala on riippuvainen fossiilista polttoaineista, jotka ovat rajallisia, Euroopan tulevalle liikennepolitiikalla tulee olla seuraavat neljä päätavoitetta samalla kun Eurooppa 2020 -strategian yhteydessä kuitenkin säilytetään liikennealan kilpailukyky:

- vähähiilidioksidipäästöisten liikennemuotojen edistäminen
- energiatehokkuus
- energihuollon varmuus ja riippumattomuus
- liikennemuotojen vähentäminen.

3.10 On selvää, että Eurooppa on vaikean valinnan edessä. Toisaalta se haluaa luoda kaikille 27 jäsenvaltiolle yhdenmukaisen liikenteen sisämarkkinat, mikä edellyttää valtavia investointeja infrastruktuuriin, koska infrastruktuuri on yhteisvastuun perusta. Toisaalta rajoituksia asettavat budjettialijäämät sekä kasvihuonekaasujen ja muiden saastuttavien aineiden päästöjen hillitsemistä koskevat tavoitteet.

3.11 ETSK on edellä mainituissa lausunnoissaan tehnyt jo ratkaisuehdotuksia ongelmaan, jolla on suoria ja huomattavia kustannusvaikutuksia: Olisi valittava ympäristöystävällisimpiä ja parhaiten uusiutuvia polttoaineita, jotka alentavat hiilidioksidipäästöjä huomattavasti, ja hyödynnettävä komodaalisuutta. Lisäksi ulkoiset kustannukset olisi sisällytettävä hintoihin kaikkien liikennemuotojen yhteydessä. Samoin olisi ryhdyttävä käyttämään muita rahoitusvälineitä, kuten harkittua ja valikoitua

julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien hyödyntämistä Euroopan laajuisen liikenneverkkojen rahoituksessa ottaen huomioon jäsenvaltioiden eritasoiset kokemukset julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksista ja tunnustaan tarve hyödyntää EU:n rahoitusvälineitä (esim. rakenne- ja koheesiorahastot, Euroopan laajuiset verkot, Euroopan investointipankki) osana johdonmukaista rahoitusstrategiaa, jossa saatetaan yhteen EU:n ja jäsenvaltioiden julkista ja yksityistä rahoitusta. Viranomaisilla tulisi olla julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin osallistumisessa valinnanvapaus. ETSK viittaa lausuntoonsa ⁽¹²⁾, jossa todetaan, että julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien määrittelyä julkista velkaa koskevista Eurostatin menetel-lyissä on tarkistettava.

3.12 ETSK on huolissaan Euroopan laajuisen liikenneverkkojen määrärahojen rajallisuudesta, mikä saattaa johtaa siihen, että jäsenvaltiot eivät saa riittäviä kannusteita osallistua näihin hankkeisiin. Näin ollen ETSK viittaa aiempiin lausuntoihinsa ⁽¹³⁾ ja toteaa, että olisi syytä tarkastella uusia julkisia tulonlähteitä.

3.13 Liikenne muodostaa huomattavan osan EU:n hiilidioksidipäästöistä (24 %), minkä vuoksi komitea huomauttaa, että liikenteen kaupunkiulottuvuuteen tulisi kiinnittää erityistä huomiota. Yli 70 prosenttia EU:n väestöstä asuu kaupungeissa, ja niiden osuus liikenteen hiilidioksidipäästöistä on tällä hetkellä neljännes, mutta kasvaa jatkuvasti. Liikenteen kestävyys lisäämiseksi on selvää, että kaupunkien on kannettava vastuunsa, ja tätä on tuettava alueellisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Pitkän matkan kuljetukset sen sijaan toteutetaan EU:ssa mitä suurimmassa määrin pitkin tärkeitä, eri liikennemuotoja yhdistäviä käytäviä. Näiden liikennekäytävien tehon ja kestävyysperiaatteiden mukaisuuden lisääminen tulee näin ollen ottaa keskeiseksi painopisteeksi. On kannustettava liikkuvuussuunnitelun parantamiseen, jotta voidaan edistää kestävä kehityksen periaatteiden mukaista käytäytymistä.

3.14 Nykyisen verkon puutteiden korjaaminen ja liikenteen pullonkaulojen purkaminen edellyttää uutta infrastruktuuria, vaikka EU:lla onkin rahoitusvaikeuksia ja uuden infrastruktuurin hyväksyntä paikallistasolla on usein heikkoa ja vaikka tällaisilla investoinneilla on ympäristövaikutuksia. Erityisesti uusissa jäsenvaltioissa on vielä paljon puutteita ja liikenteen pullonkauloja.

3.15 Komitea on vakuuttunut siitä, että tämän lisäksi ja eri liikennemuotojen yhdistämisen parantamiseksi toimia ja rahoitusta tulisi yleisesti ottaen suunnata liikennejärjestelmän solmu-kohtiin, kuten uudelleenlastauspisteisiin, joista muodostuu yhä

⁽³⁾ EUVL C 318, 23.12.2009, s. 101.

⁽⁴⁾ EUVL C 255, 22.9.2010, s. 110.

⁽⁵⁾ EUVL C 277, 17.11.2009, s. 20.

⁽⁶⁾ EYVL C 277, 17.11.2009, s. 25.

⁽⁷⁾ EUVL C 27, 3.2.2009, s. 41.

⁽⁸⁾ EYVL C 77, 31.3.2009, s. 70.

⁽⁹⁾ EYVL C 317, 23.12.2009, s. 80.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 318, 23.12.2006, s. 218.

⁽¹¹⁾ EUVL C 354, 28.12.2010, s. 23.

⁽¹²⁾ EUVL C 51, 17.2.2011, s. 59–66. (Euroopan talous- ja sosiaaliko-mitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parla-mentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Yksityisten ja julkisten investointien lisää-minen elpymisen ja pitkän aikavälin rakennemuutoksen edistämi-seksi: julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien kehittämi-nen").

⁽¹³⁾ EUVL C 48, 15.2.2011, s. 57–64 (Euroopan talous- ja sosiaaliko-mitean lausunto aiheesta "Talouden elpyminen: tilannekatsaus ja konkreettiset aloitteet") ja EUVL C 132, 3.5.2011, s. 99–107 (Eu-roopan talous- ja sosiaaliko-mitean lausunto aiheesta "Ehdotus Eu-roopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhtenäisestä euroop-palaisesta rautatiealueesta" ja "Komission tiedonanto yhtenäisen eu-rooppalaisen rautatiealueen kehittämisestä").

useammin pullonkauloja ja jotka näin ollen ansaitsevat erityishuomiota, sekä näiden välisiin käytäviin. Teknologiasta ja älykkäistä liikennejärjestelmistä voi olla tässä huomattavasti apua erityisesti kaupungeissa. Yhtenä haasteena onkin hyödyntää niitä ja ottaa ne käyttöön kaikkien eri liikennemuotojen yhteydessä.

3.16 Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevien suunta- viivojen tarkistamisen yhteydessä on puututtava myös liikenteen pullonkauloihin ja puuttuviin yhteyksiin tasapainoisen ja kestä- vän liikenneinfrastruktuurin kehittämiseksi kaikkialle unioniin. Erityisesti unionin itäosassa, jossa on puutetta korkealuokkai- sista raide- ja maantieyhteyksistä, tarvitaan eri liikennemuotoja yhdistäviä ratkaisuja liikenteen pullonkaulojen purkamiseksi ny- kyisissä yhteys- ja solmukohdissa.

3.17 Vaikka komitea kannattaakin komission ajatusta tär- keimpiä rajatylittäviä käytäviä koskevasta ydinverkkostrategiasta, se kuitenkin kehottaa antamaan jatkossakin samoin ehdoin kuin nykyisissä rahoitusnäkymissä EU-rahoitusta kattavan verkon ke- hittämiseksi erityisesti niissä jäsenvaltioissa, jotka voivat saada tukea koheesiorahastosta.

3.18 Tämä sopii yhteen sen ajatuksen kanssa, että sosiaalisen ja taloudellisen yhteenkuuluvuuden saavuttaminen edellyttää kaikkien Euroopan laajuudesta liikenneverkosta puuttuvien osien rakentamista sekä huonossa kunnossa olevien nykyisten ja tule- vien osuukien parantamista kestäväällä tavalla.

3.19 Turvallisuuden osalta komitea haluaa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että infrastruktuurin, myös tunnelien, suunnit- telua on parannettava.

3.20 ETSK katsoo, että Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon kuuluvia hankkeita toteutettaessa on avoimuutta korostettava enemmän, ei ainoastaan konsultaatio- ja valintavaiheissa vaan myös töiden suoritusvaiheessa. ETSK myöntää, että jäsenvalti- oilla on näistä asioista päävastuu, mutta se kehottaa komissiota olemaan avomielisempi kansallisten puhekumppaniensa kanssa sekä asettamaan tiukemmat läpinäkyvyyshormit hankkeiden to- teutuksen suhteen siten, että suuri yleisö saa säännöllisesti enemmän tietoa kulloistenkin hankkeiden konkreettisesta ja ta- loudellisesta tilanteesta.

4. Erityistä

4.1 Komitea katsoo, että EU:n liikennepolitiikan kestävää ke- hitystä voidaan tukea merkittävästi hyödyntämällä työmarkki- naosapuolten tai sidosryhmien vuoropuhelurakenteiden toimin- taan työn alla olevissa tai jo toimivissa Euroopan laajuisten lii- kenneverkkojen liikennekäytävissä. ETSK kehottaa ottamaan täl- laiset rakenteet uudelleen aktiiviseen käyttöön.

4.2 Komitea suosittelee, että uuden Euroopan laajuisen lii- kenneverkon puitteissa otetaan erityisesti huomioon ns. naa- puruuspolitiikka eli EU:n yhteydet pohjoiseen, itään ja etelään. Komission ja jäsenvaltioiden tulee kuitenkin keskittyä ensisijai- sesti itse verkkoon eikä yksittäisiin infrastruktuurihankkeisiin. Näin edistetään myös jäsenvaltioiden yhteisvastuuta.

4.3 Komitea yhtyy aiheesta "Euroopan laajuinen liikenne- verkko: katsaus politiikkaan" antamassaan lausunnossa ⁽¹⁴⁾ ko- mission vihreässä kirjassaan Euroopan laajuisten liikenneverkko- jen tulevasta suunnittelusta esittämään ajatukseen, jonka mu- kaan kutakin liikennemuotoa käytetään eri liikennemuotoja yh- distävissä (komodaalisissa) kuljetusketjuissa sen tarjoamien suh- teellisten etujen mukaisesti, jolloin sillä on tärkeä tehtävä yhteis- ön asettamien ilmastonmuutosta koskevien tavoitteiden saavut- tamisessa. Kokonaistavoitteena tulee edelleen olla ympäristöä eniten säästävään liikenneketjuun siirtyminen.

4.4 Komitea palauttaa tähän liittyen mieliin käsitteen "vihreät liikennekäytävät", jonka komissio esitti vuonna 2007 tavaralii- kenteen logistiikkaa koskevassa toimintasuunnitelmassa. Tavoit- teena on luoda rahtiliikenteen runsaasti käyttämien kansainvä- listen liikennekäytävien varsilla sijaitsevien demonstraatiopistei- den avulla kestävyysperiaatteiden mukaisia, eri liikennemuotoja yhdistäviä logistisia ratkaisuja, jotka todistetusti vähentävät ympäristö- ja ilmastovaikutuksia ja ovat erittäin turvallisia, korke- alaatuksia ja tehokkaita. Komitea haluaa nivoa tämän käsitteen Euroopan laajuisten liikenneverkkojen korkealuokkaisiin eri lii- kennemuotoja yhdistäviin ydinverkkokäytäviin, jotka voisivat sopia hyvin tällaiseen kehittämiseen julkisen ja yksityisen sekto- rin kumppanuukien puitteissa.

4.5 Komissio on todennut, että nykyistä järjestelmää olisi muutettava radikaalisti. Uudet jäsenvaltiot eivät hyödy EU-rahoi- tuksesta "vanhojen" jäsenvaltioiden tapaan. Tasapuolisten toi- mintamahdollisuuksien luominen edellyttää uusien rahoitusta- pojen kehittämistä.

4.6 Komitea suhtautuu epäillen siihen, ovatko komission ar- gumentit hankevalintojen perustelemiseksi päteviä. Komission mukaan hankkeet auttavat valmistelemaan tulevia liikennealan painopisteitä eli liikenteen ympäristöystävällisyyden paranta- mista, Euroopan itä- ja länsiosien yhdistämistä ja julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuukien tukemista. Kysymyksiä voi- daan esittää ainakin idän ja lännen yhteyksien parantamisesta, ja komitea haluaa huomioida myös muut rahoitusmahdollisuudet kuin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet.

4.7 Komission ajatuksen siitä, että nimitetään eurooppalaisia koordinaattoreita tehostamaan kansainvälistä yhteistyötä samalla kun keskitytään kaikkein tärkeimpien infrastruktuurihankkeiden pitkäkestoiseen tukemiseen ja perustetaan toimeenpanovirasto, olisi pitänyt edistää avoimuutta ja vaikuttaa myönteisesti Euroo- pan laajuisten liikenneverkkojen kehittämiseen. Mutta sekä eu- rooppalaisten koordinaattoreiden analyysi että monivuotisen oh- jelman arviointi vahvistavat, että edistys on ollut toistaiseksi sirpaleista jäsenvaltioiden välisen yhteistyön ja koordinoinnin puutteen vuoksi.

4.8 Komitea ehdottaa, että Euroopan unioni ja kukin jäsen- valtio solmisivat uudelleen määritellyn TEN-T-verkon pohjalta niin sanotun ohjelman sopimuksen, jossa sovitaan niitä koskevasta

⁽¹⁴⁾ EUVL C 318, 23.12.2009, s. 101.

rahoitukseen ja toteuttamisaikatauluun liittyvistä vastavuoroisista sitoumuksista. Tällaisten ohjelmasuojien olisi katettava paitsi TEN-T-verkkoihin kuuluvat perusrakenteet myös toissijaiset perusrakenteet, joiden toteuttamiseen jäsenvaltiot sitoutuvat tärkeimpien verkkojen moitteettoman toiminnan varmistamiseksi ja väestölle tarjottavan palvelun parantamiseksi. Komitea katsoo, että kansalaisyhteiskunnan tulisi osallistua tällaisten ohjelmasuojien valmisteluun, jotta sovitut hankkeet voidaan jatkossa toteuttaa tehokkaammin.

4.9 Komissio toteaa Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevan monivuotisen ohjelman 2007–2013 hankkeiden väliarvioinnissa, että kokonaisuuden 92 hankkeesta 21 on rajatylittäviä hankkeita, joissa eniten tukea saa rautatieliikenne ja toiseksi eniten sisävesiliikenne. Uutta Euroopan laajuisen liikenneverkkojen politiikkaa koskevassa asiakirjassaan komissio toteaa, että yleisesti ottaen maantie- ja ilmakuljetushankkeet ja pienemmässä mittakaavassa merikuljetushankkeet onnistuvat melko hyvin rautatie- ja sisävesikuljetuksiin verrattuna.

4.10 Komitea kehottaa komissiota selventämään, mitä käsitteellä 'kestävyys' tarkoitetaan. Jotta olisi mahdollista arvioida, täyttääkö ehdotettu hanke "kestävyyden" vaatimukset, on oltava selvää – ja mieluiten määrällisesti ilmoitettuna – mitä käsitteellä tarkoitetaan.

4.11 Tätä taustaa vasten komitea haluaa korostaa, että kestävyys kattaa – keskeisen talouskasvun ohella – sekä ympäristötavoitteita, kuten ilmastonsuojelu, melu- ja ilmansaasteet, luonnonvarojen säästäminen, että liikenteeseen liittyviä työ- ja sosiaalipoliittisia kysymyksiä, kuten työntekijöiden oikeudet, työolot, kohtuuhintainen julkinen liikenne yleensä ja erityisesti ikääntyneille ja vammaisille ottaen myös huomioon perusrakenteiden helppokulkaisuus vammaisille ja näiden tiedonsaantimahdollisuudet.

4.12 Komitea korostaa, että se pitää innovointiin, kannusteluihin ja infrastruktuureihin perustuvaa strategiaa kaikkein tehokkaimpana tapana saada aikaan kestävä kehitys.

— Innovointi: kehitetään ja toteutetaan nykyistäkin enemmän "jo syntyvaiheessa" teknisiä toimia ja toimintakäytäntöjä liikenteen ympäristövaikutusten vähentämiseksi.

— Kannusteet: kannustetaan ottamaan kaikkien liikennemuotojen yhteydessä nopeasti käyttöön parhaat teknologiat ja käytännöt.

— Infrastruktuuri: varmistetaan turvallinen, vapaasti kulkeva ja tehokas liikenne hyödyntämällä nykyistä infrastruktuuria yhdistettynä uuteen infrastruktuuriin tehtäviin investointeihin pullonkaulojen ja puuttuvien yhteyksien poistamiseksi.

4.13 ETSK katsoo, että eräs tapa saavuttaa Euroopan unionin asettama kestävä kehityksen tavoite on omaksua yhdenmukainen lähestymistapa Euroopan laajuisiin verkkoihin nähden. ETSK on vakuuttunut, että Euroopan laajuisia verkkoja koskevan yhdenmukaisen lähestymistavan noudattaminen jouduttaa suunniteltujen Euroopan laajuisen verkkojen toteuttamista ja laskee verkkojen rakennuskustannuksia toisin kuin lähestymistapa, jossa ei oteta huomioon erityyppisten verkkojen mahdollista yhteisvaikutusta. ⁽¹⁵⁾

4.14 Komitea katsoo Euroopan talouskriisin ja Euroopan laajuisen liikenneverkkojen rajallisen talousarvion vuoksi, että Euroopan laajuisen liikenneverkkojen rahoituksessa tarvitaan eri rahoitusvälineiden yhteistyötä ja koordinoitua. Lisäksi on tarpeen löytää uusia rahoituslähteitä ja luottomekanismeja.

4.15 Komitea antaa täyden tukensa komission valkoisessa kirjassaan esittämälle lähestymistavalle Euroopan tason koordinoimisen lisäämisen osalta. Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskevien kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttaminen erittäin rajallisin määrärahoihin edellyttää paljon nykyistä yhdenmukaisempaa eurooppalaista infrastruktuuripoliittikkaa, jota koordinoidaan asianmukaisesti Euroopan tasolla strategisesta suunnittelusta aina yksittäisten hankkeiden lopulliseen täytäntöönpanoon asti.

4.16 ETSK katsoo, että valkoinen kirja julkaistaan juuri oikeaan aikaan – sen ansiosta tulevan EU:n talousarvion tarkastelun yhteydessä voitaneen muotoilla vahva poliittinen viesti. EU:n liikenneinfrastruktuurin kehittämisen tulevassa rahoituksessa on otettava huomioon realistiset tavoitteet luoda yhtenäinen Euroopan liikennealue mahdollisimman pian.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ EUVL C 204, 9.8.2008, s. 25 (Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto – Euroopan laajuiset verkot: kohti yhdenmukaista lähestymistapaa").

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kansalaisyhteiskunnan panos itäiseen kumppanuuteen" (puheenjohtajavaltio Unkarin pyynnöstä laadittu valmisteleva lausunto)

(2011/C 248/06)

Esittelijä: **Gintaras MORKIS**

Neuvosto pyysi 15. marraskuuta 2010 päivätyssä kirjeessään Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevan lausunnon aiheesta

Kansalaisyhteiskunnan panos itäiseen kumppanuuteen.

Asian valmistelusta vastannut "ulkosuhteet"-erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 133 ääntä puolesta, 1 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) pitää itäistä kumppanuutta varsin tärkeänä asiana, sillä se on EU:n kannalta strateginen välttämättömyys ja poliittinen investointi, josta on tulevaisuudessa hyötävä Euroopan unionin ja sen kumppanimaiden kansalaisille. Välimeren alueen tapahtumat ovat osoittaneet, että kansalaisyhteiskunnan asema on edelleen olennaisen tärkeä demokratiaan siirtymisessä, perustuslaillisissa uudistuksissa ja yhteiskunnan rakenteiden kehittämisessä. Siksi kansalaisyhteiskunnan panosta itäiseen kumppanuuteen olisi tuettava, ja se olisi otettava asianmukaisesti huomioon tämän prosessin onnistumisen takaamiseksi.

1.2 ETSK suhtautuu myönteisesti toukokuussa 2009 virallisesti käynnistetyn itäisen kumppanuuden aloitteen täytäntöönpanossa aikaansaatuun edistykseen. Kaikki itäisen kumppanuuden maat ovat parantaneet ja tehostaneet suhteitaan EU:hun assosiaatiosopimuksista, vapaakauppa-alueista, viisumivaatimusten lieventämisestä, energiahuollon turvaamiseksi tehtävästä yhteistyöstä ja muista asioista käytävän vuoropuhelun avulla. (Toukokuussa 2010 järjestettyjä presidentinvaaleja seuranneiden tapahtumien jälkeen Valko-Venäjä on valitettavasti ottanut ison askeleen taaksepäin suhteissaan EU:hun.)

1.3 Kansalaisyhteiskunnan panos itäiseen kumppanuuteen monenvälisissä yhteyksissä**1.3.1 Osallistuminen itäisen kumppanuuden hallitustenvälisiin aihekohtaisiin foorumeihin**

1.3.1.1 ETSK on kutsuttu osallistumaan kolmeen neljästä perustetusta itäisen kumppanuuden hallitustenvälisestä aihekohtaisesta foorumista, ja se voi tuoda näissä foorumeissa esille kansalaisyhteiskunnan näkemykset. ETSK kehottaa kuitenkin komissiota kutsumaan komitean osallistumaan ja tekemään yhteistyötä energiavarmuutta koskevaan aihekohtaiseen foorumiin 3, koska sillä on asiantuntemusta aiheesta.

1.3.1.2 Komitea katsoo, että itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumin asiaankuuluvien työryhmien edustajien

pitäisi voida osallistua hallitustenvälisten aihekohtaisten foorumien kokouksiin.

1.3.2 Itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumi

1.3.2.1 Komitea on myös tyytyväinen itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumin perustamiseen marraskuussa 2009. Komitea katsoo, että itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumin kansalliset foorumit muodostavat erinomaisen välineen itäisen kumppanuuden täytäntöönpanolle kumppanimaisissa, koska siten myös kansalaisyhteiskunta on mukana. Komitea pitää kuitenkin valitettavana, että työnantajat, ammattiliitot ja muut kansallisen tason yhteiskunnallis-taloudelliset organisaatiot (viljelijät, kuluttajat) pääsevät osallistumaan vain erittäin vähän, jos lainkaan, kansallisten foorumien toimintaan.

1.3.2.2 Koska työmarkkinaosapuolet eivät ole tällä hetkellä asianmukaisesti edustettuina itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumeissa, komitea kehottaa tarkistamaan foorumin työjärjestystä, erityisesti valintamenettelyyn liittyviä sääntöjä, jotta sekä EU:n että kumppanimaiden työnantajien, työntekijöiden ja muiden eturyhmien edustajien osallistumista foorumiin voitaisiin lisätä huomattavasti.

1.3.2.3 Komitea kehottaa tarkistamaan foorumin rakennetta, jotta sen toimintaa voitaisiin tehostaa hyödyntäen samalla mahdollisimman hyvin sen käytössä olevaa rahoitusta. Painotusta voitaisiin siirtää jatkuvaan ja hankeperustaiseen toimintaan (foorumin työryhmien ja kansallisten foorumien puitteissa).

1.3.2.4 Komitea ehdottaa, että EU:n edustajien määrää lisätäisiin, jotta voitaisiin tehostaa kokemusten vaihtoa ja edistää lähentymistä kohti EU:n arvoja. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ja sen 344 jäsentä edustavat EU:n järjestäytyneitä kansalaisyhteiskuntaa. Komitea onkin varsin pätevä toimimaan aktiivisessa roolissa kansalaisyhteiskuntafoorumin toteuttaessa itäisen kumppanuuden tavoitteita, jos foorumin säännöt vain sallivat sen edustuksen vahvistamisen sekä kansalaisyhteiskuntafoorumeissa että sen ohjauskomiteassa ja pysyvän osallistumisen näihin elimiin.

1.3.2.5 Koska kansalaisyhteiskuntafoorumin vaikutusvalta ja erityisesti kansallisten foorumien toimiala kasvaa, komitea on valmis osallistumaan foorumin toiminnan parantamiseen. Se katsoo myös, että on välttämätöntä perustaa sihteeristö etenkin ohjauskomitean työtä ajatellen.

1.3.2.6 Jos foorumin rakenteellisia puutteita ei korjata, komitea voisi harkita muita keinoja saada itäisten kumppanimaiden yhteiskunnan ja talouden toimijat mukaan itäisen kumppanuuden tavoitteiden toteuttamiseen.

1.4 Kansalaisyhteiskunnan lujittaminen kumppanimaissa ja panos itäiseen kumppanuuteen kahdenvälisissä yhteyksissä

1.4.1 Komitea seuraa tiiviisti Välimeren eteläpuolisen alueen tapahtumia. Se uskoo vakaasti, että EU:n pitäisi tukea kyseisen alueen demokratisoitus- ja vakauttamisprosessia. Samalla ETSK kehottaa omaksumaan pitkän aikavälin tasapainoisen lähestymistavan EU:n eteläisiin ja itäisiin naapureihin nähden. Tämän tulee koskea myös poliittisten ja taloudellisten uudistusten, EU:n vaatimuksiin sopeutumisen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen taloudellista tukemista.

1.4.2 Komitea katsoo, että riittämätön rahoitus voi johtaa siihen, että itäiselle kumppanuudelle – joka on lähentymistä kohti EU:n arvoja edistävä tärkeä väline – asetetut odotukset eivät täyty. ETSK suhtautuukin yleisesti ottaen myönteisesti komission ehdotukseen tarkistaa Euroopan naapuruuspolitiikkaa, mutta pahoittelee sitä, ettei tiedonannossa aiheesta ”Uusi strategia muutostilassa olevia naapurimaita varten” painoteta mekanismien luomista kansalaisyhteiskunnan konsultoimiseksi Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvissa maissa ja ettei siinä viitata lainkaan EU:n omaan kansalaisyhteiskuntaa edustavaan elimeen eikä rooliin, joka ETSK:lla voi olla tässä prosessissa.

1.4.3 Komitea suhtautuisi myönteisesti ehdotukseen perustaa eurooppalainen demokratia rahasto ja kansalaisyhteiskuntaväline. Komitea kehottaa kuitenkin komissiota ottamaan oppia Länsi-Balkanin kansalaisyhteiskuntaa tukevasta välineestä saaduista kokemuksista virheiden välttämiseksi.

1.4.4 Komitea katsoo, että työskentely kumppanimaiden riippumattomien organisaatioiden kanssa on erittäin tärkeää. On kuitenkin tehtävä yhteistyötä myös valtiovallasta riippuvaisten organisaatioiden kanssa ja tuettava samaan aikaan sellaisten riippumattomien ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen perustamista, jotka voisivat osallistua todelliseen sosiaaliseen vuoropuheluun, levittää demokratian, ihmisoikeuksien ja työntekijöiden oikeuksien periaatteita ja edistää itäisen kumppanuuden aloitteen muita tavoitteita.

1.4.5 ETSK katsoo, että valtiovallan ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuoropuhelun vahvistaminen kansallisella tasolla on ennakoedellytys itäisen kumppanuuden maiden yhteiskuntien demokratisoitumiselle ja niiden lähentymiselle kohti EU:n arvoja.

Erityisesti on tarpeen vahvistaa kansalaisyhteiskunnan roolia itäisen naapuruuspolitiikan toimintasunnitelmien laatimisessa ja täytäntöönpanossa.

1.4.6 Komitea kehottaa luomaan kaikkiin itäisen kumppanuuden maihin menettelyn kansalaisyhteiskunnan kuulemistavaksi eli perustamaan talous- ja sosiaali-neuvostoja tai vastaavia elimiä ottaen huomioon kunkin maan erityiset olosuhteet. Eräissä itäisen kumppanuuden maissa jo olemassa olevat itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumin kansalliset foorumit voisivat olla hyvä perusta tälle prosessille. ETSK on valmis jakamaan kansalaisyhteiskuntaosaamistaan itäisen kumppanuuden maissa.

1.4.7 Komitea katsoo, että EU:n ja kumppanimaiden välillä neuvoteltujen assosiaatiosopimusten pitäisi sisältää määräyksiä sellaisten yhteisten kansalaisyhteiskunnan elinten perustamisesta, jotka vastaisivat näiden sopimusten täytäntöönpanon valvon-
nasta.

1.4.8 Pitkälle menevistä ja laaja-alaisista vapaakauppasopimuksista (DCFTA) käytäviin neuvotteluihin ja näiden sopimusten tekemiseen liittyen komitea katsoo, että sekä EU:n että kumppanimaiden kansalaisyhteiskunta olisi otettava mukaan laatimaan kestävään kehitykseen kohdistuvien vaikutusten arviointia ennen neuvotteluja ja että kansalaisyhteiskunnan mekanismit olisi sisällytettävä DCFTA-sopimuksiin, jotta kestävään kehitykseen liittyvien määräysten täytäntöönpanoa voitaisiin valvoa.

1.5 Komitea toivoo, että vuosi 2011 on ratkaiseva vuosi itäiselle kumppanuudelle, koska Unkarin ja erityisesti Puolan puheenjohtajakausien odotetaan antavan aloitteelle uutta vauhtia.

1.6 Komitea osoittaa nämä suositukset valtion- tai hallitusten päämiehille ja toivoo, että itäisen kumppanuuden huippukokouksessa Puolassa syksyllä 2011 annetaan asianmukainen tunnustus sekä kansalaisyhteiskunnan panokselle kahden viime vuoden aikana että aikaansaadulle edistykselle. Samalla tulisi kuitenkin tehdä myös kriittinen arviointi puutteista, jotka liittyvät työmarkkinaosapuolten vähäisiin osallistumismahdollisuuksiin ja kansalaisyhteiskuntafoorumeissa esiintyviin ongelmiin.

2. Kansalaisyhteiskunnan panos itäiseen kumppanuuteen monenvälisissä yhteyksissä

2.1 Euroopan unionille on olennaisen tärkeää, että sen itäiset naapurit ovat vakaita ja että niillä on hyvä hallinto, niiden politiikka on ennakoitavaa ja niiden taloudet kasvavat. Itä-Euroopan ja Etelä-Kaukasian maat ovat myös omalta osaltaan kiinnostuneita luomaan aiempaa tiiviimmät ja aktiivisemmat suhteet EU:hun. Näiden maiden pyrkimys mukautumaan EU:n vaatimuksiin tärkeimpiä tekijöitä ovat arvot sekä lainsäädännön ja asetusten lähentäminen. Itäinen kumppanuus tulisi nähdä Euroopan unionin poliittisena investointina, joka hyödyttää EU:n kansalaisia ja edistää kumppanimaiden yleistä kehitystä.

2.2 Osallistuminen itäisen kumppanuuden hallitustenvälisiin aihekohtaisiin foorumeihin

2.2.1 Euroopan komission tiedonannossa itäisestä kumppanuudesta todettiin, että kansalaisyhteiskunnan osallistumiselle tulisi antaa erityinen asema. ETSK on kutsuttu osallistumaan kolmeen neljästä perustetusta hallitustenvälisestä aihekohtaisesta foorumista (foorumi 1 – demokratia, hyvä hallintotapa ja vakaus; foorumi 2 – taloudellinen yhdentyminen ja lähentyminen EU:n politiikkoihin; foorumi 4 – yhteydet ihmisten välillä), ja se voi tuoda näissä foorumeissa esille kansalaisyhteiskunnan näkemykset. Siitä huolimatta, että komitea on osallistunut tiiviisti energiakysymysten käsittelyyn, sitä ei ole pyydetty osallistumaan energiavarmuutta käsittelevään tärkeään aihekohtaiseen foorumiin.

2.2.2 ETSK katsoo, että näissä foorumeissa on saatu aikaan edistystä itäisen kumppanuuden tavoitteiden saavuttamisessa, mutta pitää valitettavana, että kansalaisyhteiskunnan osallistuminen on rajallista. Komitea katsoo, että itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumin asiaankuuluvien työryhmien edustajien pitäisi voida osallistua hallitustenvälisten foorumien kokouksiin. Näin kansalaisyhteiskunta saisi tietoa foorumien työstä ja voisi antaa toimivampia ja konkreettisempia suosituksia. Komitea kehottaa komissiota käymään kumppanimaiden kanssa neuvotteluja hallitustenvälisten foorumien työjärjestysten muuttamiseksi, jotta kansalaisyhteiskuntafoorumille voidaan myöntää niissä pysyvän osallistujan asema.

2.2.3 Komitea katsoo, että foorumit voitaisiin liittää hankkeisiin, jotka ovat merkityksellisiä kansalaisyhteiskunnan kannalta. Yksi hyvä esimerkki yrittäjäjärjestöjen osallistumisesta itäiseen kumppanuuteen on EAST-INVEST-ohjelma, Euroopan kauppa- ja teollisuuskamarien liiton (Eurochambers) ja itäisen kumppanuuden valtioista peräisin olevien kumppanitahojen yhteinen hanke. Se on itäiseen kumppanuuteen suunnattu uusi kolmivuotinen hanke, jolla pyritään helpottamaan kauppaa itäisten naapurien alueella ja edistämään taloudellista kehitystä ja investointeja. EU:n jäsenvaltioista hankkeessa on mukana 21 kauppakamaria, jotka toteuttavat hallitustenvälisen foorumin 2 (taloudellinen yhdentyminen ja lähentyminen EU:n politiikkoihin) tavoitteita. Hankkeen kokonaistalousarvio on 8,75 miljoonaa euroa, josta seitsemän miljoonaa tulee Euroopan komissiolta. Toivottavaa on, että hankkeessa saavutetaan sille asetetut tavoitteet ja että sillä annetaan todellinen panos itäisen kumppanuuden tavoitteiden toteuttamiseen. Tätä esimerkkiä voitaisiin hyödyntää EU:n ja kumppanimaiden muiden alojen organisaatioiden – muun muassa viljelijä-, kuluttaja- ja ympäristöjärjestöjen – konkreettisissa hankkeissa.

2.2.4 Komitea katsoo myös, että yritysten tiivis osallistuminen pk-yritysten lippulaivahankkeeseen foorumeissa 2 ja yritysten väliset kokoukset saattaisivat johtaa itäisen kumppanuuden yritysfoorumin järjestämiseen, mikä lisäksi yrittäjäjärjestöjen tukea neuvotteluille DCFTA-sopimuksista.

2.2.5 Komitea huomauttaa, että sosiaalista vuoropuhelua ei ole sisällytetty yhteenkään foorumiin, vaikka se on osa yhteisön säännöstöä.

2.3 Itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumi

2.3.1 Komission ehdotus kansalaisyhteiskuntafoorumin perustamisesta sai laajan tuen.

2.3.2 Useimmat itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumin jäsenistä ovat kuitenkin ajatuspajoja ja valtiovallasta riippumattomia organisaatioita, jotka eivät edusta kansalaisyhteiskunnan koko kirjoa. Kumppanimaiden organisaatiosta vain hyvin harvat edustavat yritysmaailman, työntekijöiden tai työmarkkinaosapuolien etuja eli yrittäjäjärjestöjä, ammattiliittoja tai muita yhteiskunnallis-taloudellisia eturyhmiä (viljelijät, kuluttajat, tiede- ja yliopistopiirit jne.).

2.3.3 Ohjauskomiteassa on 17 jäsentä, mutta kumppanimaiden työmarkkinaosapuolilla ei ole lainkaan edustusta.

2.3.4 Puolentoista viime vuoden aikana itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumin kansallisia foorumeja on perustettu kaikkiin kumppanimaihin, joten jokaisen maan kansalaisyhteiskunnan organisaatiot voivat osallistua kumppanuuden tavoitteiden toteuttamiseen.

2.3.5 Komitea suhtautuu erittäin myönteisesti itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumin kansallisten foorumien perustamiseen ja niiden itäisen kumppanuuden prosessille antamaan panokseen. Mainitsemisen arvoisia esimerkkejä on useita:

— Valko-Venäjän foorumi laati heinäkuussa 2010 itäisen kumppanuuden etenemissuunnitelmat Valko-Venäjälle.

— Azerbaidžanin foorumi on pannut alulle monia tapahtumia hallitusvallalle ja kansalaisyhteiskunnalle merkityksellisistä asioista, esimerkiksi Azerbaidžanin liittymisestä WTO:hon, vaihtoehtoisista ja uusiutuvista energialähteistä, energiatehokkuudesta sekä pienten ja keskisuurten yritysten tilanteesta.

— Kansallinen osallistumista käsittelevä neuvosto, joka toimi Moldovan kansallisena foorumina ennen kyseisen foorumin virallista perustamista, sai osallistua kaikkiin Moldovan hallituksen kokouksiin ja esittää kantansa hallituksen päätöksiin ja ehdotettuihin poliittisiin toimenpiteisiin.

Komitea pitää kuitenkin valitettavana, että myös näissä foorumeissa työmarkkinaosapuolet pääsevät osallistumaan vain rajallisesti, jos lainkaan, kansallisten foorumien toimiin kansallisella tasolla. Tästä syystä niissä ei käsitellä sosiaalisia oikeuksia.

2.3.6 Komitea on huomannut useita puutteita foorumin toiminnassa ja on ehdottanut yhteistyötä ohjauskomitean kanssa foorumin toimivuuden parantamiseksi.

2.3.7 Foorumin nykyinen kokoonpano ei vastaa komission suunnitelmaluonnosta, jossa todetaan, että itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumin tulisi olla avoin kansalaisyhteiskunnan organisaatioille eli ruohonjuuritason järjestöille, ammattiliitoille, työnantajajärjestöille, ammatillisille järjestöille, kansalaisjärjestöille, ajatuspajoille, voittoa tavoittelemattomille säätiöille, kansallisille ja kansainvälisille kansalaisyhteiskunnan organisaatioille/verkostoille ja muille asiaankuuluville kansalaisyhteiskunnan toimijoille, jotka ovat peräisin itäisen kumppanuuden maista mutta myös EU:n jäsenvaltioista ja kansainvälisistä organisaatioista/verkostoista. Myös EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioita voidaan kutsua mukaan. ETSK:lla ja sitä kumppanimaissa vastaavilla elimillä tulisi olla keskeinen asema erityisesti liiketoimintaa, työllisyyttä ja työvoimaa sekä sosiaalisia kysymyksiä koskeissa asioissa. Tärkeimmät eurooppalaiset työntekijä- ja työnantajajärjestöt ilmaisivat huolensa tästä tilanteesta 19. toukokuuta 2010 foorumin jäsenille lähetetyssä kirjeessä. ETSK:n ja Euroopan komission korkea-arvoiset edustajat ovat keskustelleet foorumin kokoonpanosta ja siitä, että osa itäisen kumppanuuden tavoitteista, erityisesti taloudelliseen yhdentymiseen liittyvät tavoitteet, voidaan saavuttaa vain, jos kaikki asiaankuuluvat osapuolet osallistuvat foorumin työhön.

2.3.8 Komitea katsoo myös, että Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden asemaa olisi vahvistettava huomattavasti foorumissa. Niiden edustusta rajoittaa toistaiseksi suhteellisen pieni osuus, joka on varattu EU:sta tuleville osallistujille foorumissa (Berliinissä järjestettyyn kansalaisyhteiskuntafoorumin kokoukseen kutsutuista 230 organisaatiosta vain 80 oli EU:sta) ja ohjauskomiteassa (7 paikkaa 17:stä). EU:n kansalaisyhteiskunnan osallistuminen on rajallista myös alueellisesti. Organisaatiot itäisillä rajoilla sijaitsevista jäsenvaltioista ovat enemmistönä. Vain muutamalla EU:n kansalaisyhteiskunnan organisaatiolla on erityisiä hankkeita tai ohjelmia itäisiä kumppanita-hoja varten.

2.3.9 Komitea on valmis käyttämään kapasiteettiaan, koke-mustaan, asiantuntemustaan ja yhteyksiään kansalaisyhteiskun-tafoorumin nykyisen epätasapainon korjaamiseksi. Komitean 344 jäsentä muodostavat laajan potentiaalin, jota voidaan käyt-tää hyväksi itäisen kumppanuuden eteenpäin viemiseksi EU:n toimielimissä, kaikissa jäsenvaltioissa ja kansalaisyhteiskunnan kaikilla tasoilla, erityisesti työmarkkinaosapuolten keskuudessa.

2.3.10 Jotta komitea voi täyttää tämän tehtävän, sillä tulee olla asianmukainen edustus kansalaisyhteiskuntafoorumin ra-kenteissa. Nykyisissä säännöissä ei tarjota mahdollisuutta ETSK:n pysyvään ja tehokkaaseen osallistumiseen kansalaisyhteiskunta-foorumissa, joten sääntöjä olisi muutettava, jotta ETSK:n osallis-tumisesta foorumiin voitaisiin tehdä pysyvää ja että osallistu-mista voitaisiin lisätä.

2.3.10.1 ETSK:n ja muiden yhteiskunnallis-taloudellisten toi-mijoiden osallistumisen lisääminen voisi auttaa myös saavutta-maan aiempaa tasapainoisemman osallistumisen kansalaisyhteis-kuntafoorumin työryhmiin. Tällä hetkellä suurin osa organisa-aatioista osallistuu demokratiaa, hyvää hallintotapaa ja vakautta

sekä ihmisten välisiä yhteyksiä käsitteleviin työryhmiin. Sen si-jaan taloudellista yhdentymistä ja lähentymistä EU:n politiikkoi-hin sekä ympäristöä, ilmastomuutosta ja energiavarmuutta kä-sittelevissä työryhmissä ei ole riittävästi osallistujia, mikä on ristiriidassa sen kanssa, kuinka tärkeitä niiden kattamat aiheet ovat itäisen kumppanuuden onnistuneelle toteuttamiselle. Komitea voisi antaa tähän oman panoksensa.

2.3.10.2 ETSK katsoo, että foorumin työssä on keskityttävä entistä enemmän hankkeisiin. Joissakin työryhmissä, kuten "ta-loudellinen yhdentyminen ja lähentyminen EU:n politiikkoihin", on yritetty kehittää konkreettisia hankkeita, mutta ne eivät ole onnistuneet rahoituksen ja riittävän kumppanimäärän puutteen takia. ETSK:n mahdollisuudet ja hallinnolliset valmiudet voisivat olla hyödyksi konkreettisten hankkeiden kehittämisessä. Yhdessä laaditut tutkimukset ja hankkeet voisivat myös auttaa vahvista-maan kansalaisyhteiskunnan panosta itäiseen kumppanuuteen.

2.3.10.3 ETSK ehdottaa, että ohjauskomitea valittaisiin kah-deksi vuodeksi, jotta sen toimintaa voitaisiin tehostaa ja jotta sillä olisi riittävästi aikaa hankkeiden ja ajatusten toteuttamiseen. Komitea katsoo lisäksi, että ohjauskomitealle olisi perustettava sihteeristö.

2.3.11 Jos foorumin toiminnan puutteita ei korjata, komitea voisi harkita muita keinoja saada itäisten kumppanimaiden yh-teiskunnan ja talouden toimijat mukaan itäisen kumppanuuden tavoitteiden toteuttamiseen.

3. Kansalaisyhteiskunnan lujittaminen kumppanimaissa ja panos itäiseen kumppanuuteen kahdenvälisissä yhteyk-sissä

3.1 Viimeaikaiset tapahtumat Pohjois-Afrikassa ja Lähi-idässä ovat osoittaneet selkeästi, että vaikka hallintojärjestelmillä on keskeinen rooli alueen turvallisuuden ja vakauden kannalta ja vaikka ne saavat rahoitustukea länsimaailmalta demokratiolta, ne voivat kaatua, jos ne jättävät huomiotta väestön taloudellisen ja yhteiskunnallisen tilanteen ja rikkovat ihmisoikeuksia ja vapauk-sia. Kansainvälinen yhteisö voi nyt vain seurata huolestuneena alueen poliittista kehitystä ja arvailla sen maailmanlaajuisia seu-rauksia. Alueen viimeaikaisia tapahtumia on analysoitava huo-lellisesti, ja saatuja opetuksia olisi tutkittava ja niistä olisi tehtävä oikeat johtopäätökset.

3.1.1 Poliittisissa oloissa ja kansalaisyhteiskunnan organisa-aatioiden tilanteessa on huomattavia eroja itäisen kumppanuuden maiden välillä. Ne ovat kehityksessä eri tasoilla demokratian, ihmisoikeuksien ja kansalaisvapauksien osalta; niiden taloudelli-sen ja yhteiskunnallisen kehityksen tasot ja jopa niiden geopo-liittiset tulevaisuudennäkymät ovat erilaisia. Eroja on myös näi-den maiden pyrkimyksissä mukautua EU:n vaatimuksiin ja niiden tavoitteissa itäiseen kumppanuuteen osallistuttaessa. Eri kumppanimaiden kansalaisyhteiskunnilla ei myöskään ole sa-moja mahdollisuuksia osallistua kumppanuuteen. Kumppanim-aita onkin tarkasteltava yksittäin ennen kuin on mahdollista arvioida, miten ne ovat edistyneet, miten laajasti kansalaisyhteis-kunta on mukana aloitteissa ja mitkä vaihtoehtoja sillä on.

3.2 Kumppanimaista Ukraina, Moldova ja Georgia ovat todella oppineet hyödyntämään itäisen kumppanuuden mahdollisuuksia tietyillä aloilla. Jos näiden kolmen maan ja muiden itäisen kumppanuuden maiden välinen ero kasvaa edelleen, itäisen kumppanuuden pitkäaikainen tulevaisuus alueellisena hankkeena Itä-Euroopassa voi horjua. Euroopan komissiolla ja kolmen muun maan kansalaisyhteiskunnalla onkin merkittävä asema sen varmistamisessa, että kuilu ei enää kasva. Valko-Venäjä on ehdottomasti suurin ongelma, mutta sen jäsenyyttä itäisessä kumppanuudessa ei pitäisi kyseenalaistaa, etenkin sen sisäisen poliittisen erityistilanteen vuoksi.

3.3 Komitea myöntää, että itäisessä kumppanuudessa on mahdollista ryhtyä toimiin alueellisen turvallisuuden, vakauden, taloudellisen yhdentymisen, ympäristönsuojelun, energiavarmuuden ja ihmisten välisten yhteyksien kaltaisilla aloilla vasta sitten, kun kumppanimaat kunnioittavat ihmisoikeuksia ja yhdistymisvapautta ja kun voidaan käydä todellista sosiaalista vuoropuhelua ja kansalaiskeskustelua. Näihin asioihin olisi siksi kiinnitettävä entistä enemmän huomiota, erityisesti Valko-Venäjän tapauksessa, vaikka myös muilla kumppanimailla on tässä suhteessa ongelmia.

3.4 On sängen selvää, että itäisen kumppanuuden maissa ei käydä todellista sosiaalista vuoropuhelua eikä niillä ole kansalaisyhteiskunnan kuulemiseen tarvittavia mekanismeja: usein vain hallitusten perustamat ja johtamat organisaatiot lasketaan kumppaneiksi sosiaalisessa vuoropuhelussa ja kansalaiskeskustelussa. Komitea katsoo, että työskentely kumppanimaiden riippumattomien organisaatioiden kanssa on erittäin tärkeää. On kuitenkin tehtävä yhteistyötä myös tunnustettujen ja toisinaan valtiovallan tuesta riippuvaisten organisaatioiden kanssa ja autettava niitä kehittymään tukien samalla riippumattomien ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen perustamista siellä, missä niitä ei vielä ole, jotta ne voisivat näin osallistua todelliseen sosiaaliseen vuoropuheluun, levittää demokratian, ihmisoikeuksien ja työnteekijöiden oikeuksien periaatteita ja edistää itäisen kumppanuuden aloitteen muita tavoitteita.

3.5 Kansalaisyhteiskunnan entistä aktiivisempi osallistuminen voisi auttaa vauhdittamaan itäisen kumppanuuden tavoitteiden toteuttamista kumppanimaissa, ja lisäksi itäinen kumppanuus ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen siihen voisivat auttaa vahvistamaan kansalaisyhteiskuntaa. Suunniteltaessa hallinnollisten valmiuksien lisäämiseen tähtääviä ohjelmia julkinen sektori on saatava tietoiseksi kansalaisyhteiskunnan ja työmarkkinaosapuolien merkityksestä sekä kokemuksesta, jota EU:lla ja sen jäsenvaltioilla on erilaisista tavoista ottaa kansalaisyhteiskunta mukaan päätöksentekoon. Keski-Euroopan maiden organisaatioiden kokemukset voisivat osoittautua erittäin hyödyllisiksi valtiollisten ja valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden valmiuksien kehittämiseksi itäisen kumppanuuden maissa. ETSK on myös valmis tarjoamaan asiantuntemustaan itäisen kumppanuuden hallituksille, jotka pyrkivät luomaan asianmukaiset lainsäädännölliset puitteet sosiaaliselle vuoropuhelulle ja kansalaiskeskustelulle.

3.6 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti komission ehdotukseen Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistamisesta mutta pahoittelee sitä, ettei tiedonannossa aiheesta "Uusi strategia

muutostilassa olevia naapurimaita varten" painoteta mekanismien luomista kansalaisyhteiskunnan konsultoimiseksi Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvissa maissa ja ettei siinä viitata lainkaan EU:n omaan kansalaisyhteiskuntaa edustavaan elimeen eikä rooliin, joka ETSK:lla voi olla tässä prosessissa.

3.7 Komitea suhtautuu lisäksi myönteisesti ehdotukseen perustaa eurooppalainen demokratia rahasto ja kansalaisyhteiskuntaväline, sillä se auttaisi epäilemättä lisäämään kansalaisyhteiskunnan osallistumista poliittiseen elämään. Komitea kehottaa kuitenkin komissiota ottamaan oppia kokemuksista, joita on saatu kansalaisyhteiskuntaa tukevasta välineestä ja muista liittymistä valmistelevan tuen puitteissa toteutetuista kansalaisyhteiskunnan tukemisen muodoista. ETSK korosti osuudessaan komission meneillään olevaan Länsi-Balkanin ja Turkin kansalaisyhteiskunnalle annettavan EU:n tuen tarkistamiseen, että työmarkkinaosapuoliin, erityisesti ammattiliittoihin, jotka on joissakin tapauksissa unohdettu lähes kokonaan, on kiinnitettävä aiempaa enemmän huomiota. Konkreettisesti se tarkoittaa keskittymistä hankkeiden lisäksi myös institutionaaliseen kehittämiseen ja organisaatioiden yleiseen kestävykseen.

3.8 Tutkiakseen, miten kansalaisyhteiskunnan organisaatiot osallistuvat itäiseen kumppanuuteen ja käynnissä olevaan vuoropuheluun kansallisten hallitusten kanssa, ETSK pyysi näitä organisaatioita vastaamaan lyhyeen kyselyyn. Kyselyn tulokset osoittavat, että kansallisten hallitusten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden välillä ei käydä vuoropuhelua ainakaan assosiaatiosopimuksista tai Euroopan naapuruuspolitiikan toimintasuunnitelmien täytäntöönpanosta. Hallitukset eivät konsultoi organisaatioita riittävästi itäiseen kumppanuuteen liittyvistä asioista. Tärkeimmät tietolähteet tällä alalla ovat Euroopan komission edustustot kussakin maassa sekä viestimet. Tilanne tietysti vaihtelee maasta toiseen. Viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välinen vuoropuhelu on edistyneintä Moldovan tasavallassa, kun taas tilanne on tässä suhteessa vaikein Valko-Venäjällä. Komitea kehottaa luomaan kaikkiin itäisen kumppanuuden maihin menettelyn kansalaisyhteiskunnan kuulemista varten eli perustamaan talous- ja sosiaalineuvostoja tai vastaavia elimiä. Itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumin nykyiset kansalliset foorumit voitaisiin ottaa mukaan tähän prosessiin. ETSK on valmis tukemaan kansalaisyhteiskuntaa kumppanimaissa perustettaessa kansalaisvuoropuhelun elimiä. Komitea voi hyödyntää tässä viimeisimmistä laajentumisista saatua kokemusta.

3.9 Komitea katsoo, että EU:n ja kumppanimaiden välillä neuvoteltavien assosiaatiosopimusten (tällä hetkellä neuvottelut ovat käynnissä kaikkien kumppanimaiden kanssa lukuun ottamatta Valko-Venäjää) institutionaalisiin määräyksiin olisi sisällytettävä yhteisten kansalaisyhteiskunnan elinten perustaminen, jotta kansalaisyhteiskunta voisi valvoa näiden sopimusten täytäntöönpanoa. Assosiaatiosopimusten nojalla perustettavat assosiaationeuvostot voisivat konsultoida näitä elimiä, tai ne voisivat antaa suosituksia omasta aloitteestaan. Ihanteellista olisi, jos ne osallistuisivat assosiaationeuvostojen kokouksiin tarkkailijoina. Niiden pitäisi koostua kansalaisyhteiskunnan edustajista, ja niissä tulisi olla mukana yhteiskunta- ja talouselämää edustavia kumppaneita ja kansalaisjärjestöjä. ETSK:n pitäisi olla asianmukaisesti edustettuna.

3.10 Euroopan komissio on jo aloittanut neuvottelut pitkälle menevästä ja laaja-alaisesta vapaakauppasopimuksesta (DCFTA) Ukrainan kanssa, ja se suunnittelee aloittavansa neuvottelut Georgian, Armenian ja Moldovan kanssa, kun ehdot neuvottelujen käynnistämiseksi täyttyvät. DCFTA-sopimuksella voisi olla huomattava vaikutus liiketoimintaympäristöön ja yhteiskunnallisiin oloihin kumppanimaisissa. Siksi jatkuva vuoropuhelu kansalaisyhteiskunnan kanssa neuvotteluprosessin aikana on ensisijaisen tärkeää.

3.11 DCFTA-sopimuksista käytäviin neuvotteluihin ja näiden sopimusten tekemiseen liittyen komitea katsoo, että kansalaisyhteiskunta olisi otettava mukaan laatimaan kestäväan kehityksen kohdistuvien vaikutusten arviointia ennen neuvotteluja. Tällä osallistumisella autettaisiin lisäämään yleistä tietoisuutta DCFTA-sopimuksen eduista. Kansalaisyhteiskunnan mekanismit olisi lisäksi sisällytettävä DCFTA-sopimukseen, jotta kestäväan kehitykseen liittyvien määräysten täytäntöönpanoa voitaisiin valvoa.

3.12 Lähes kaksi vuotta itäisen kumppanuuden perustamisen jälkeen on edelleen epäselvää, miten se aiotaan liittää alueelliseen Mustanmeren synergia -aloitteeseen (2007), kun enimmäkseen samat kumppanivaltiot osallistuvat molempiin aloitteisiin. Kansalaisyhteiskunnan tasolla voitaisiin aloittaa yhteistyö itäisen kumppanuuden kansalaisyhteiskuntafoorumin ja Mustanmeren kansalaisjärjestöjen foorumin kesken.

3.13 *Euroopan talous- ja sosiaalikomitean panos itäiseen kumppanuuteen*

3.13.1 ETSK pitää itäistä kumppanuutta varsin tärkeänä, sillä se on EU:n kannalta strateginen välttämättömyys ja poliittinen investointi, josta on tulevaisuudessa hyötyä Euroopan unionin ja sen kumppanimaiden kansalaisille.

3.13.2 ETSK on seurannut nyt viiden vuoden ajan kansalaisyhteiskunnan tilaa kaikissa kumppanimaisissa monesta eri näkökulmasta, mukaan luettuna yhdistymisvapaus, rekisteröintivaatimukset, verolainsäädäntö ja -menettelyt, ilmaisunvapaus ja kolmikantaneuvottelut. Se on laatinut lausuntoja ja antanut suosituksia seuraavista aiheista: "Laajempi Eurooppa ja naapuruus: uusi kehys suhteille EU:n itäisiin ja eteläisiin naapureihin" ⁽¹⁾,

"Valko-Venäjän kansalaisyhteiskunta" ⁽²⁾, "Järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rooli EU:n ja Moldovan suhteissa" ⁽³⁾, "EU ja Ukraina: kansalaisyhteiskunnan uusi dynaaminen rooli" ⁽⁴⁾, "Kansalaisyhteiskunnan järjestöjen verkostojen luominen Mustanmeren alueella" ⁽⁵⁾ ja "Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen Euroopan naapuruuspolitiikan toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoon Etelä-Kaukasian maissa" ⁽⁶⁾. Komitea on myös laatinut puheenjohtajavaltio Tšekin pyynnöstä valmistelevan lausunnon aiheesta "Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen itäiseen kumppanuuteen".

3.13.3 ETSK on luonut yhteyksiä itäisen kumppanuuden maiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin ja järjestänyt useita seminaareja sosiaalisen vuoropuhelun ja kansalaisyhteiskunnan kuulemisen merkityksestä. ETSK on korostanut näissä seminaareissa myös sitä, että kansalaisyhteiskunta on otettava mukaan Euroopan naapuruuspolitiikan toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoon.

3.13.4 ETSK järjestää vuosittain seminaareja Ukrainassa yhteistyössä Ukrainan kansallisen kolmikantaisen sosiaali- ja talousneuvoston kanssa yhteisesti kiinnostavista aiheista ja toivoo, että tällaisia vuosittaisia tapahtumia voitaisiin järjestää tulevana vuosina myös itäisen kumppanuuden muiden maiden kanssa. ETSK on valmis auttamaan vuosittaisten kansalaisyhteiskuntaa käsittelevien arviointiseminaarien järjestämisessä kaikissa itäisen kumppanuuden maissa. Seminaarien tarkoituksena on arvioida Euroopan naapuruuspolitiikan toimintasuunnitelmien täytäntöönpanossa saavutettua edistystä.

3.13.5 ETSK on tyytyväinen siihen, että nykyinen neuvoston puheenjohtajavaltio Unkari ja tuleva puheenjohtajavaltio Puola ovat antaneet itäiselle kumppanuudelle ensisijaisen aseman. Komitea antaa panoksensa asiaan vielä kahdella muulla lausunnolla: "Energiavarmuus: minkälaista naapuruuspolitiikkaa tarvitaan EU:n energiavarmuuden takaamiseksi?" sekä "Itäinen kumppanuus ja EU-politiikkojen itäinen ulottuvuus", jossa keskitytään erityisesti EU:n maatalouspolitiikkaan. ETSK toivoo, että sen kolme lausuntoa itäisestä kumppanuudesta saavat laajan tuen ja että ne edistävät osaltaan itäisen kumppanuuden tavoitteiden ja päämäärien saavuttamista.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ EUVL C 80, 30.3.2004, s. 148–155.

⁽²⁾ EUVL C 318, 23.12.2006, s. 123–127.

⁽³⁾ EUVL C 120, 16.5.2008, s. 89–95.

⁽⁴⁾ EUVL C 77, 31.3.2009, s. 157–163.

⁽⁵⁾ EUVL C 27, 3.2.2009, s. 144–151.

⁽⁶⁾ EUVL C 277, 17.11.2009, s. 37–41.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vesipolitiikan nivominen muihin EU:n politiikkoihin" (EU:n puheenjohtajavaltion Unkarin pyynnöstä laadittava valmistelevala lausunto)

(2011/C 248/07)

Esittelijä: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

Unkari pyysi EU:n tulevan puheenjohtajavaltion ominaisuudessa 13. marraskuuta 2010 Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta valmistelevala lausunnon aiheesta

Vesipolitiikan nivominen muihin EU:n politiikkoihin.

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. toukokuuta 2011. Esittelijä oli An Le Nouail-Marlière.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 106 ääntä puolesta ja 26 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1 Päätelmät

1.1 ETSK viittaa asiantuntemukseensa ympäristö- ja maatalouskysymyksistä sekä Euroopassa ilmastonmuutokseen liittyvistä haasteista: tulva- ja kuivuusjaksojen vaihtelu, mistä on seurauksena vesivarojen hupeneminen, maaperän köyhtyminen ja kielteisiä vaikutuksia infrastruktuuriin sekä taloudelliseen ja sosiaaliseen toimintaan. ETSK suosittaaakin yhtenäistä ja monialaista toimintatapaa ongelmiin nähden ympäristön, talouden ja yhteiskunnan lohkoilla.

1.2 Komiteasta on äärimmäisen tärkeää, että EU:lla on vesipolitiikan puitedirektiivin myötä eurooppalainen vesipolitiikka, ja se rohkaisee jäsenvaltioita ja unionin toimielimiä lujittamaan mainittua politiikkaa ja ottamaan huomioon, että vesi on ensisijainen kysymys kansalaisille, teollisuuden ja maatalouden toimialoille ja paikallisyhteisöille johtuen sen elintärkeästä, eritoten talous-, sosiaali- ja ympäristönäkökohtiin liittyvästä perusluonteesta.

1.3 Komitea suosittaa myös, että vesiasioille varataan keskeinen sija kaikissa unionin toimintalinjoissa.

1.4 Komitea tähdentää, että maaseutu- ja maatalouspiireillä on erityisiä tarpeita ja velvoitteita aikana, jolloin käydään keskusteluja yhteisen maatalouspolitiikan tulevaisuudesta vuoden 2013 jälkeen. Se suosittaa, että ensimmäisen pilarin varojen käytölle asetetaan enemmän vesipolitiittisia ehtoja osana järjestelyjä "täydentävien ympäristöehtojen" ⁽¹⁾ panemiseksi täytäntöön ja että tehostetaan toiseen pilariin kuuluvia maatalouden ympäristötoimenpiteitä sekä vesistöjen suojeluun tarkoitettuja tukia, jotta saavutetaan riittävät tasot maataloustuottajien tuen kannatuksen saamiseksi.

1.5 Komitea toteaa, että lukuisilta asunnottomilta tai keinoissa oloissa asuvilta eurooppalaisilta yhä puuttuu ilmaiseksi saatavilla oleva juokseva ja/tai juomakelpoinen vesi, mikä liittyy vesialan haasteet köyhyydentorjuntaan ja köyhyydenkitkemispyrkimyksiin.

1.6 Komitea kohdentaa huomiota eurooppalaisen ympäristöpolitiikan kansainväliseen ja EU:n ulkopuoliseen ulottuvuuteen, asianomaiseen unionin strategiaan, sen kauppa- ja ympäristöpoliittiseen toimintaperiaatteeseen sekä sen kehitykseen ja osuuteen globaaleissa ympäristöstrategioissa, niin sen omalla alueella (valtiolliset rajat ylittävät vesistöalueet) kuin sen ulkoisissa politiikoissa. ⁽²⁾

1.7 Komitea kehottaa Euroopan unionin jäsenvaltioita ratifioimaan vuodelta 1997 peräisin olevan YK:n yleissopimuksen ⁽³⁾.

1.8 Kun ajatellaan sisämarkkinoita, ovat perusoikeudet, sosiaalinen osallisuus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus sekä terveys seikkoja, joiden vuoksi on tutkittava perusteellisesti, mitä vaikutuksia ja kustannuksia koituisi sellaisesta vesipolitiikasta, jossa sosiaali-, ympäristö- ja talousulottuvuutta ei nivota toisiinsa.

1.9 Kyseisen kaltainen integrointi edellyttää yksituumaista strategioiden toteuttamista, missä edustettuina ovat jäsenvaltioiden erilaiset alueelliset intressit, aihealueet (työllisyys, terveysala, ympäristöala, voimaperäinen tai luonnonmukainen maatalous, energia-ala, maankäytön suunnittelu, julkisten politiikkojen rahoittaminen yms.), toimijat (yksityishenkilöt ja kotitaloudet, teollisuuslaitokset ja maataloustuottajat käyttäjinä ja kuluttajina) – kaikki yleisesti osapuolina.

⁽¹⁾ Tuen maksatuksen ehtona on unionin säädösten (vesipolitiikan puitedirektiivi) ja jäsenvaltioiden oikeuden (siirtäminen osaksi kansallista lainsäädäntöä) noudattaminen nitraattien aiheuttaman pilaantumisen, vedenlaadun, yhteisön vesipolitiikan puitteita koskevan direktiivin sekä aiheuttamisperiaatteen toteuttamisen yms. osalta.

⁽²⁾ Tiedonanto aiheesta "Ihmisarvoinen työ ja kestävä kehitys Välimeren alueella: makea vesi, merivesi ja jätevesihuolto".

⁽³⁾ Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses – http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf

1.10 Kautta Euroopan on vesihallinnossa perinteisesti asetettu painopiste tarjonta- ja huoltolähtöiseen toimintamalliin. EU:n on nyt tarpeen hankkia uudet resurssit valmistautuakseen torjumaan luonnononnettomuuksia tai ihmisen toimintaan liittyviä suurvahinkoja, jotka uhkaavat turmella vesivaroja lyhyellä varoitusajalla.

1.11 Komitea palauttaa mieleen maaperän ja kasvillisuuden perustavanlaatuisen roolin meteorisen veden puskureina ja kehottaa neuvostoa antamaan uutta puhtia maaperädirektiivin hyväksymiselle, sillä direktiivi on välttämätön tehokkaan vesipolitiikan kannalta. ⁽⁴⁾

1.12 Unionin pitää lisäksi laatia toimintatapa kestäväällä pohjalla olevaa vesihallintoa varten ja kiinnittää myös enemmän huomiota säästämistarpeeseen, jotta kyseistä luonnonvaraa vaalitaan ja suojellaan hyödyntämällä sitä entistä huolellisemmin. Tähän tarvitaan vedenoton uudelleenorganisointia ja uusien teknologien ratkaisujen käyttöä.

1.13 Vaikka kyse on edelleenkin suurelta osin luonnollisesta ilmiöstä, veden kiertokulkuun liittyy uuden tekniikan sallimia keinotekoisia vaiheita, joiden ei pidä antaa viedä huomiota eri vaihtoehtoja koskevasta demokraattisesta pohdinnasta. Voitaissiinkin harkita tasapuolisempaa vedenottoa, joka vastaisi vaatimuksiin sekä talous- ja energiasektorin toimialojen väliseen kilpailuun ja välttämättömään tarpeeseen suojella makean veden ekosysteemejä samoin kuin tarpeeseen toteuttaa yhtä kansalaisten perusoikeuksista.

1.14 Vesivarojen suojelu ja hallinta edellyttävät välttämättä yhdenmukaisia valuma-alueiden hallinnointia. On hyvä, mikäli erilaiset sidosryhmät osallistuvat siihen, jotta kyetään määrittämään alueellisten haasteiden mukaiset toimenpiteet ja ryhdytään toteuttamaan niitä. Siihen tarvitaan monessa tapauksessa kompromisseja eri intressien ja toimialojen välillä (kaupunkisuunnittelu, tulva-alueiden varaaminen, maankäyttö – eritoten maataloustarkoituksiin, teollisuus- ja energiasektorit).

1.15 Komitea tähdentää, että voitaisiin määritellä erityinen unionin ja jäsenvaltioiden myöntämän julkisen tuen ala ja myöntää sille resursseja tai kasvattaa niitä puitteiden luomiseksi rahallisille avustuksille, jotka on tarkoitettu edistämään yleistä julkista alueellista intressiä, kuten kosteikkoalueiden kunnostamista tai biologisen monimuotoisuuden säilyttämistä. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien EU:n valtiontukisääntöjen tarkistamisen ⁽⁵⁾ yhteydessä.

1.16 Komitea kehottaa jäsenvaltioita sekä paikallis- ja alueyhteisöjä takaamaan jokaiselle kansalaiselle kuuluvan perustavan oikeuden elintoimintojen ylläpitämiselle välttämättömään vesimäärään ja rohkaisee niitä toimimaan valppaasti avoimuusvaatimusten edellyttämällä tavalla sekä julkisen palvelun tehtävien tai yleishyödyllisten palvelutehtävien delegoinnin palautettavuuden suhteen niin oikeus- kuin talouskysymyksissä: julkinen omistus, vuokraaminen, hinnoittelu, uudelleeninvestointi, sopimuskohteen kunnossapito.

1.17 ETSK huomauttaa, että on välttämätöntä ryhtyä ennakkoimaan kokonaisvaltaisesti yhdenmukaisesti inhimillisten ja sosiaalisten voimavarojen hallinnointia: perus- ja täydennyskoulutus; pätevyyden vahvistamisen ja tutkintotodistusten tunnustamisen puitteet; ammatillista ja maantieteellistä liikkuvuutta sukupuoli-näkökohdat huomioon ottaen edistävää aloitteellinen, kattava ja yhtenäinen hallinto; tietokanta.

1.18 Komitea suosittelee hyödyntämään työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua tekijänä, jonka avulla taataan omalta osaltaan vesihuollon ja jätevesihuollon moninaisten ja monitasoisten tehtävien täyttäminen sekä työntekijöiden asemaa ajatellen että eri henkilöstöjen ja kansalaisten turvallisuutta silmällä pitäen.

1.19 Talous- ja sosiaalineuvostot muodostavat kaikissa toimintaympäristöissään käyttäjien valistamista ja näiden konsultointia ajatellen tärkeän välineen kuulemismenettelyihin edustavuutensa, riippumattomuutensa, kokemuksensa ja julkisten kuulemistilaisuuksien järjestämiseen riittävien valmiuksien ansiosta.

2 Vesipolitiikkaa käsittelevät säädökset

2.1 Vesipolitiikka liittyy lukuisiin eri aihekokonaisuuksiin: vesivarojen hallinta ja suojelu sekä niiden hyödyntäminen, veden aiheuttamien suuronnettomuuksien torjunta, luonnonympäristön suojelu, kansanterveys.

2.2 Seuraavassa esitetään luettelo tärkeimmistä vesihallintoon liittyvistä EU:n säädöksistä ja toimintalinjojen laadintaprosesseista.

— 1970-luku: ensimmäiset aloitteet

— 1976 – uimavesidirektiivi

— 1980 – juomavesidirektiivi

— 1990-luku: tärkeimpiin saastumisenaiheuttajiin puuttuminen ongelman lähteellä

— 1991 – yhdyskuntajätevesien käsittely

— 1991 – maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttama pilaantuminen

— 1996 – ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhtenäistäminen (IPPC-direktiivi)

— 2000-luku: laajentaminen, yhtenäistäminen, järkipäistäminen

— 2000 – vesipolitiikan puitedirektiivi ja vuosina 2006 ja 2008 annetut johdannaisdirektiivit pohjavesistä sekä ensisijaisista aineista

— 2007 – tulvadirektiivi

— 2007 – veden niukkuus ja kuivuus (komission tiedonanto)

⁽⁴⁾ KOM(2006) 232 lopullinen – 2006/0086/COD, KOM(2009) 665 lopullinen.

⁽⁵⁾ KOM(2011) 146 lopullinen, ETSK:n lausunto ”Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien EU:n valtiontukisääntöjen uudistus” (Ks. tämän virallisen lehden sivu 149).

2.2.1 Vesipolitiikan puitedirektiivissä (direktiivi 2000/60/EY) säädetään yhdenmukaista vesistönhallinnasta vesivarojen säästämiseksi ”päivittäisessä elämässä” ja esitellään vesistöalueen käsite. Sen avulla on lisäksi mahdollista yhdistää sisämaan vesien ja rannikkovesien hallinta.

2.2.2 Vesipolitiikan puitedirektiivissä asetetaan tavoitteeksi kohottaa vedenlaatu hyvälle tasolle vuoteen 2015 mennessä vesipiirikohtaisesti toteutettavien toimenpideohjelmien avulla (perustellut poikkeukset ovat tosin mahdollisia). Tavoitteena on myös ehkäistä vesistöjen tilan tuleva heikentyminen:

- pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen
- kestäväpohjainen vedenkäyttö
- ympäristönsuojelu
- vesiekosysteemien tilan kohentaminen sekä tulva- ja kuivuusjaksojen vaikutusten lieventäminen.

2.2.3 Direktiivissä jäsenvaltiot veloitetaan määrittämään ja luokittelemaan alueellaan nykyisin sijaitsevat vesistöalueet, analysoimaan niiden tyypillisiä piirteitä, yksilöimään uhanalaiset vesistöalueet sekä tutkimaan ihmisen toiminnan vaikutusta vesistöalueisiin. On otettu käyttöön vesistöaluekohtaiset hallintasuunnitelmat, jotta estetään niiden kunnan heikkeneminen ja saastuminen, kohennetaan ja kunnostetaan niitä niin pintaveden, pohjaveden kuin suojeltujen alueiden osalta. Tarkoituksena on myös vähentää jätteiden ja vaarallisten aineiden päästöjen aiheuttamaa pilaantumista. Vuonna 2008 annettu direktiivi ensisijaisista aineista täydentää vesipolitiikan puitedirektiiviä tältä osin.

2.2.4 Vesistöalueiden kunnan tilapäisen heikkenemisen osalta on säädetty lukuisista poikkeuksista. Kyse ei ole puitedirektiivin rikkomisesta, jos syynä ovat poikkeukselliset ja ennakoimattomat olosuhteet, jotka liittyvät onnettomuuteen, luonnonvoimaan tai ylivoimaiseen esteeseen. Jäsenvaltioiden tulee esittää komissiolle perustelut kyseisten poikkeamien oikeutuksesta.

2.2.5 Direktiivissä veloitetaan jäsenvaltiot ottamaan vuodesta 2010 alkaen käyttöön hinnoittelupolitiikka, joka kohdistuu erilaisiin vedenkäyttäjiiin (kotitaloudet, maatalous, teollisuus yms.) ja jossa periaatteina ovat maksun suhteuttaminen määrään, saastuttavuuteen, maksajatahoon ja koituneiden kustannusten takaisinsaaminen.

2.2.6 Jäsenvaltioiden edellytetään ottavan käyttöön seuraamusjärjestelyn direktiivin rikkomisen varalta, ja komissiolle on mahdollisuus käynnistää rikkomismenettely seuraamuksineen, mikäli asia laiminlyödään. Menettelytavoiltaan monimutkainen rikkomismenettely ei kuitenkaan salli rangaistusten tinkimättömää soveltamista, eikä seuraamusjärjestelyn pelotevaikutus

ole riittävä. Tervetullut ratkaisu olisi korottaa sakkomaksua eksponentiaalisesti rikoksenuusimistapauksessa (jokaisesta rikoksesta uusimisesta määrättäisiin kaksinkertainen sakko).

2.2.7 REACH-asetukseen liittyvät toimenpiteet (rekisteröintiä koskevat määräykset, kemiallisten tuotteiden arviointi ja niitä koskevat lupamenettelyt, luettelo merkittävän riskin aiheuttavista pilaavista aineista) ovat omiaan omalta osaltaan vähentämään pitkäaikaista pilaavien aineiden leviämistä vesistöihin ja myötävaikuttavat vesiekosysteemien suojeluun ja lieventävät siten kansanterveyteen kohdistuvaa uhkaa.

2.3 Komissio on tarttunut vesialan kysymyksiin yhteisen maatalouspolitiikan terveystarkastuksen yhteydessä.

2.3.1 ”Terveystarkastuksen” myötä veloitettiin järjestämään vesiväylien varrelle ”puskurikaistoja”, joilla torjunta-aineiden käyttö on rajoitettua, ja osoittamaan osa varoista vesipulan torjuntaan. On varmistettava, että mainittuihin toimenpiteisiin ryhdytään. Lisäksi vaikuttaa hyvin tarpeelliselta tehdä vaikutustutkimuksia vedenkäyttömääristä biopolttoaineiden ja biomassan tuotannossa.

2.4 Riskientorjuntaa ja tulvantorjuntaa käsittelevässä direktiivissä kiinnitetään huomiota vesivarojen suojeluun luonnononnettomuuksien yhteydessä. ⁽⁶⁾

2.4.1 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2007/60/EY tulvariskien arvioinnista ja hallinnasta jäsenvaltiot veloitetaan kartoittamaan alan vaarat ja riskit ja laatimaan näiden supistamiseksi tulvariskinhallintasuunnitelmat. Direktiivissä säädetään lisäksi, että pantaessa sitä täytäntöön yhteisissä rajayliittävissä vesistöpiireissä on kaiken aikaa tehtävä rajatylittävää yhteistyötä ja vaihdettava tietoja.

2.5 Luonnononnettomuuksien uhreille maksetaan korvauksia Euroopan unionin solidaarisuusrahastosta.

2.5.1 Antamassaan lausunnossa ⁽⁷⁾ ETSK korostaa, että rahaston toimintaa on mahdollista kehittää tietyin keinoin. Sen mielestä asetuksen 4 artiklassa säädetyt, korvausten maksamisen mahdollistavat toiminnalliset kriteerit ovat liian tiukat, eikä niissä oteta huomioon tiettytyypisiä vaurioita. Lausunnossa pidetään tärkeänä lisätä korvauskelpoisten suuronnettomuuksien joukkoon sellaiset, jotka aiheutuvat kasautuvasti pahenevasta tilannekijasta tai pitkähkön ajan kuluessa sattuneiden tapahtumien seurauksista. Nämä suuronnettomuudet, esimerkiksi kuivuuskauDET tai helleaallot, ovat seurausta sellaisessa ympäristössä tapahtuneesta kehityksestä, josta unionin kaikki jäsenet kantavat vastuun. Lausunnossa todetaan, että Euroopan unionin solidaarisuusrahaston tulisi kattaa vesihuollon ja perusrakenteiden toiminnan kaltaiset seikat, vaikka suuronnettomuus ei olisikaan äkillisen tapahtuman aiheuttama.

⁽⁶⁾ EUVL C 195, 18.8.2006, s. 20.

⁽⁷⁾ EUVL C 28, 3.2.2006, s. 69.

2.6 Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen ja vähentämisen yhteistämisiksi annetussa direktiivissä 2008/1/EY (IPPC-direktiivi) asetetaan puitteet teollisten tuotantolaitosten ja maatalouden raaka-aineita jalostavien tuotantolaitosten perustamiselle. ⁽⁸⁾

2.6.1 Direktiivi velvoittaa teolliset tuotantolaitokset teoriassa hyödyntämään parasta käytettävissä olevaa teknologiaa. Kyse ei kylläkään ole unionin vesipolitiikan keskeisestä säädösvalineesta. Unkarissa hiljattain tapahtunut punainen liejuvyöry, joka saastutti maaperää ja Ajkan alueen joet yltäen Tonavaan asti, on kuitenkin kohdistanut huomion useanlaisiin ympäristökysymyksiin ja vesistöuomien suojeluun samoin kuin suuronnettomuuksien uhrien korvausasioiden käsittelyyn ja vesipolitiikkaa toteutettaessa vaadittavaan valmiustasoon. Tonavan 3 019 kilometrin mittaisilla ranta-alueilla sijaitsee nykyään 150 tuotantolaitosta ⁽⁹⁾, joita Maailman luonnonsäätiö luonnehtii aikapommeiksi. Niinpä punaista liejua, alumiinintuotantoprosessin jätaineita, ei ollut käsitelty, vaikka tarvittava teknologia on olemassa ja käytössä muualla, ja vaikka sen avulla jätteen soodapitoisuutta (96 prosenttia) kyetään olennaisesti madaltamaan. Monissa tapauksissa jäte säilötään keräysaltaisiin ryhtymättä varsinaisiin jätteenkäsittelytoimiin ja turvaudutaan jätealtaisiin, joiden volyymi ei useinkaan vastaa tuotantokapasiteettia. ⁽¹⁰⁾ Uusi velvoite käyttää suorituskykyisimpiä saatavilla olevia käsittelytekniikoita mahdollistaneen tarkoituksenmukaisesti varastointi-infrastruktuurin täydentämisen kehittyneemmällä, varmalla ja oikein mitoitettulla tavalla.

2.7 Direktiivissä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alan julkisia hankintoja koskevista sopimuksista (90/531 ja 93/38/ETY) asetetaan puitteet julkisten ja yksityisten toimijoiden vesivarojenkäytölle ja määritetään ehdot sopimusten antamiselle.

2.7.1 Unioniin liittymistä edeltävässä vaiheessa uusien jäsenvaltioiden edellytettiin saattavan teollisuutensa vastaamaan EUnormeja. Useat maat mukauttivat lainsäädäntöään mutta madalsivat samalla tiettyjä kynnysarvoja vähätellen näin eräitä ympäristöongelmia.

2.7.2 Vaikuttaakin välttämättömältä, että EU ja sen jäsenvaltiot tehostavat täytäntöönpanovalineistoa, jotta varmistetaan unionin lainsäädännön noudattaminen ja jotta parannetaan tietotasoa ja kasvatetaan kansalaisten vesihuolto- ja jätevesihuoltovarmuutta.

2.8 Ilmastonmuutos ja tulviminen

2.8.1 Kautta Euroopan äskettäin koettujen tulvien jälkeen on monia vastausta vaativia tulvatorjuntaan liittyviä kysymyksiä. Euroopan unionilla on käytettävissään varoja luonnononnettomuuksien torjuntaan, mutta on paradoksaalista, ettei sillä ole resursseja ihmisen tietoisesta käyttäytymisestä tai huolimattomuudesta johtuvien suuronnettomuusriskien estämiseen tai ennakointiin. Ollakseen täysin toimivaa tulvatorjuntapolitiikka

on nivottava sellaisiin yleisluontoisempiin toimintalinjoihin kuin maankäytön suunnittelu, perusrakenteet, ekosysteemien suojelu ja ilmastonmuutoksen torjunta. ⁽¹¹⁾

2.9 Rajanylittävää yhteistoimintaa: esimerkkitapauksena Saarlandin osavaltio ja Lorrainen alue Bliesin alajuoksun valumaseudulla

2.9.1 Monilukuisten toimijoiden välille on perustettu alueidenvälinen yhteistyösuhde tarkoituksena käynnistää rajanylittävää kumppanuus otsikolla "Tulviminen". Se kuuluu Interreg IV-A hankkeen "Tulvavesien ja alimman vedenkorkeuden hallinta Moselin ja Saarlin valuma-alueilla – FLOW MS" puitteisiin. Sopimuspuolina ovat Moselin ja Saarlin kansainväliset suojelukomissiot (CIPMS), Saarlandin ympäristö-, energia-, liikenneasiain ministeriö (MUEV), Lorrainen alueen prefektuuri, Sarregueminesin aliprefektuuri sekä neljä saksalaista ja viisi ranskalaista kuntaa. Tavoitteena on käydä yhteisin voimin tulvantorjuntaan ja vaihtaa säännöllisesti kokemuksia. Tarkoituksena on sovittaa hälytys- ja torjuntasuunnitelmat paremmin yhteen ja mukauttaa yhdyskuntasuunnittelua tulvariskien vaatimalla tavalla.

2.9.2 Tämän Bliesin alajuoksulla valtiollisen rajan yli tehtävän yhteistyön tavoitteena on edistää tulvehtivien tai tulvariskin alaisten alueiden kartoittamista, arvioida riskit ja laatia suosituksia, jotka kiteytyvät tulvimisriskien hallintaa koskeviksi suunnitelmiksi.

2.9.3 Virtaa ei raja pysäytä. Paikalliset hallinnolliset aloitteet heti lähteellä ovat olennaisen tärkeitä, mistä eräät esimerkit todistavat. Valtiolliset rajat ylittävää yhteistyötä ollaan kehittämässä sellaisten jokien valuma-alueilla kuin Rein, Oder, Maas, Tonava, Saar, Mosel ja Elbe. Rantavaltiot perustavat elimiä takaamaan tulvariskinhallintatoimien koordinoimisen ja vastaamaan rajanylittävistä suojelusuunnitelmista.

2.9.4 Semois'lla (joka on Maasin sivujoki) on Belgialle ja Ranskalle yhteinen valuma-alue, ja tilanne havainnollistaa asiaa. Torjuntatoimenpiteiden ja lainsäädäntöjen eroista huolimatta on vuodesta 2002 lähtien ollut voimassa yhteinen toimintasuunnitelma tulvien torjumiseksi virran yläjuoksulla (Belgiassa) ja alajuoksulla (Ranskassa). Interreg III -rahoitusohjelman Ranska–Valloonia–Flanderin (2002–2006) antaman, eurooppalaiseen valtiolliset rajat ylittävään yhteistyöhön kannustavan impulssin avulla on voitu aloittaa yhteistoiminta. "Jokisopimus" turvaa vesistönhallinnan kumppanuuden: toisella puolen rajaa aloitettu tulvantorjuntatoimi saa jatkoa rajan toiselta puolen.

2.9.5 Muiden hankkeiden, kuten EUROTAS tai Tonavan ja Itämeren aluetta varten laaditut, valtiolliset rajat ylittävät strategiat, tarkoituksena on kehittää yhteisiä usean maan välisiä menettelytapoja pitkäkestoiseen tulvariskinhallintaan ja tulvien ennakointiin reaalijassaan sekä makeanveden lähteiden suojeluun.

⁽⁸⁾ EUVL C 182, 4.8.2009, s. 46; EUVL C 97, 28.4.2007, s.12 ja EUVL C 80, 30.3.2004, s. 29.

⁽⁹⁾ WWF/Usine Nouvelle 21-10-2010.

⁽¹⁰⁾ (Sanofi Aventis Ranskan Ivryssä on vuosien ajan syöttänyt pilaavia aineita SIAAP-organisaation puhdistusverkostoon. Niiden joukossa on ollut bentseeniä, joka on syöpää aiheuttavimpia aineita. Syynä on ollut säilytysalaiden alimitoittaminen.)

⁽¹¹⁾ EUVL C 195, 18.8.2006, s. 20.

2.9.6 Näyttääkin mahdolliselta, tarpeelliselta ja sopivalta, että yhteistoiminta-aloitteet määrittävät paikallisyhteisötasolla ja saavat sitten Euroopan unionin poliittisen ja taloudellisen tuen.

3 Paikallisyhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan asema ja rooli

Voidaan mainita eri aihealueita, joilla yhdennetty EU:n vesipoliitiikka koskettaa unionin kansalaisia suoraan.

3.1 Vesihallinnon ja suuronnettomuuksien vaikutukset väestöön

3.1.1 Vesivarojen hupeneminen, kaudet, jolloin pitkälinen kuivuus ja tulvat vuorottelevat, sekä vesivarojen pilaantuminen aiheuttavat vakavia seurauksia sekä taloudellisia ja sosiaalisia ongelmia ja voivat merkitä taloudellisen toiminnan loppua (muun muassa maataloudessa) ja työpaikkojen menetyksiä ja niin muodoin väestökatoa ja alueiden kestäkyvyn rapautumista.

3.1.2 On olennaisen tärkeää torjua kemikaalien aiheuttama vesien pilaantuminen. Eliölajien ja ihmisen terveys on siitä riippuvainen, ja asiaan liittyy myös kemiallisten ainesosien kulkeutuminen ravintoketjussa. On tärkeää tarkistaa säännöllisesti sellaisten pilaantumista aiheuttavien aineiden listaa, joiden käyttö on kielletty tai joiden käyttöä on rajoitettu, kuten ensisijaisista aineista annetussa direktiivissä säädetään. Tällöin on tarpeen tehdä yhteistyötä maataloustuottajien, teollisuudenharjoittajien ja ympäristöjärjestöjen kanssa, jotta kyetään valvomaan uusien aineiden käyttöä ja määrittämään käytön raja-arvot, kuten ETSK on aiemmin antamissaan lausunnoissa korostanut. ⁽¹²⁾

3.2 Veden eri käyttömuodot

3.2.1 Teollisuus, matkailu ja maatalous hyödyntävät vesivaroja, ja siten myös vesivarojen pilaantuminen vaikuttaa niihin. Jokiseudut ja merenrannikot kaupungistuvat huimaa vauhtia, mikä sekin rasittaa tätä haurasta elinympäristöä. Euroopan unionissa 44 prosenttia kaikesta vedenotosta menee energiantuotantoon, pääasiassa jäähdytystarkoituksiin. Maatalouden osuus vedenotosta on 24 prosenttia, 21 prosenttia kuluu väestön vesihuoltoon ja 11 prosenttia teollisuuden käyttöön. Luvut kätkevät sen, että kulutus vaihtelee alueittain. Esimerkiksi Etelä-Euroopassa maatalouden vedenotto-osuus on yli puolet kokonaismäärästä, tietyillä alueilla runsaat 80 prosenttia, kun taas Länsi-Euroopassa yli puolet vedenotosta suunnataan energiantuotantoon ja jäähdytykseen. ⁽¹³⁾

3.2.2 Vesihallinnon ja energiantuotannon riippuvuussuhde on selvä, mikä antanee Euroopan unionille ajattelemisen aihetta. Varsin vähäinen määrä energiantuotantoon ohjatusta vedestä tosiasiallisesti käytetään, ja suurin osa siitä hylätään loppujen

lopuksi lämmenneenä. Tämä asettaa suuren haasteen vesiekosysteemien suojelussa. Teknologia, jonka avulla kyetään supistamaan sähköntuotannossa käytettävää vesimäärää tai ottamaan vesi tehokkaasti talteen, on jo olemassa, mutta siitä koituvat lisäkustannukset jarruttavat sen laajamittaista soveltamista. Onkin tarpeen edistää alan tutkimus- ja kehittämistoimintaa ja rohkaista uuden teknologian hyödyntämiseen mutta myös kytkeä investointeja ja niiden pitkäkestoista tuottavuutta koskeviin pohdintoihin asiaan liittyvät ympäristö-, sosiaali- ja talousnäkökohdat.

3.2.3 Maatalousmaan käyttömenetelmät ja kaupunkisuunnittelu lienevät merkittäviä vesipulaan vaikuttavia tekijöitä. Hallitsematon vedenkäyttö pahentaa pohja- ja pintaveden käyttöasetta ja voi aiheuttaa elinympäristöihin peruuttamattomia muutoksia sekä aikaansaada kestävämmän sosioekonomisen kehityskulun, mistä koituu uhkia ruokaturvaa, energiahuoltovarmuutta ja yhteiskuntavakautta ajatellen. Monet merkittävät kosteikkoalueet, metsät ja luonnolliset tulvatasanteet ovat kuivuneet ja ne on pengerrytetty, ja säännöstelyrakenteita ja kanavia on rakennettu kaupunkikehityksen, maatalouden, energiankysynnän sekä tulvasuojelun tarpeisiin. ⁽¹⁴⁾ Tulevassa maankäytön suunnittelua koskevassa politiikassa on välttämättä otettava huomioon vesialaan liittyvät pakottavat vaatimukset.

3.3 Kysynnän hallinta ja pysyvästi kestäväällä pohjalla olevaa tarjontaa koskeva ehdotus

3.3.1 Kotitalouksien vedenkysyntään vaikuttaa koko joukko erilaisia tekijöitä: väestömäärä ja kotitalouksien koko, kaupungistumiskehitys, matkailu, tulotaso, teknologia ja kuluttajakäyttäytyminen. Lisäksi ”vuodot” jakelu- ja vesihuoltoverkostossa vaikuttavat ratkaisevalla tavalla loppukäyttäjälle päätyvän vesimäärän arviointiin. Hävikkiä on tarpeen mukaan supistettava. Jakeluverkostojen kunnossapitotoon ja kehittämiseen on investoitava samoin kuin jätevedenkäsittelyn perusrakenteisiin. 25 jäsenvaltion EU:ssa 10 prosenttia väestöstä oli vuonna 2006 yhä viemäroinnin ulkopuolella. Maiden välillä on kuitenkin merkittäviä eroja. ⁽¹⁵⁾

3.3.2 Matkailu voi kasvattaa vedenkulutusta tuntuvasti eritoten kesän lomakuukausina Etelä-Euroopassa, Euroopan rannikkoalueilla sekä alueilla, joiden vesivarat ovat jo ennestään ankarasti kuormitetut. Vesivarojen säästämiseksi on muiden keinojen ohella välttämättä turvauduttava kuluttajien valveuttamiseen.

3.3.3 Normit ja riippumattomuus: Veden uusiokäyttö maataloudessa voi olla merkittävä kestäväpohjaisen vesihallinnon tekijä, joka on varmistettava kansanterveyden näkökulmasta aivan niin kuin muutkin lähteet valvomalla sellaisten terveystandardien noudattamista, jotka lainsäätäjät on avoimesti vahvistanut ja joiden täyttymistä valtuutetut tai julkiset valvontaelimet tarkkailevat itsenäisesti.

⁽¹²⁾ EUVL C 97, 28.4.2007, s. 3.

⁽¹³⁾ Euroopan ympäristökeskuksen raportti *Water resources across Europe – confronting water scarcity and drought*, ISSN 1725-9177, helmikuu 2009.

⁽¹⁴⁾ Euroopan ympäristökeskus, *The European Environment – State and Outlook 2010*, SOER 2010.

⁽¹⁵⁾ SOER s. 103; Euroopan ympäristökeskuksen raportti, s. 5; Eurostatin lehdistötiedote vuodelta 2006.

3.4 Kansalaisyhteiskunnan rooli unionin vesipolitiikassa

3.4.1 Jo ennen kuin Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous antoi 26. heinäkuuta 2010 päätöslauselmansa ⁽¹⁶⁾, Euroopan unionin neuvosto ilmoitti 22. maaliskuuta 2010, että EU:n 27 jäsenvaltiota tunnustavat oikeuden vesi- ja jätevesihuoltoon, muistuttaen että ”kaikilla valtioilla on juomaveden saatavuuteen liittyviä ihmisoikeusvelvoitteita” sekä todeten, että ”juomaveden saatavuuteen ja sanitaatioon liittyvät ihmisoikeusvelvoitteet ovat läheisesti yhteydessä sellaisiin ihmisoikeuksiin kuin oikeus asuntoon, oikeus ravintoon ja oikeus terveyteen”.

3.4.2 On keskeisen tärkeää, että kansalaisyhteiskunnalla on oikeus saada tietoa vesiasioista. Berliinin osavaltio yksityisti vuonna 1999 vesihuoltoyrityksensä, mistä hyödyn korjasivat Veolia-yritys ja saksalainen RWE-konserni, ja seurauksena oli kuluttajilta perittävien hintojen kohoaminen. Osapuolten allekirjoittamat delegointisopimukset lausekkeineen ovat jääneet salaisiksi. Kansalaisten aloitteesta organisoitiin ”Berliner Wassertisch” -kollektiivi, joka onnistui keräämään tarpeeksi allekirjoituksia kansanäänestysmenettelyn käynnistämiseksi. Kansanäänestyksen tulos oli myönteinen: 98 prosenttia äänestäneistä (äänestysprosentti oli 27) oli salaisten sopimusten julkistamisen ja sitä seuraavan kumoamisen kannalla. Kansalaisaloitteen tuloksena julkaistuista sopimusotteista on käynyt ilmi, minkälaisia etuuksia kompensatiojärjestelmä takaa mainittujen kahden yhtiön osakkaille. Niinpä Berliinin osavaltio takasi mainituille kahdelle yritykselle julkisista varoista etua niiltä vuosilta, joina ne eivät yltäneet salaisissa lausekkeissa määritettyihin tuloslukuihin. Yhä useammat eurooppalaiset paikallisyhteisöt käyttävät yksityisyri-tysten kanssa tekemiensä delegointisopimusten voimassaoloajan päättymistä hyväkseen ”uudelleenkuunnallistaakseen” vesipalvelun. Eräät niistä, joukossa eräitä merkittävimmistä, ovat kuitenkin huomanneet jääneensä sellaisten alkuperäisten sopimusten

syrijvien määräysten vangeiksi, jotka ovat pakottaneet ne jatka-maan työskentelyä yksityisten toimijoiden kanssa. ⁽¹⁷⁾ Tulisi huolehtia siitä, että julkisen palvelun tehtävien tai yleishyödyllisten palvelutehtävien delegointisopimusten osalta avoimuus ja delegoinnin palautettavuus toteutuvat entistä paremmin. Tällöin on syytä kiinnittää huomiota varsinkin seuraaviin näkökohtiin:

- Vesihallinto: tuottojen uudelleeninvestointi verkostojen kun- nossapitoon ja modernisointiin.
- Niin julkisille kuin yksityisille markkinoille pääsyyn vaikut- tavat raskaat investoinnit eivät saa myöskään luonteeltaan johtaa monopoli- tai sopuilutilanteisiin.
- Suurimpien vesialan yksityisyri-tysten rahoitus koostuu val- taosin julkisista rahalähteistä ⁽¹⁸⁾.
- Henkilöstön työolot, työsuhteen ehdot ja turvallisuus: tarvi- taan riittävä määrä ja riittävän hyvin koulutettuja naisia ja miehiä, jotka palkataan työntekijöiksi erityisellä toimenhalti- jastatuksella vesi- ja jätevesihuoltoon, valvontatehtäviin, rik- komusten torjuntaan, tutkintatehtäviin yms., jotta voidaan varmistaa kaikenlaisten ja kaiken- tasoisten tehtävien hoitami- nen.
- Käyttäjille tiedottaminen ja näiden konsultointi: talous- ja sosiaali- neuvostot tarjoavat kaikissa toimintaympäristöissään tärkeän välineen edustavuutensa, riippumattomuutensa, ko- kemuksensa ja julkisten kuulemistilaisuuksien järjestämiseen riittävien valmiuksiensa ansiosta.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*

Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen päätöslauselma ”The human right to water and sanitation”, 26.7.2010, A/64/L.63/Rev.1; ks. http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/UNGA_Resolution_HR_to_Water.pdf.

⁽¹⁷⁾ Public Citizen, ”Campagne de l’eau pour tous”, 2007; ”Veolia Environnement: Un profil d’entreprise. Public Citizenin erityisraportti ”Vettä kaikille” -kampanjan yhteydessä, (<http://documents.foodandwaterwatch.org/Vivendi05.pdf>).

— Salainen sopimus Berliinin vesipalvelun yksityistämiseksi julkis- tettiin berliiniläisen *Die Tageszeitung (TAZ)* -päivälehden lau- antainnumerossa 30. lokakuuta 2010, <http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/die-raeuberische-wasser-privatisierung/>.

⁽¹⁸⁾ <http://www.psiru.org/reports/2010-W-EWCS.doc>.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n rooli ja suhteet Keski-Aasiaan sekä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan panos" (oma-aloitteinen lausunto)

(2011/C 248/08)

Esittelijä: **Jonathan PEEL**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 15.–16. syyskuuta 2010 pitämässään täysistunnossa antaa työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

EU:n rooli ja suhteet Keski-Aasiaan sekä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan panos.

Asian valmistelusta vastannut "ulkosuhteet" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 112 ääntä puolesta ja 5 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Keski-Aasian viiden valtion välillä ei ole todellista alueellista yhteenkuuluvuutta kuten Euroopassa. Komitea kehottaa komissiota ja EU:n muita toimielimiä jatkamaan toimia tiiviimmän alueellisen identiteetin ja yhdentymisen saavuttamiseksi ja kannustamaan kutakin valtiota tekemään entistä tiiviimpää yhteistyötä naapureidensa kanssa etnisten ja rajaongelmien poistamiseksi sekä tien avaamiseksi kohti laajempaa ja kestävämpää talous- ja yhteiskuntakehitystä.

1.1.1 Komitea uskoo vakaasti, että on olemassa valtava kokonaisvaltaisen, yhtenäisen ja koordinoitun EU:n strategian tarve, jotta voidaan kehittää ja luoda todellisia yhteyksiä EU:n ja Keski-Aasian kansalaisyhteiskuntien välillä. Nykyisin tällaisia yhteyksiä on tuskin lainkaan. Aluksi EU:n onkin vahvistettava huomattavasti diplomaattista edustustaan.

1.1.2 EU:n toimielimissä käytettävissä olevaa asiantuntemusta on tärkeää hyödyntää mahdollisimman paljon, myös Lissabonin sopimuksen 11 artiklan hengessä, ja komitea kehottaakin Euroopan ulkosuhdehallintoa (EUH) ottamaan komitean mukaan toimintaan aina kun mahdollista, koska sillä on kokemusta etenkin valmiuksien parantamisesta muissa maissa (esimerkiksi Balkanilla ja Latinalaisessa Amerikassa).

1.1.3 Komitea suosittelee, että EUH:n avulla perustetaan virallinen järjestelmä, johon ETSK osallistuu. Tarkoituksena on ensinnäkin kartoittaa entistä selkeämmin kunkin valtion kansalaisyhteiskunnan tärkeimmät keskustelukumppanit, mukaan luettuina yrityksiä ja ammattijärjestöjä edustavat tehokkaat ja riippumattomat kumppanit, joita toiseksi auttaa havaitsemaan uusia, muodostumassa olevia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja tukea niiden kehitystä. Näiden tavoitteiden edistämiseksi ETSK:n pienimuotoisen valtuuskunnan tulisi vierailla Keski-Aasiassa.

1.1.4 Komitea tukee vahvasti ihmisoikeuksista käytävää EU:n järjestelmällistä vuoropuhelua EU:n Keski-Aasian strategian ensimmäisenä myönteisenä tuloksena mutta on erittäin pettynyt siihen, ettei sitä ole vielä kutsuttu osallistumaan vuoropuheluun. Asia on korjattava pikaisesti.

1.1.5 Pyrkimykseen luoda entistä vahvempia ihmisten välisiä kontakteja on sisällytettävä syvemmät nuorisoon ja koulutukseen liittyvät yhteydet, koska suurin osa väestöstä on alle 25-vuotiaita, sekä Erasmus Mundus -ohjelman käyttöä nopeuttaminen molemmilla tahoilla. Kyseisiin toimiin tulisi kuulua viisumihelpotukset opiskelua varten, maksuhelpotukset Keski-Aasian lahjakkaimmille opiskelijoille, englannin kielen oppikirjojen levittäminen, kesäkurssit sekä korkeakoulujen ja toisen asteen oppilaitosten keskinäinen kumppanuus.

1.2 Kansalaisyhteiskunnan laajemman osallistumisen edistämiseen liittyvät läheisesti myös ihmisoikeuskysymykset laajasti ymmärrettyinä. Tämä on tärkeä ala, jolla Eurooppa voi tarjota ja tarjoaakin apua, kun Keski-Aasian maat jatkavat itsenäisellä tiellään. Huomion kohteet on kuitenkin neuvoteltava erikseen, ja tällöin on otettava herkkävaistoisesti huomioon kulttuuriset näkökohdat. Vaikka ongelmat jatkuvat, kyseiset viisi valtiota ovat ratifioineet kaikki ILO:n kahdeksan keskeistä yleissopimusta (lukuun ottamatta kahta poikkeusta, joita tarkastellaan kohdassa 5.4.1). Sen kartoittaminen, miten ja missä Eurooppa voi auttaa Keski-Aasiaa täyttämään nämä ja muut sitoumukset, tarjoaa käytännöllisen tavan molempipuolisen luottamuksen rakentamiseen.

1.2.1 Komitea kannattaa myös vahvasti pyrkimyksiä tehdä mahdollisia kauppaaan liittyviä sopimuksia kunkin viiden valtion kanssa. Muiden äskettäin tehtyjen EU:n kauppasopimusten mukaisesti komitea kehottaa tässä yhteydessä perustamaan kussakin tapauksessa kansalaisyhteiskuntafoorumin myös kestävä kehityksen ottamiseksi huomioon ja komitean asiantuntemuksen välittämiseksi.

1.3 Erityisen tärkeitä ovat vaikeat elintarviketurvan sekä vesi- ja energiahuollon kysymykset, jotka liittyvät toisiinsa. Komitea suosittaa, että EU omaksuu merkittävemmän roolin kannustamalla kyseisiä viittä valtiota toimimaan yhdessä näiden vakavien ongelmien ratkaisemiseksi kokonaisvaltaisella tavalla. Komission on selvennettävä, missä määrin kysymykset nivoutuvat toisiinsa. Euroopalla on myönteisiä kokemuksia muiden maiden auttamisesta sekä vesihuollon että elintarviketurvan osalta, ja tätä kokemusta olisi hyödynnettävä täysimääräisesti luottamuksen luomisessa.

1.4 Komitea suosittelee, että komissio käyttää tulevia kauppaneuvotteluja koskevan aiemman kehituksen mukaisesti⁽¹⁾ GSP Plus -järjestelmässä lueteltuja 27:ää yleissopimusta perustana laajemman, muuhun kuin energiaan liittyvän kaupan kehittämiseksi Keski-Aasian kanssa sekä tarvittaessa kauppaan liittyvän teknisen avun ohjelman toimenpiteille.

1.5 Komitea suosittelee, että EU:n ja Keski-Aasian yhteyksien kehittämisessä edetään tiiviisti ja vastavuoroisesti Venäjän, Kiinan ja Turkin kanssa toteutettavien EU:n toimien mukaisesti. Iran ei kuulu toimien piiriin niin kauan kuin pakotteet ovat voimassa.

1.6 Keski-Aasian maissa on huomattavia potentiaalisia energiavaroja, jotka tarjoavat Euroopalle täydentäviä (pikemmin kuin vaihtoehtoisia) lisäenergiälähteitä, vaikka kauttakulku ja kuljetus aiheuttavat ongelmia. On tärkeää, että harkinta tällaisten yhteyksien toteutettavuudesta perustuu käytännöllisiin ja taloudellisiin syihin.

1.7 Keski-Aasian ei pitäisi muodostaa Euroopan kuljetus- ja kauttakulkuyhteyksien päätepestettä, vaan se pitäisi nähdä väliasemana Kiinaan ja siitä eteenpäin. Kiinan ja EU:n kaavaillut liikennekäytävät on sovittava yhteen. Vanhasta silkkitiestä tulisi kehittää kaupan ja energian valtatietä.

2. Johdanto

2.1 Vaikka Kazakstan onkin pinta-alaltaan maapallon yhdeksänneksi suurin maa, Keski-Aasian viidessä maassa (Kazakstan, Kirgisia, Uzbekistan, Turkmenistan ja Tadžikistan) on yhteensä vain noin 61 miljoonaa asukasta eli yhtä paljon kuin pelkästään Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Ranskassa tai Italiassa.

2.2 On tärkeää ymmärtää, että nämä uudet valtiot ovat käytännössä edelleen muodostumisvaiheessa. Vaikka ne ovat itsenäisiä ja täysin tunnustettuja, ne ovat tulosta Neuvostoliiton hajoamisesta. Missään niistä ei ollut merkittävää ”kansallista vapautusliikettä”. Kaikissa niistä neuvostoaajan poliittinen eliitti nousi uuden itsenäisen valtion johtoon. Tämä yhteinen tausta on kuitenkin myönteinen tekijä edistettäessä alueellista yhtenäisyyttä, joka on heikko eikä lainkaan niin vallitseva kuin Euroopassa. Kyse on ajatusmallista, jota EU on alkanut edistää alueella.

2.3 Lisäksi Keski-Aasian valtiot sijaitsevat sellaisten rajojen sisällä, joita ne eivät ole itse valinneet ja jotka eivät perustu luonnollisiin rajoihin. Ulkopuoliset ovat määritelleet rajalinjat, ja valtioista muodostettiin Neuvostoliiton tasavaltoja. Tämä on tuonut mukanaan etnisiä jännitteitä, joita on nähty viimeksi Kirgisiassa, kun uzbekkien vähemmistöyhteisö joutui painostuksen kohteeksi. Tämä tarjoaa EU:lle erinomaisen tilaisuuden hyödyntää kokemustaan kansallisten jännitteiden purkamisesta.

2.4 Nämä valtiot ovat perineet myös suunnitelmatalouden mallit, joiden säilyttäminen sopii nykyisille valtaeliiteille. Tätä perustan surkastumista pahentaa vanhojen kansainvälisten strategisten kilpailuasemien elpyminen (suurelta osin Afganistanin ja Iranin läheisyyden takia), ja ne liittyvät tällä hetkellä etenkin talouteen, koska alueelta on löydetty suuruudeltaan toistaiseksi tuntemattomia määriä luonnonvaroja, kuten öljyä ja kaasua, Turkmenistanista erityisesti kaasua.

2.4.1 Alueella on jo havaittu merkkejä vallanvaihdoksesta perheen seuraavan sukupolven hyväksi (esimerkiksi Kazakstanissa). Vanhaa neuvostoaajan eliitin hallintorakennetta voi nykyisin kuvata paremminkin klaaniin tai perheeseen perustuvaksi eliitiksi. EU voisi myös tässä yhteydessä tukea kansalaisyhteiskuntaan ja hallintotapaan liittyvillä ohjelmillaan puolueettoman virkamieskunnan muodostamista.

2.5 Ennen joutumistaan Venäjän vallan alle 1800-luvulla Keski-Aasia koostui useista itsenäisyyttään puolustavista islamilaisista kaanien hallitsemista maista ja emiirikunnista, joilla oli eksoottiset nimet, kuten Bokhara ja Khiva, mutta ne olivat myös kaukaisia niitä ympäröivien laajojen autiomaiden vuoksi. Timur Lenk rakensi Samarkandista johdetun laajan valtakuntansa, ja väestö polveutuu osittain Tšingis-kaanin ja ”Kultaisen ordan” armeijoista. Huomattavaa on myös alueen vahva astronomian alan tieteellinen perinne, joka juontuu Timur Lenkin pojanpojan Ulugh Begin 1420-luvulla perustamaan observatorioon. Kazakstan on nykyisinkin laajasti mukana avaruushjelmassa.

3. Uusi ”Suuri peli”?

3.1 Karusta sijainnistaan huolimatta Keski-Aasiasta on tullut strategisesti erittäin tärkeä. Kuten 1800-luvun ”Suuren pelin” aikaan (jolloin alueella kilpailivat Yhdistynyt kuningaskunta ja Venäjä), alue on Itä-Aasian ohella luultavasti maailman alueista se, jota uhkaavat useimmat huomattavat intressikonfliktit.

3.2 Koska Keski-Aasia on ollut Venäjän vallan alaisena yli vuosisadan, Venäjän vaikutus alueella on hyvin voimakas. Alueen yhteinen kieli on venäjä, taloudelliset suhteet ovat vahvat ja Venäjä katsoo, että alue kuuluu sen luonnolliseen vaikutuspiiriin. Kazakstan solmi tulliliiton Venäjän (ja Valko-Venäjän) kanssa vuonna 2010, ja muut maat ovat osoittaneet kiinnostusta asiaan. Kirgisialle, joka on alueen ainoa WTO:n jäsen, tämä olisi ongelma. Uzbekistan ja Turkmenistan ovat kuitenkin alueen muita valtioita huomattavasti varovaisempia suhteiden elvyttämisessä Venäjään.

3.3 **Kiina** on myös vahvasti mukana alueen kehittämisessä, ja tämä ilmenee virallisesti sen jäsenyytenä Shanghain yhteistyöjärjestössä (mukana ovat myös Venäjä ja Iran). Kiinalla on strategisia energiaintressejä: vuonna 2010 se otti ennätysajassa käyttöön Turkmenistanista Uzbekistanin ja Kazakstanin kautta kulkevan kaasuputken, joka on määrä liittää Kiinan sisäiseen

⁽¹⁾ EUVL C 211, 19.8.2008, s. 82.

energiaverkkoon. Kiina on myös hyvin kiinnostunut rakentamaan strategiset rautatie- ja tieliikennekäytävät länteen Keski-Aasian kautta, mutta toistaiseksi näitä ei ole mukautettu eurooppalaisiin liikennekäytäviin idässä. Tämä asia on korjattava. Vanhaa silkkitietä, joka on jo matkailureitti, voitaisiin myös kehittää kannattavasti kaupan ja energian valtatieksi.

3.4 Iranilla ja Afganistanilla on merkittävä asema rajanaapureina, niissä puhutaan Tadžikistanin tapaan persian sukukieliä ja niidenkin lähihistoriaan kuuluu islamilainen fundamentalismi. Keski-Aasian valtiot pitävät uskonnollisen kiihkoilun tällä hetkellä tiukasti kurissa, mutta kiihkoilu on kasvussa. Islamistikapinallisuudella oli roolinsa 1990-luvulla Tadžikistanin sisällissodassa, jonka monet pelkäävät syttyvän uudelleen. Iranille, jolle on asetettu pakotteita ydinasekysymyksen takia, yhteydet Turkmenistaniin ovat erityisen tärkeitä myös uuden strategisen kaasuputken rakentamisen vuoksi. Afganistanista lähtöisin oleva huumausainekauppa on kasvava ongelma, mutta se liittyy pikemminkin lännessä tapahtuvaan huumeiden käyttöön: Euroopan (ja Yhdysvaltain) laittomien markkinoiden rajoittamisen ja tyrehdyttämisen on oltava osa ratkaisua sen lisäksi, että köyhiä ja lahjottavia paikallisviranomaisia vaaditaan panemaan huumausainekauppa kuriin.

3.5 Myös **Turkillä** on vahva vaikutus alueella, eikä vähiten siksi, että kaikki muut paitsi tadžikistanilaiset ovat turkkilaisia kansoja, jotka puhuvat sukulaiskieliä. Turkki toimi vahvasti alueella pian Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen, ja alkuvaiheen ongelmien jälkeen se on jälleen kasvattamassa vaikutustaan siellä. Turkki on myös tärkeä välietappi länteen suuntautuville energiaputkistoille.

3.6 Myös **Yhdysvallat** on toiminut vahvasti alueella myös Afganistanin sodan ja sen logististen tarpeiden vuoksi.

3.7 Kaikki tämä herättääkin kysymään, kuinka laajalti EU:n on tarpeen osallistua, kun ajatellaan, ettei millään EU:n jäsenvaltiolla ole siirtomaahallinnon perintöä alueella. Euroopan tarpeita tulisi tarkastella pitkällä aikavälillä ja ottaa täysin huomioon EU:n suhteet laajemmassa mielessä.

3.7.1 EU käy jo merkittäviä neuvotteluja sekä Venäjän että Kiinan kanssa. Niiden ja EU:n välille on solmittu strateginen kumppanuus. Liittymisneuvottelut Turkin kanssa ovat käynnissä, vaikka edistyminen onkin erittäin hidasta. Vaikuttaa edelleen siltä, että EU:n yhteyksiä Keski-Aasian valtioihin käsitellään täysin erillisinä näistä muista maista, mikä ei ole järkevää. EU:n ja Keski-Aasian yhteyksien kehittämisessä on edettävä tiiviisti ja koordinoitusti Venäjän, Kiinan ja Turkin kanssa toteutettavien EU:n toimien mukaisesti. EU:n suhteita Keski-Aasiaan tulisi myös kehittää siten, ettei strategisia suhteita tärkeisiin kumppaneihin vaaranneta. Niin kauan kuin Iranin vastaiset pakotteet ovat voimassa, olisi liian aikaista ottaa se mukaan toimien piiriin, mutta suhteissa Keski-Aasiaan on otettava huomioon myös Iran.

4. EU:n toiminta Keski-Aasiassa

4.1 EU käynnisti oman Keski-Aasian strategiansa heinäkuussa 2007 unionin puheenjohtajavaltion Saksan aloitteesta. Tämä antaa melko paternalistisen kuvan, mutta kauppa ei kuitenkaan ole vielä lähtenyt kasvuun erittäin alhaiselta tasoltaan. Lukuun ottamatta Kazakstania, jonka osuus EU:n tuonnista vuonna 2009 (ja vuonna 2007) oli 0,9 prosenttia ja viennistä 0,5 prosenttia, mikään muu maista ei ole ylittänyt 0,1 prosentin osuutta EU:n kaupasta. Näistä luvuista huolimatta EU on kullekin valtiolle tärkeä kauppakumppani, erityisesti Kazakstanille, jolle EU on kaupan määrän perusteella mittavampi kauppakumppani kuin Venäjä tai Kiina.

4.2 EU:n kannalta on hyvin järkevää osoittaa erityistä kiinnostusta Keski-Aasiaan etenkin itäisen kumppanuusohjelman ja Mustanmeren strategian valossa. Ne koskevat käytännössä (Turkin lisäksi) kaikkia muita entisen Neuvostoliiton maita Venäjää lukuun ottamatta, ja Venäjän kanssa EU käy neuvotteluja erillisestä uudesta strategisesta suhteesta. Eräillä EU:n jäsenvaltioilla, erityisesti Liettualla ja yhä enemmän myös Saksalla, on jo vahvat siteet Keski-Aasiaan. Lisäksi monet katsovat, että Azerbaidžanilla on tiiviimmät yhteydet Keski-Aasiaan kuin Kaukasukselle etenkin energiaan ja uskontoon liittyvistä syistä.

4.2.1 Energia on keskeinen kysymys. Keski-Aasian maissa on huomattavia potentiaalisia energiavaroja, jotka tarjoavat Euroopalle täydentäviä lisäenergiälähteitä, vaikka kauttakulku ja kuljetus aiheuttavat ongelmia. On olennaisen tärkeää, että EU pysyy realistisena alueen mahdollisten energiatoimitusten suhteen ja että tällaisten yhteyksien toteuttaminen perustuu käytännöllisiin ja taloudellisiin syihin. Vastanoitavien maiden kannalta on tärkeää, että näiden luonnollisten energialähteiden katsotaan pikemminkin täydentävän ja monipuolistavan olemassa olevia lähteitä eikä niitä pidetä mahdollisina vaihtoehtoisina lähteinä eikä panttina, jonka kautta voitaisiin vaihtokautta alueen muiden maiden kanssa solmittuihin suhteisiin.

4.3 Viime kesäkuussa julkaistun seurantaraportin merkille pantavan myönteisestä sävystä huolimatta EU:n siteet Keski-Aasian viiteen valtioon ovat löyhät. Vain Kazakstanissa on todellinen EU:n diplomaattiedustusto; Kirgisiassa ja Tadžikistanissa avattiin hiljattain EU:n edustustot. Uzbekistanissa ja Turkmenistanissa EU:ta edustavat vain "Eurooppa-talot", joiden henkilöstö on pääosin sopimus pohjalta toimivia konsultteja. Euroopan politiikan tutkimuskeskuksen ⁽²⁾ mukaan 18 jäsenvaltiolla on suurlähetystöt Kazakstanissa, 10 jäsenvaltiolla Uzbekistanissa ja vain muutamalla jäsenvaltiolla muissa valtioissa. Vain Saksalla ja Ranskalla on suurlähetystöt kaikissa viidessä valtiossa, ja Yhdistyneellä kuningaskunnalla neljässä. Yhdeksällä jäsenvaltiolla ei ole lainkaan edustusta. EU:n Keski-Aasian strategian onnistuminen edellyttää huomattavasti laajempaa EU:n edustusta. Tämä on huomattavista talousarviorajoituksista huolimatta EU:n uuden ulkosuhdehallinnon ensimmäinen koetinkivi. Yhtenä testi-aiheena ovat myös EUH:n kautta toteutettavat yhteiset toimet tärkeissä kysymyksissä, kuten viisumiasioissa (ainakin Schengen-valtioiden osalta).

⁽²⁾ Euroopan politiikan tutkimuskeskus (Centre for European Policy Studies, CEPS).

4.4 EU on neuvotellut kumppanuus- ja yhteistyösopimukset kaikkien viiden valtion kanssa. Sopimukset Kazakstanin, Kirgisiän ja Uzbekistanin kanssa tulivat voimaan vuonna 1999, vaikka Uzbekistanin sopimus kumottiinkin osittain vuosiksi 2005–2008 Andijanin verilöylyn takia. Tadžikistanin kanssa tehty sopimus (joka viivästyi sisällissodan takia) ratifioitiin vasta vuonna 2009, ja Turkmenistanin kanssa tehty sopimus on vielä ratifioimatta ihmisoikeuskysymysten vuoksi.

4.5 Etenkin Kazakstan on keskeinen toimija alueella, jolla EU edistää suhteitaan vahvasti. Tätä tukee suhteita kohtaan osoitettu kasvava molemminpuolinen kiinnostus. Kazakstan on selkeästi EU:n kannalta helpoimmin lähestyttävä valtio, joka antoi aktiivisella ja onnistuneella pyrkimisellään ETYJ:n⁽³⁾ puheenjohtajaksi yksiselitteisen merkin halustaan keskeiseen rooliin. Lisätoiste Kazakstanin pyrkimyksestä laajempaan osallistumiseen on sen liittyminen tulliliittoon Venäjän ja Valko-Venäjän kanssa ja sen selkeä kiinnostus WTO:n jäsenyyteen mahdollisesti samaan aikaan Venäjän kanssa. Toinen merkki on se, että maahan on kasvanut merkittävä nuori yrittäjäkunta, jolla on tahtoa ja jota kannustetaan ulkomailla kouluttautumiseen, sekä kasvava kansalaisyhteiskunnan henki ja osallistuminen.

4.6 Vastaavaa halua korkeampaan kansainväliseen profiliin ei ole vielä havaittu Uzbekistanissa, jossa pitäydytään suljetumassa ja autoritaarisemmassa lähestymistavassa, kuten Turkmenistanissa. Uzbekistan vaikutti alkuun maalta, joka todennäköisimmin luo läheiset suhteet Eurooppaan, mutta vaikutelma haihtui erityisesti Andijanin tapahtumien seurauksena, kun taas Kazakstan on avautunut.

4.7 Kirgisia, jossa on ollut vakavia ongelmia vuoden 2010 etnisten levottomuuksien jälkeen, on kuitenkin avoimempi yhteiskunta, jossa kansalaisyhteiskunnan osallistuminen on laajempaa. Tilanne on sama Tadžikistanissa, johon EU:n tämänhetkiset yhteydet ovat erityisen heikot. Tadžikistan on maana heikomalla pohjalla, siellä käytiin 1990-luvulla laaja sisällissota, jonka monet pelkäävät syttyvän uudelleen, ja maa kärsii elintarvikekriisistä.

5. Kansalaisyhteiskunnan rooli ja ihmisoikeudet

5.1 Kansalaisyhteiskunnan rooli kyseisissä viidessä valtiossa on vakiintumaton ja sen painoarvo vaihtelee huomattavasti. Kirgisiassa kansalaisyhteiskunnan osallistuminen on vahvinta, kun taas Kazakstanissa ja Tadžikistanissa on kehitymässä kansalaisyhteiskunnan henki.

5.1.1 Näiden kolmen maan kansalaisyhteiskunnalla on kuitenkin ollut selkeä rooli järjestelmällisessä EU:n ihmisoikeusvuoropuhelussa, joka on yksi ensimmäisistä EU:n Keski-Aasian strategian tuloksista. Sen yhteydessä on järjestetty vuosittain virallisia kokouksia sekä erillisiä kansalaisyhteiskunnan seminaareja, joihin on osallistunut ihmisoikeusasianajajia ja paikallisia kansalaisjärjestöjä sekä EU:n virkamiehiä ja joissa on noudatettiin

vakiomuotoista asialistaa, mutta toistaiseksi ei ole saatavilla tehokasta vertailuanalyysia tulosten mittaamiseksi.

5.1.2 Komitea kannattaa vahvasti tätä prosessia mutta on hyvin pettynyt siihen, ettei Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) ole vielä katsonut aiheelliseksi kutsua ETSK:ta osallistumaan. Komitea kehottaa EUH:ta korjaamaan asian mahdollisimman pian, sillä komitea on osoittanut arvonsa laajasti ymmärretyn kansalaisyhteiskunnan keskustelukumppanina ja viestinvälittäjänä, jolla on perinpohjaista käytännön kokemusta ja yleisesti tunnustettua asiantuntemusta.

5.2 Mainittavampaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa ei esiinny Uzbekistanissa (jossa hallitus on perustanut kansalaisjärjestöjä) eikä Turkmenistanissa, joissa ei ole varsinaista riippumatonta kansalaisyhteiskuntaa.

5.2.1 On tärkeää muistaa, ettei ennen itsenäisyyttä ollut kansalaisyhteiskunnan perinteitä tai käsitystä kansalaisyhteiskunnasta valtion ja kansalaisten yhdyssiteenä, eikä myöskään valtiotavallasta riippumattoman organisaation käsitettä. Ammattijärjestöt, etujärjestöt sekä nuoriso- ja ammattialajärjestöt olivat kaikki osa valtion rakenteita, eivätkä ne juurikaan ole saaneet ulkopuolisia vaikutteita uusien itsenäisyyden ajan instituutioiden muotoilemiseen. Monet niistä ovat kuitenkin kehittyneet riippumattomampaan suuntaan yhdessä yksityistettyjen valtionyritysten, riippumattomien ammattijärjestöjen ja ammattialajärjestöjen kanssa erityisesti Kazakstanissa ja Kirgisiassa, mutta ei niinkään Tadžikistanissa.

5.2.2 1990-luvulla syntyi paikallisia maaseutuyhteisöjen aloitteita ja oman avun ryhmiä, jotka perustuivat perinteisiin paikallisyhteisöihin ja sukujen (*hashar/ashar*) oman avun ryhmien, etenkin reaktiona neuvostoajan sosiaaliturvajärjestelmän hajoamiselle. Ne kuitenkin poikkeavat huomattavasti kansainvälisesti tunnustetuista valtiotavallasta riippumattomista organisaatioista. Myös varsinaisia valtiotavallasta riippumattomia organisaatioita perustettiin, mutta enimmäkseen vain suurkaupunkialueilla, ja ne olivat usein riippuvaisia merkittävästä ulkoisesta rahoitusavusta (muun muassa Yhdysvalloilta). Kukin maa kehittyi eri tavoin ja kohtasi erilaisia ongelmia, mutta Georgian, Ukrainan ja Kirgisiän värisymbolein nimettyjen vallankumousten jälkeen valtiotavallasta riippumattomiin organisaatioihin (jotka monet kokivat vieraana ja joiden työntekijät olivat paikallisoloihin verrattuna ylipalkattuja) kohdistettiin huomattavia rajoituksia Uzbekistanissa, ja ne katosivat Turkmenistanista lähes kokonaan. Viime aikoina kaupunki- ja maaseutualueiden erot ovat kasvaneet, ja islamin vaikutus ja siihen perustuva toiminta ovat lisääntyneet.

5.3 EU:n ja Keski-Aasian kansalaisyhteiskuntien välillä näyttää olevan hyvin vähän virallista toimintaa tai syvempiä yhteyksiä, mikä ei ole yllättävää, kun otetaan huomioon EU:n ja Keski-Aasian ihmisten väliset vähäiset kontaktit. Ennen kuin Keski-Aasian kansalaisyhteiskunnassa voidaan jakaa eurooppalaiset arvot tai jopa samastua niihin, ne on tehtävä tunnetuiksi ja sitten ymmärrettäviä laajalti, mutta niiden omaksumiseen ei voida pakottaa. Kazakstan voi toimia tässä siltana ennen kaikkea kehitysteiden, yritysten välisten ja ammattiliittojen välisten yhteyksien ansiosta.

⁽³⁾ Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö, ainoa kansainvälinen poliittinen ja institutionaalinen yhteys, joka nivoo Euroopan koko entiseen Neuvostoliittoon.

5.3.1 Komitea on sitä mieltä, että tarvitaan välttämättä kokonaisvaltaista, yhtenäistä ja koordinoitua EU:n strategiaa, jotta voidaan kehittää EU:n ja Keski-Aasian kansalaisyhteiskuntien välisiä yhteyksiä. Komitealla on hyvät edellytykset edistää asiaa. Keskeinen kysymys tässä yhteydessä on se, miten voidaan parhaiten pyrkiä laajempiin ihmisten välisiin yhteyksiin, kartoittaa yhteisiä kiinnostuksen kohteita ja uusia kansalaisyhteiskunnan ryhmiä sekä edistää parhaita käytänteitä, jotta voidaan luoda virallisempi järjestelmä kansalaisyhteiskuntaan ylläpidettäviä tehokkaita yhteyksiä varten.

5.3.2 Euroopan ulkosuhdehallinnon toiminta alueella on tervetullutta. On kuitenkin tärkeää hyödyntää mahdollisimman paljon EU:n toimielimissä käytettävissä olevaa asiantuntemusta. Komitea kehottaakin Euroopan ulkosuhdehallintoa ottamaan komitean mukaan toimintaan aina kun mahdollista, jotta tuetaan valmiuksien parantamista komitean muualla saamien kokemusten pohjalta.

5.3.3 Tähän näyttäisi olevan kolme keinoa. Ensinnäkin komitean on määritettävä EUH:n avulla selkeästi se, minkä tahojen tulisi nykyisin olla sen tärkeimpiä keskustelukumppaneita. On kartoitettava tehokkaat kumppanit yksityisyriyten ja ammattijärjestöjen joukosta ja yhdessä muiden kansalaisyhteiskunnan kumppanien kanssa muodostettava laajat yhteydet kaikkiin viiteen valtioon. Kansainvälisellä työnantajajärjestöllä (OIE) ei ole jäseniä Keski-Aasiassa, mutta sillä on yhteyksiä Kazakstaniin. Tässä yhteydessä suositellaan, että ETSK:n pienimuotoinen valtuuskunta vierailee Keski-Aasiassa (ja että käsillä olevaa lausuntoa tehdään tunnetuksi).

5.3.4 Sen jälkeen on kartoitettava muita, muodostumassa olevia kansalaisyhteiskunnan organisaatioita sekä kannustettava niitä ja tuettava paikallistasolla niiden kehittymistä. Myös tältä osin komitea toivoo, että EUH ottaa sen mukaan toimiin aina kun se on asianmukaista.

5.3.5 Komitea kannattaa myös vahvasti pyrkimyksiä tehdä mahdollisia kauppaaan liittyviä sopimuksia kunkin viiden valtion kanssa. Muiden äskettäin tehtyjen EU:n kauppasopimusten mukaisesti komitea kehottaa tässä yhteydessä perustamaan kussakin valtiossa kansalaisyhteiskuntafoorumin, jotta virallistetaan yhteyksiä kansalaisyhteiskuntaan alueella. Näin asianomaisille kansalaisyhteiskunnan edustajille voitaisiin myös välittää komitean hankkimaa kestävän kehityksen asiantuntemusta.

5.3.6 Kolmanneksi on edistettävä nykyistä enemmän laajoja nuorisoyhteyksiä ja -vaihtoja sekä hyödynnettävä entistä enemmän Erasmus Mundus -ohjelmaa syvällisempien koulutusyhteyksien ja liikkuvuuden kannustamiseksi molemmilla tahoilla. Kyseisiin toimiin tulisi kuulua viisumihelpotukset opiskelua varten, maksuhelpotukset Keski-Aasian lahjakkaimmille opiskelijoille, englannin kielen oppikirjojen levittäminen, kesäkurssit sekä korkeakoulujen ja toisen asteen oppilaitosten keskinäinen kumppanuus. Komitea on tyytyväinen siihen, että vuosittainen

talousarvio on kaksinkertaistettu 10 miljoonaan euroon, mutta, kuten seurantareportissa todetaan, enemmistö Keski-Aasian väestöstä on alle 25-vuotiaita (joilla ei ole henkilökohtaisia muis-toja neuvostoajasta).

5.3.7 Kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä rooli edistettäessä alueellista yhtenäisyyttä ja yhdentymistä. Tämä on tärkeää, jotta luodaan sellainen taloudellinen ja sosiaalinen ympäristö, jossa markkinat voivat toimia tehokkaasti, edistetään kunnollisia työpaikkoja, kehitetään pk-yrityksiä ja torjutaan köyhyyttä. Kansalaisyhteiskunnan on tässä yhteydessä voitava tukeutua vakaisiin instituutioihin, joilla on selkeät valtuudet. Esimerkiksi Baltian maiden kansalaisyhteiskunnista saatu kokemus on tässä yhteydessä erityisesti hyödyksi.

5.3.8 Tällaisen kehityksen on puolestaan perustuttava poliittiseen sitoutumiseen, rauhaan ja turvallisuuteen, oikeusvaltioon, laajempaan demokratiaan, hyvään hallintotapaan ja makrotalouden vakauteen.

5.4 Kansalaisyhteiskunnan laajemman osallistumisen edistämiseen liittyvät kuitenkin läheisesti – erityisesti Uzbekistanissa ja Turkmenistanissa – ihmisoikeudet, joiden osalta edistys on hyvin hidasta. Keski-Aasiassa on pitkä itsevaltaisen hallinnon historia eikä ihmisoikeuksien perinnettä, joten jos EU:n – ja EU:n kansalaisyhteiskunnan – on määrä luoda toimiva yhteistyösuhde Keski-Aasiaan, ihmisoikeuksien aseman on vahvistuttava. Ihmisoikeuksilla on keskeinen sija Euroopassa ja sen historiassa. Tämä onkin tärkeä ala, jolla Eurooppa katsoo oikeutusti voivansa tarjota apua.

5.4.1 Huomion kohteet on kuitenkin neuvoteltava erikseen, ja niissä on otettava huomioon kulttuurin merkitys. Kukin näistä valtioista on vapaaehtoisesti omaksunut yleismaailmalliset ihmisoikeudet liittymällä Yhdistyneisiin Kansakuntiin ja sen järjestöihin (esimerkiksi ILO:on). Monista EU:n kauppakumppaneista poiketen kukin Keski-Aasian valtio on jo ratifioinut ILO:n kahdeksan keskeistä yleissopimusta. Vain Uzbekistan ei ole ratifioinut järjestäytymisvapautta koskevaa sopimusta (n:o 87) eikä Turkmenistan vähimmäisikää koskevaa sopimusta (n:o 138). Viimeksi mainittu allekirjoitti lapsityövoimaa koskevan sopimuksen (n:o 182) vasta marraskuussa 2010, ja Uzbekistan allekirjoitti vähimmäisikää koskevan sopimuksen vasta vuonna 2009. Sopimusten täytäntöönpano on aivan eri asia. Komitea kehottaakin komissiota ja ILO:a panostamaan sen kartoittamiseen, miten ja missä Eurooppa voi parhaiten auttaa Keski-Aasian maita täyttämään nämä sitoumukset.

5.4.2 Tämä tarjoaa käytännöllisen tavan rakentaa molemminpuolista luottamusta. Vaikka voidaan esittää, että kaikki ihmisoikeudet ovat yhtä tärkeitä, edelleen on kuitenkin ongelmia, jotka liittyvät ihmisten perusvapauksiin, oikeusvaltioon sekä koontumis-, järjestäytymis- ja ilmaisuvapauteen. EU on jo ryhtynyt myönteisiin toimiin esimerkiksi vammaisuutta koskevissa kysymyksissä.

5.4.3 Edelleen on kuitenkin jäljellä merkittäviä huolenaiheita ja ongelmia, ja Pohjois-Afrikan viimeaikaiset tapahtumat muistuttavat sekä siitä, että on tärkeää edistää kansalaisyhteiskunnan aktiivista osallistumista, että siitä, että on pikaisesti tartuttava taustalla oleviin kysymyksiin rakentavasti. Komitea haluaa luoda vahvat ja tehokkaat yhteydet ja hyvät yhteistyösuhteet Keski-Aasian kansalaisyhteiskuntaan. Boikotit tai edistysen saavuttamiseen nivoutuvat tiukat ehdot eivät ole realistinen vaihtoehto. Keski-Aasian tilannetta on verrattu Valko-Venäjään, jolta kiellettiin tammikuussa 2011 presidentinvaalien jälkeisten levottomuuksien seurauksena 158 johtavan viranhaltijan matkustaminen EU:hun ja kaikki heidän EU:ssa olevat pankkitilinsä jäädytettiin. Tämä on esimerkki, joka kaikkien viiden valtion on pidettävä tiukasti mielessä.

5.4.4 Lausunnossaan aiheesta ”Gloaali Eurooppa”⁽⁴⁾ komitea kehottaa komissiota ottamaan tulevien EU:n kauppasopimusten perustaksi 27 yleissopimusta (muun muassa kahdeksan keskeistä ILO:n yleissopimusta), jotka on jo lueteltu nykyisessä GSP Plus -järjestelmässä. Tavoite on vahvistettava tässä, ja sen on oltava lähtökohtana laajemman, muuhun kuin energiaan liittyvän kaupan kehittämiselle Keski-Aasian kanssa sekä tarvittaessa kauppaan liittyvän teknisen avun ohjelman toimenpiteille. Samalla kyseisiä maita olisi kannustettava WTO:n jäsenyyteen. Vain Kirgisia on WTO:n jäsen, mutta sen liittymistä vuonna 1998 pidetään nyt yleisesti ennenaikaisena.

5.5 Liitteessä A on suppea tiivistelmä tämänhetkisistä ihmisoikeuskysymyksistä kussakin viidestä valtiosta.

6. Ympäristöasiat

6.1 GSP Plus -järjestelmä sisältää tärkeimmät ympäristöalan yleissopimukset. Keski-Aasialle erityisen tärkeitä ovat toisiinsa liittyvät elintarviketurvan sekä vesi- ja energiahuollon kysymykset. Tässä yhteydessä EU:n tärkeimpänä roolina on kannustaa kyseisiä viittä valtiota toimimaan yhteistyössä ongelmien ratkaisemiseksi kokonaisvaltaisella tavalla. EU:n strategiasta ei ilmene, kuinka tiiviisti kyseiset seikat liittyvät toisiinsa, koska vesiasiat on käsitelty erikseen osana energiakysymyksiä ja ekologista kestävyyttä, kun taas elintarviketurvaa on käsitelty erillisenä, huomattavana ongelmana.

6.2 Vuonna 2008 Tadžikistan mainittiin – ainoana Aasian maana – FAO:n luettelossa yhtenä 17 valtiosta, joissa on elintarvikekriisi. Vesihuolto on myös keskeinen ongelma koko alueelle, mistä ovat osoituksena Araljärven raju kutistuminen, katoaviin jokiin liittyvät kasvavat ongelmat ja se, että puuvilla on poikkeuksellisen paljon vettä vaativa kasvi. EU:n kokemuksista muiden maiden tukemisessa lienee apua rakennettaessa luottamusta Keski-Aasiassa.

6.2.1 Tadžikistanin, kuten Kirgisiänkin, vesihuolto on turvattu suurimman osan vuotta (vaikka keuhko hallinta ja vaurioituneet jakelujärjestelmät ovat syynä tuntuvaan vesihukkaan ja sen aiheuttamaan vesipulaan), mutta naapurimaat, erityisesti Uzbekistan (joka on suurelta osin riippuvainen muualta saatavasta vedestä paljon vesivaroja vaativien riisin ja puuvillan viljelyä sekä juomavesihuoltoa varten), kärsivät vesipulasta. Tadžikistan puolestaan kärsii hyvin rajallisista muiden energiamuotojen resursseista, mutta ennen kaikkea huonosta elintarviketurvallisuudesta. Se on suurelta osin riippuvainen naapureistaan sekä energia- että elintarvikehuollossa.

6.2.2 Vuonna 2008 kaksi miljoonaa ihmistä kärsi ruokapulasta (yli kolmannes väestöstä) ja 0,75 miljoonaa vakavasta ruokapulasta. Väestöstä 64 prosenttia elää köyhyysrajan alapuolella, ja vain seitsemän prosenttia maasta soveltuu maatalouskäyttöön.

6.2.3 Valitettavasti Uzbekistanin ja Tadžikistanin naapurisuhteet eivät ole hyvät, mikä on johtanut vastavuoroisten energian ja veden vientikieltojen ja molempipuolisen ahdingon noidankehään. Tadžikistanin tavoitteena on ollut rakentaa kotimaista sähköntuotantoa, sillä sitä oli saatavilla Dushanbessa edelleenkin vain kahden tunnin ajan päivässä kovan kylmyyden aikana.

6.3 Kriisi on osoittanut, miten tärkeä kokonaisvaltainen strategia, johon sisältyy ympäristön kannalta tarkoituksenmukainen luonnonvarojen käyttö, köyhyyden lievittäminen ja ennen kaikkea elintarviketurva, on kestäväpohjaisen taloudellisen kasvun edistämiseksi koko Keski-Aasiassa. Komitea on kuitenkin tyytyväinen siihen, että EU on jo erittäin vahvasti mukana auttamassa Tadžikistania ja sen naapurimaita kohtaamaan vastaavat kriisit.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ KOM(2006) 763 lopullinen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kohti EU:n ja Mercosur-maiden assosiaatiosopimusta: järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan panos" (oma-aloitteinen lausunto)

(2011/C 248/09)

Esittelijä: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 16. syyskuuta 2010 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Kohti EU:n ja Mercosur-maiden assosiaatiosopimusta: järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan panos.

Asian valmistelusta vastannut "ulkosuhteet"-erityisjaosto antoi lausuntonsa 25. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 89 ääntä puolesta ja 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että mikäli nykyiset vaikeudet mm. maatalouden, teollis- ja tekijänoikeuksien ja kestävän kehityksen alalla onnistutaan voittamaan, assosiaatiosopimus Mercosurin ja EU:n välillä tarjoaisi molemmille osapuolille valtavasti mahdollisuuksia ja etuja tilanteessa, jolle on ominaista globaalien toimijoiden rooleissa tapahtuvat syvälliset muutokset ja geostrategiset, ympäristöön liittyvät, sosiaaliset sekä energiaan ja hallintoon liittyvät maailmanlaajuiset haasteet sekä kiireellinen tarve muuttaa kehitysmallia perusteellisesti, jotta voidaan voittaa järjestelmäkriisi, jonkalaista ei ole koettu sitten 1930-luvun.

1.2 ETSK katsoo, että assosiaatiosopimus on mahdollinen ainoastaan, jos se on tasapainoinen, hyödyttää molempia osapuolia ja jos siinä ei uhrata mitään alaa (kuten maataloutta tai teollisuutta), aluetta tai maata. Assosiaatiosopimus ei voi missään tapauksessa perustua huonoon sopimukseen. Komitea kehottaakin neuvotteluosapuolia osoittamaan tarvittavaa poliittista tahtoa assosiaatiosopimuksen mahdollistamiseksi sekä tekemään kaikkensa erityisesti assosiaatiosopimuksen peruspilaria eli kaupallisia kysymyksiä koskevien erimielisyyksien ratkaisemiseksi. Tässä tarkoituksessa se pyytää käyttämään kaikkia malleja ja mekanismeja, jotka voivat auttaa tavoitteen saavuttamisessa: epäsymmetrioiden tunnistaminen, tuki- ja tasoitustoimenpiteet, poikkeuksista sopiminen, kehitysuunnitelmat eniten kärsivien alojen tukemiseksi, investointien edistäminen, innovointipoliittikat ja korvaus-, siirtymä- ja kehittämislausekkeet. Tukitoimenpiteiden tulisi lisäksi käsittää kaikki EU:n politiikat.

1.3 ETSK kehottaa joka tapauksessa neuvotteluosapuolia ja erityisesti Euroopan unionia arvioimaan niitä merkittäviä poliittisia, taloudellisia sekä menetettyihin mahdollisuuksiin liittyviä kustannuksia, joita aiheutuisi sopimuksen syntymättä jäämisestä.

1.4 ETSK pitää olennaisen tärkeänä, että assosiaatiosopimus on kunnianhimoinen ja että siinä tarkastellaan kaikkia EU:n ja Mercosur-maiden suhteisiin liittyviä näkökohtia. Siksi onkin tärkeää ratkaista yritysten kohtaamat todelliset ongelmat yhdenmukaistamalla sääntelyä sekä tarkastella sopimuksen vaikutuksia tullien ulkopuolisiin kaupan esteisiin. Assosiaatiosopimukseen

tulisi erityisesti sisältyä sosiaali-, työelämä- ja ympäristöulottuvuus, joka kattaa koko sopimuksen. Tämän ulottuvuuden tulisi varmistaa sopimuksen sosiaali- ja ympäristötavoitteiden mukaiset taloudelliset suhteet vahingoittamatta kestävä kehitystä säänteleviä sääntöjä ja takeita. Samalla sopimuksessa tulisi ottaa huomioon osapuolten sitoutuminen sosiaalisia ja työelämän oikeuksia koskeviin keskeisiin sääntöihin sekä kansainvälisiin – esimerkiksi ILO:n – julistuksiin, joissa määrätään, ettei työelämän peruseriaatteiden ja oikeuksien loukkaamista voida käyttää laillisesti kilpailuetuna kansainvälisessä kaupassa.

1.5 ETSK kehottaa sekä Mercosurin neuvoo-antavaa talous- ja sosiaalifoorumia (*Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur*, FCES) että itse ETSK:ta kummankin alueen kansalaisyhteiskuntaa edustavina eliminä ottamaan osaa neuvotteluprosessiin, assosiaatiosopimuksen vaikutusten arviointiin ja niiden yhteydessä esitettäviin ehdotuksiin (ETSK:n mielestä on välttämätöntä, että mahdollisesta sopimuksesta etukäteen tehtävän vaikutusarvioinnin lisäksi luodaan mekanismit, joiden avulla voidaan jälkikäteen tarkistaa, onko sopimuksen sisältöä noudatettu ja millaista kehitystä on tapahtunut) sekä sopimukseen sisällytettävän sosiaali-, työelämä- ja ympäristöulottuvuutta koskevan erillisen luvun laatimiseen ja osallistumaan sopimukseen sen hyväksymisen jälkeen perustamalla neuvoo-antavan sekakomitean, joka koostuu kummankin osapuolen järjestäytyneitä kansalaisyhteiskuntia edustavasta elimestä. ⁽¹⁾

2. Johdanto

2.1 EU:n ja Mercosurin välillä käydyt neuvottelut assosiaatiosopimuksen solmimiseksi jumiutuivat vuonna 2004 osapuolten välisten markkinoillepääsyä koskevien erimielisyyksien sekä Dohan kehitysohjelman tuloksia koskevien erilaisten odotusten johdosta. Vuonna 2009 aloitetut epäviralliset yhteydenotot osoittivat osapuolten kantojen muuttuneen, minkä johdosta osapuolet päättelivät, että oli olemassa uusia mahdollisuuksia päästä sopimukseen, ja päättivät näin toukokuussa 2010 pidetyssä EU:n ja Latinalaisten Amerikan maiden huippukokouksessa käynnistää neuvottelut uudelleen. Tavoitteena oli

⁽¹⁾ Katso FCES:n ja ETSK:n 22. maaliskuuta 2011 allekirjoittama EU:n ja Mercosurin assosiaatiosopimusneuvotteluja koskeva Asunciónin julistus, http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2011_decl_en.pdf.

kunnianhimoinen assosiaatiosopimus, jonka kaupallinen ulottuvuus ei kattaisi yksinomaan tavarakauppaa vaan myös palvelut, investoinnit, julkiset hankinnat, teollis- ja tekijänoikeudet (maantieteelliset nimitykset mukaan luettuina), kaupan edistämisen, terveys- ja kasvinsuojelutoimet, kestävän kaupan ja kehityksen, kilpailun sekä kaupan suojatoimet.

3. Assosiaatiosopimuksen tarjoamat mahdollisuudet

3.1 EU:n ja Mercosur-maiden yhteenlaskettu väkiluku on yli 700 miljoonaa, ja niiden kauppavaihdon arvo on yli 84 miljardia euroa vuodessa. Alueiden välisen assosiaatiosopimuksen ansiosta voitaisiin siis luoda mittava taloudelliseen yhdentymiseen perustuva alue, joka voisi tuottaa hyötyä molemmille osapuolille ja jolla olisi myönteisiä ulkoisvaikutuksia erityisesti Latinalaisen Amerikan muihin maihin.

3.2 EU kokonaisuutena on maailman suurin talousmahti, ja Mercosur-ryhmittymä sijoittuu maailman kuuden suurimman talouden joukkoon. Mercosur on myös erittäin dynaaminen alue, jonka talous on kasvanut viime vuosina voimakkaasti: Brasiliassa talouden kasvuaste on ollut 7 prosenttia ja Argentiinassa, Uruguayssa ja Paraguayssa 9 prosenttia. Mercosur-alueen talouden perusta alkaa olla myös entistä monipuolisempi. Elintarvikealan merkitys on suuri, mutta myös alueen teollisuus-pohja laajenee jatkuvasti, ja sillä on käytössään huomattavat energiavarat ja teknologiset resurssit.

3.3 Euroopan unioni on Mercosurin tärkein kauppakumppani ennen Yhdysvaltoja. Vuonna 2010 EU:n tuonnin arvo Mercosurista oli lähes 44 miljardia euroa ja viennin arvo oli yli 40 miljardia euroa. On syytä korostaa, että EU:n vienti Mercosur-maihin on arvoltaan jo yhtä suurta kuin vienti Intiaan ja suurempaa kuin vienti Kanadaan tai Etelä-Koreaan. EU:n investoinnit Mercosuriin puolestaan ylittävät EU:n investoinnit Kiinaan, Intiaan ja Venäjälle yhteensä.

3.4 Näiden kahden osapuolen taloudet ovat suurelta osin toisiaan täydentäviä, mikä näkyy selvästi niiden välisessä kaupassa. EU vie Mercosuriin pääasiassa teollisuustuotteita, kulutus-hyödykkeitä, kuljetusvälineitä ja kemiallisia tuotteita ja tuo sieltä elintarvikkeita ja energiatuotteita. Vaihutosuhteet kehittyvät kuitenkin nopeasti molemmiin puoliin. Esimerkiksi EU on lisännyt huomattavasti jalostettujen maataloustuotteiden vientiä, ja toisaalta brasilialaisten yritysten investoinnit Euroopassa olivat vuosina 2007–2008 suuremmat kuin eurooppalaisten yritysten investoinnit Brasiliassa. Assosiaatiosopimuksen syntyminen merkitsisi sen vuoksi valtavia vauraudenluontimahdollisuuksia.

3.5 Mercosurin kanssa solmittavan assosiaatiosopimuksen ansiosta EU voisi tiivistää taloudellisia ja geopolittisia suhteitaan strategiseen kumppaniin. Alueiden välisen sopimuksen avulla EU pääsisi muiden kansainvälisten kilpailijoiden, kuten Yhdysvaltojen ja Kiinan, edelle. Lisäksi assosiaatiosopimus vahvistaisi EU:n ja Brasilian strategista kumppanuutta, johon kaupalliset kysymykset eivät sisälly. Brasilialla on erityinen merkitys kansainvälisten suhteiden geopolittiselle muotoutumiselle, sillä se

kuuluu kahteen merkittävimpään voimakkaasti kasvavien talouksien etuja koordinoivaan yhteenliittymään BRICIin ja IB-SAan⁽²⁾. Kaikki tämä johtaisi entistä tiiviimpään yhdentymiseen ensinnäkin Etelä-Amerikassa ja toiseksi koko Latinalaisessa Amerikassa, jonka energia-, elintarvike- ja vesivarat ovat ratkaisevan tärkeitä. Kyse on kolmesta resurssista, joilla tulee olemaan elintärkeä merkitys 2000-luvulla. Kaiken kaikkiaan assosiaatiosopimus voisi auttaa lieventämään Atlantin alueen talouden ja geopolittisen aseman heikkenemistä Tyynenmeren alueeseen nähden.

4. Assosiaatiosopimukseen liittyvät ongelmat ja heikkoudet

4.1 EU:n ja Mercosurin assosiaatiosopimus voisi tuoda mukanaan kiistattomia etuja, mutta niistä huolimatta tämäntyyppiseen sopimukseen liittyy myös vaikeuksia, jotka voidaan tiivistää seuraavasti: 1) neuvotteluohjelman monimutkaisuus eli sopimuksen kaupalliset näkökohdat, 2) Mercosur-alueen yhdentymiseen vaikuttavat ja vapaata kaupankäyntiä haittaavat rakenteelliset heikkoudet, 3) sopimuksen sosiaali- ja ympäristöulottuvuus ja 4) se, miten paljon osapuolilla on poliittista tahtoa päästä sopimukseen ja näin ollen halukkuutta keskustella kaikista mahdollisuuksista hyödyntää tasoitustoimenpiteitä, niin sopimuksen puitteissa kuin sen ulkopuolella, sopimuksen aikaansaamiseksi. Kahta viimeksi mainittua ongelmaa käsitellään tarkemmin tämän lausunnon kohdissa 5 ja 7.

4.1.1 **Kaupallisiin näkökohtiin** liittyvät vaikeudet tunnetaan melko hyvin. EU:n näkökulmasta ne koskevat pääasiassa Mercosur-maiden elintarvikealaa, kuten komission äskettäisissä vaikutustenarvioinneissa todetaan.⁽³⁾ Sopimuksella pelätään olevan kielteisiä vaikutuksia erityisesti sokerialaan, naudan-, kanan- ja sianliha-alaan sekä hedelmä- ja vihannesalaan. Lisäksi ongelmiksi koetaan liiallinen protektionismi teollisuustuotteiden (autot, kemialliset tuotteet) ja jopa tiettyjen jalostettujen maataloustuotteiden (viini mukaan luettuna) osalta, vaara siitä, että alkuperänimitysten suojaa koskevia sääntöjä ei noudateta, elintarvikkeiden turvallisuus- ja ympäristönsuojelusäännösten verrattain alhainen taso sekä julkiset hankintasopimukset, joissa ei noudateta täyttä avoimuutta. Kolmen viimeisen neuvottelukierroksen jälkeen osapuolten asenteet ovat muuttuneet sopimukselle suosiollisemmiksi mm. kaupan ja kestävään kehitykseen sekä alkuperäsääntöihin liittyvien kysymysten osalta.

4.1.2 Myös Mercosurin näkökulmasta tärkein neuvottelukysymys on maatalous. Vuonna 2004 EU myöntyi tarjouksessaan siihen, että se vapauttaisi – siirtymäkausien päätyttyä – 86,25 prosenttia maataloustuotteiden kokonaistuonnista. Neuvottelukynnys on todennäköisesti tällä kertaa korkeammalla. Mahdollisuus kiintiöiden vahvistamiseen helpottaa neuvotteluja. Euroopan maatalous- ja karjankasvatusalan esille tuomia riskejä voitaisiin lieventää, jos sopimusneuvotteluihin sisällytetään vaatimus samojen ympäristönsuojelua, elintarvikkeiden turvallisuutta, eläinten hyvinvointia jne. koskevien normien kohtuullisesta noudattamisesta sekä EU:n tuotannossa että Mercosurista tuotavien tuotteiden tuotannossa. Assosiaatiosopimuksella ei tulisi myöskään lisätä EU:n elintarvikeriippuvuutta, ja siinä tulisi

(2) BRIC: Brasilia, Venäjä, Intia ja Kiina. IB-SA: Intia, Brasilia ja Etelä-Afrikka.

(3) Maatalouden pääosasto ja Euroopan komission yhteinen tutkimuskeskus, huhtikuu 2011.

ottaa käyttöön välineet, joiden avulla voidaan välttää kestävyysnäkökohdista piittaamaton tehomaaatalous. Teollisuustuotteiden esteet ovat vähäisempiä, ja niiden osalta yhteisymmärryksen löytäminen näyttääkin todennäköisemmältä. Näin kävi esimerkiksi autoteollisuutta koskevassa EU:n ja Etelä-Korean sopimuksessa. Muihin aloihin, kuten teollis- ja tekijänoikeuksiin, jotka ovat erityisen merkittäviä eräille Mercosurin maille, esimerkiksi Brasilialle, voitaisiin soveltaa evoluutio- tai siirtymälausekkeita WTO:n sopimusten pohjalta. ETSK katsoo, että voitaisiin muun muassa laatia teollis- ja tekijänoikeuksia koskeva ohjelma, joka edistäisi teknologian siirtoa ja jonka puitteissa voitaisiin kehittää EU:ssa ja Mercosurissa voimassa oleva patenttijärjestelmä. Patenttijärjestelmä voitaisiin myöhemmin laajentaa kattamaan koko Latinalainen Amerikka.

4.1.3 ETSK katsoo, että vaikeuksista huolimatta edellytykset kaiken kaikkiaan molempia osapuolia hyödyttävälle tasapainoiselle sopimukselle, joka ei synny minkään alan, alueen tai maan kustannuksella, ovat nyt aiempaa paremmat. ⁽⁴⁾

4.2 **Mercosurin rakenteelliset heikkoudet** ovat muodostaneet kautta aikojen huomattavan esteen assosiaatiosopimuksen syntymiselle. Niistä on syytä mainita erityisesti yhteisten verkostojen ja rakenteiden riittämättömyys alueella, joka on pinta-alaltaan kolme kertaa suurempi kuin EU, alueen sisäisen kaupan vähyys (Mercosurissa 15 %, NAFTA:n piiriin kuuluvalla alueella 45 %, EU:ssa 66 %) ja alueen ulkopuolisen kaupan valta-asema, epätäydellinen tulliliitto, makrotalousspolitiikkojen koordinaation vähyys sekä alueellisten instituutioiden heikkous.

4.2.1 Viime vuosina ja etenkin vuodesta 2003 lähtien – sen seurauksena, että tuolloin näytti mahdolliselta, että EU:n ja Mercosurin välillä saataisiin pian aikaan sopimus – Mercosurin alueellinen yhdentymisprosessi on lähtenyt taas voimakkaasti liikkeelle. Alueella on toteutettu erilaisia aloitteita, kuten mm. energia-alaa, kaasu- ja öljyvarojen hyödyntämistä ja viestintäinfrastruktuureja koskevan yhteisen politiikan kehittäminen, autoteollisuutta koskevaa yhteistä politiikkaa koskeva sopimus Argentiinan ja Brasilian välillä ja Mercosurin rakenteellisen lähentymisen rahaston (FOCEM) perustaminen. Alueella on myös hyväksytty strateginen suunnitelma sisämarkkinoiden epäsymmetrioiden poistamiseksi ja otettu käyttöön suosituimmuus- ja erityiskohdelutoimia Paraguayn ja Uruguayn hyväksi.

4.2.2 Lisäksi Mercosur-maiden hallitukset perustivat vuonna 2000 makrotalouden seurantar ryhmän, jonka tehtävänä on seurata tiettyjä makrotaloudellista lähentymistä kuvaavia muuttujia ja laatia yhteisiä menetelmiä niiden hyödyntämiseksi.

4.2.3 Kaikki tämä on osaltaan edistänyt alueen sisäisen kaupan kasvua, parantanut tuotannon laatua ja houkuttellut uusia suoria ulkomaisia investointeja alueelle.

4.2.4 Mercosur on viime vuosina niin ikään vahvistanut poliittista ulottuvuuttaan: se on luonut välimies- ja muutoksenhakutuomioistuimia, se on muuttunut hallinnollisesta sihteeristöstä

tekniseksi sihteeristöksi, se on allekirjoittanut ihmisoikeuspöytäkirjan, perustanut Mercosurin parlamentin (Parlasur) ja nimenyt ensimmäisen korkean tason pääedustajansa. Taloudellinen yhdentymiskehitys on kuitenkin ollut vielä heikkoa, kaupallisia kiistoja on hyvin paljon ja toiminnan vakiintuminen on vasta alkuaasteella.

4.2.5 Erityisen maininnan arvoinen on se seikka, että elokuussa 2010 Mercosur hyväksyi lopultakin uuden yhteisen tullikoodexin (joka kattaa lähes 200 artikkelia), mikä merkitsee maasta toiseen siirtyvistä tuotteista kaksinkertaisena perittävien yhteisten tullimaksujen poistumista. Tämä edellyttää yhteistä kauppapolitiikkaa sekä muiden tekijöiden, kuten erityisten tuontijärjestelmien ja kaupan suojavälineiden, yhdenmukaistamista. Se edellyttää niin ikään rajavalvonnan tietojärjestelmien yhteenliittämistä ja yhteisistä tullimaksuista kertyvien tulojen keruu- ja jakomekanismin kehittämistä. Nämä tulliliiton kehityksessä tapahtuneet edistysaskeleet ovat erittäin tärkeä EU:n ja Mercosurin neuvotteluja helpottava seikka.

4.2.6 Assosiaatiosopimuksen aikaansaaminen voi vauhdittaa koko edellä kuvattua prosessia, joka johtaa kohti Mercosurin taloudellisen yhdentymisen tiivistymistä, sen sisämarkkinoiden sääntelyä ja ryhmittymän vakiintumista.

5. Assosiaatiosopimuksen vaikutus ja tasoitustoimenpiteet

5.1 Euroopan komissio on teettänyt tutkimuksen EU:n ja Mercosurin välisen kaupan vapauttamisen vaikutuksista sekä koko assosiaatiosopimuksen alaan että sen kolmeen erityisalaan: maatalouteen, autoteollisuuteen ja metsätalouteen. Tutkimuksessa analysoidaan sekä assosiaatiosopimuksen mahdollisia myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia ja ehdotetaan toimia ja annetaan suosituksia ensiksi mainittujen tehostamiseksi ja jälkimmäisten välttämiseksi tai lieventämiseksi niin paljon kuin mahdollista sekä yleisesti sopimukseen liittyen että erikseen analysoiduilla aloilla.

5.2 ETSK suosittelee, että neuvotteluosapuolet ottavat tällaiset tukitoimenpiteet huomioon niin sopimuksen kaupallisissa näkökohdissa kuin EU:n ja Mercosurin yhteistyötoimissa ja yhteisissä ohjelmissa. Komitea katsoo niin ikään, että mm. kyseiset tukitoimet voisivat kuulua niihin sopimusta koskeviin vaatimuksiin, joita FCES ja ETSK esittävät neuvotteluprosessin aikana.

5.3 ETSK katsoo, että sopimuksen aikaansaamisen helpottamiseksi siihen voitaisiin lisätä evoluutiolausekkeita, jotka mahdollistavat alueiden välisen sopimuksen tiettyjen osa-alueiden syventämisen ja laajentamisen myöhemmissä vaiheissa.

5.4 ETSK:n mielestä vaikutustenarvioinneissa tulisi korostaa yhtäältä kumppanimaiden asiantuntijoiden ja organisaatioiden osallistumista ja toisaalta sosiaalisten ja ekologisten riskien

⁽⁴⁾ Kuten EU:n ja Mercosurin huippukokoukseen kokoontuneet valtion ja hallitusten päämiehet arvioivat toukokuussa 2010.

havaitsemista. Kyseisten riskien arviointi – mukaan luettuna kysymys vaurauden keskittymisestä ja sen epätasaisesta jakautumisesta, jota sopimus voi aiheuttaa – nähdään nykyään pelkästään taloudellista arviota täydentävänä seikkana ⁽⁵⁾.

6. Kestävä kehitys assosiaatiosopimuksessa

6.1 ETSK katsoo, että sosiaali-, työelämä- ja ympäristöulottuvuus on sisällytettävä erottamattomana osana laaja-alaisesti koko tulevaan EU:n ja Mercosurin väliseen assosiaatiosopimukseen kummankin osapuolen **kestävän kehityksen** tukemiseksi. Tämä ulottuvuus täydentää assosiaatiosopimuksen taloudellista ja kaupallista ulottuvuutta.

6.1.1 Tämä on sopusoinnussa niiden EU:n ja Mercosurin päätöksentekotahojen virallisten kantojen kanssa ⁽⁶⁾, jotka kannattavat sitä, että kaupan vapauttamista täydennetään sosiaali- ja ympäristökysymyksiä koskevin sitoumuksin ja toimin.

6.1.2 ETSK katsookin, että assosiaatiosopimuksessa tulisi vahvistaa sosiaaliset ja ympäristöä koskevat edellytykset, joita on noudatettava, jotta aikaansaadaan sellaiset kauppa- ja taloussuhteet, jotka edistävät taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, ovat sopusoinnussa **kestävän kehityksen** strategian kanssa ja parantavat paikallisen tuotantorakenteen kilpailukykyä vastaamalla sen kykyyn luoda työpaikkoja (pk-yritykset, osuus- ja yhteisötalous sekä mikroyrityksen perustajat).

6.1.3 ETSK katsoo, että sosiaali- ja ympäristöulottuvuus koskee assosiaatiosopimusta kokonaisuudessaan. Sopimuksen kaupallisessa osiossa puolestaan tulisi komitean mielestä ottaa huomioon ihmisoikeuksien, työtekijöiden oikeuksien sekä sosiaalisten ja ympäristöoikeuksien puolustaminen ja omistaa erillinen luku kauppaan ja kestäväan kehitykseen liittyville kysymyksille, joista mainittakoon muun muassa seuraavat seikat:

- Suljetaan laittomasti saadut tuotteet (kalat, puu) kaupan käynnin ulkopuolelle.
- Sisällytetään reilun kaupan tai yritysten sosiaalisen vastuun aloitteet kauppa- ja investointiohjelmiin.
- Sitoudutaan seuraamaan säännöllisesti kauppasuhteiden vaikutuksia sosiaali- ja ympäristökysymyksiin.
- Ei sallita poikkeuksia sosiaalista suojelua ja ympäristöä koskevaan lainsäädäntöön perusteettomien etujen välttämiseksi kansainvälisessä kaupassa.
- Estetään metsien tuhoutuminen.

⁽⁵⁾ Asiakokonaisuuteen kuuluva lausunto ”Kestävän kehityksen arviointi ja Euroopan unionin kauppapolitiikka”, esittelijä Evelyne Pichenot (EUVL C 218, 23.7.2011, s. 14-18).

⁽⁶⁾ Sosiaalisesta kehityksestä vastuussa olevien Mercosurin ministereiden ja viranomaisten julistus, heinäkuu 2006, Buenos Aires. Eurooppa-neuvoston kokoukset helmikuussa 2005 ja 2006.

7. EU:n ja Mercosurin assosiaatiosopimuksen strategiset osatekijät

7.1 Tarvitaan **voimakasta poliittista tahtoa** ensinnäkin sellaisen assosiaatiosopimuksen laatimiseksi ja edistämiseksi, joka ei ole pelkkä vapaakauppasopimus vaan kokonaisvaltaisempi strateginen sopimus, joka tarjoaa molemmille osapuolille pitkän aikavälin etuja kehityksen, turvallisuuden, muuttoliikkeiden ja ympäristöhaasteiden osalta, ja toiseksi kaikkien olemassa olevien mekanismien hyödyntämiseksi, jotta otetaan huomioon alueiden välillä vallitsevat epäsymmetriat, vähennetään vapauttamisesta joihinkin aloihin aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia, kurotaan umpeen Mercosurin yhdentymisprosessiin edelleen liittyvä jälkeensä jääneisyys sekä vahvistetaan sosiaalinen osallisuus ja avoimuus alueiden välisten neuvotteluiden avainkysymyksiksi.

7.2 Assosiaatiosopimus tarjoaa merkittävän mahdollisuuden edetä kohti kokonaisvaltaisia strategisia tavoitteita, jotka kiinnostavat molempia alueita.

7.3 Ensinnäkin sopimus tarjoaisi keinon säilyttää kansainvälinen poliittinen ja taloudellinen läsnäolo tilanteessa, jossa taloudellinen ja poliittinen valta on siirtymässä Atlantilta Tyynellemerelle. Mercosurilla ei ole sopimuksia Yhdysvaltojen eikä aasialaisten suurvaltojen kanssa, mutta se on sitä vastoin solminut vapaakauppasopimukset Chilen sekä Andien yhteisön jäsenmaiden kanssa. Venezuela on lisäksi liittymässä ryhmittymään. Etelä-Amerikan alueen ulkopuolella Mercosurilla on sopimukset, joista osa on vapaakauppasopimuksia, Etelä-Afrikan, Intian, Pakistanin, Turkin, Egyptin, Marokon ja Israelin kanssa. EU:lla on puolestaan kahdenväliset sopimukset Meksikon, Chilen, Keski-Amerikan, Perun, Kolumbian, Etelä-Afrikan, Karibian alueen ja Etelä-Korean kanssa. Kaiken kaikkiaan EU:n ja Mercosurin välinen assosiaatiosopimus loisi näiden kahden alueen välisen ryhmittymän, jolla olisi painoarvoa uudenlaisessa maailmanlaajuisessa toimintaympäristössä.

7.3.1 Assosiaatiosopimuksella olisi lisäksi suuri merkitys koko Latinalaisen Amerikan alueen entistä tiiviimmän yhdentymisen kannalta. Sopimuksella olisi huomattava vetovoima Latinalaisen Amerikan ja Karibian alueen muiden alueellisten ryhmittymien sekä Meksikon ja Chilen kaltaisten maiden kannalta. Kummankin alueen – EU:n 27 jäsenvaltion sekä Latinalaisen Amerikan ja Karibian 33 maan – välisellä ”strategisellä liitolla” olisi merkittävä painoarvo monenvälisissä elimissä. Niin ikään se lisäisi vaikutusvaltaa G20-ryhmässä, johon kuuluu kolme Latinalaisen Amerikan maata (Brasilia, Meksiko ja Argentiina) ja viisi Euroopan maata (Saksa, Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta, Italia ja Espanja) EU:n lisäksi.

7.3.2 Mercosurin kanssa solmittavan assosiaatiosopimuksen avulla EU voisi lisäksi löytää strategisen liittolaisen tavoitteenaan olevassa ympäristönsuojelun maailmanlaajuisessa edistämisessä. Ympäristö on nykyisin yksi valtioita, kansalaisia ja monenkeskistä järjestelmää eniten huolestuttavista kysymyksistä. EU on ympäristöystävällisten politiikkojen ja teknologioiden eturintamassa. Luonnonvarat ovat yksi Latinalaisen Amerikan ja erityisesti Mercosurin tärkeimmistä vahvuuksista, mutta kyseessä on myös yksi alueista, joita ilmastomuutos uhkaa eniten muun muassa voimaperäisen maatalouden käytäntöjen johdosta.

7.3.3 Jotta tälle viimeksi mainitulle tavoitteelle osoitettaisiin riittävästi tukea, sopimukseen olisi sisällytettävä mukaan energiaa, ympäristöä, tiedettä, teknologiaa ja innovointia käsittelevä osio. Nämä aiheet tulisi asettaa etusijalle, kun kyse on kehitysyhteistyötä koskevista näkökohdista. EU:n kuudennen tutkimusta ja teknologian kehittämistä koskevan puiteohjelman yhteydessä on jo toteutettu lukuisia hankkeita Mercosurin jäsenmaiden kanssa. Kyseisen yhteistyön tulisi nyt olla keskeinen osa assosiaatiosopimusta. Seitsemännelle puiteohjelmalle osoitetut huomattavat määrärahat – 50 miljardia euroa – voisivat osaltaan edistää asiaa merkittävästi.

8. Kansalaisyhteiskunta ja assosiaatiosopimus

8.1 ETSK katsoo, että neuvotteluiden ja assosiaatiosopimuksen sisällön alueidenvälinen luonne on näiden neuvotteluiden olennainen ja tunnusomainen osatekijä ja viitekehys taloussuhteille maailmassa, joka avautuu yhä enemmän kauppavaihdolle.

8.2 ETSK vahvistaa uudelleen avoimuuden ja osallistumisen periaatteet sekä neuvotteluprosessissa että assosiaatiosopimuksen kehittämisessä. Komitea toivookin, että se pidetään ajan tasalla neuvotteluprosessin aikana ja että sillä on reaaliaikainen yhteys neuvottelijoihin voidakseen toimittaa heille FCES:n ja ETSK:n ehdotukset.

8.3 ETSK pyytää lisäksi, että se kutsutaan mukaan vaikutustenarviointien laadintaan, jotta se voi esittää suosituksia toimenpiteiksi, joilla pyritään poistamaan kaupan vapauttamisprosessin kielteiset vaikutukset tai vähentämään niitä. Komitea kehottaa

myös perustamaan sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen teknisluonteisen seurantaryhmän, joka analysoi jatkuvasti assosiaatiosopimuksen taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia ja tekee ehdotuksia käytännön toimenpiteiksi.

8.4 ETSK:n ja FCES:n yhteisten kantojen sekä ennen vuotta 2004 käydyissä neuvotteluissa aikaansaatujen esisopimusten mukaisesti komitea esittää, että assosiaatiosopimuksen puitteissa perustetaan kansalaisyhteiskunnan neuvoa-antava sekakomitea, jossa ETSK:lla ja FCES:llä on yhtäläinen edustus ja jolle kuuluvat kaikki assosiaatiosopimuksen aihealueet – kaupalliset näkökohdat ja kestävään kehitykseen liittyvien kysymysten seuranta mukaan luettuina – kattavat pakolliset neuvoa-antavat tehtävät.

8.5 ETSK pitää välttämättömänä, että assosiaatiosopimukseen sisällytetään sosiaaliulottuvuus, jotta se menisi kaupallisia näkökohtia pidemmälle ja jotta sen kokonaisvaltaiseksi tavoitteeksi voitaisiin asettaa sosiaaliseen yhteenkuuluvuuden lisääminen. Tämä koskee erityisesti sen vaikutusta työllisyyteen, paikallisen väestön ja heikoimmassa asemassa olevien ihmisten etujen suojeluun, ihmisoikeuksien edistämiseen ja kunnioittamiseen, ympäristönsuojeluun sekä maahanmuuttajien ja yleisesti työntekijöiden oikeuksiin. Sopimukseen tulisikin sisällyttää kansainväliset – esimerkiksi ILO:n – julistukset, joissa määrätään, ettei työelämän perusperiaatteiden ja perusoikeuksien loukkaamiseen voida vedota eikä sitä voida käyttää laillisesti kilpailuetuna kansainvälisessä kaupassa. Näin tuleva sopimus tuottaisi laadukkaita työpaikkoja ja johtaisi työntekijöiden sosiaalisten olojen kohenemiseen sekä edistäisi merkittävästi vaurauden tasapuolisempaa jakautumista.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kulttuurienvälinen vuoropuhelu ja romanit: lasten kasvatuksen ja koulutuksen sekä naisten keskeinen rooli” (lisälausunto)

(2011/C 248/10)

Esittelijä: **Anne-Marie SIGMUND**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 24. helmikuuta 2009 työjärjestyksensä 29 artiklan täytäntöönpanomääräysten A kohdan nojalla laatia lisälausunnon aiheesta

Kulttuurienvälinen vuoropuhelu ja romanit: lasten kasvatuksen ja koulutuksen sekä naisten keskeinen rooli.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 127 ääntä puolesta ja 2 vastaan.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea on ottanut seuraavassa esitettävien ehdotusten lähtökohdaksi komission 5. huhtikuuta 2011 antaman tiedonannon päätelmän ⁽¹⁾.

1.2 ETSK korostaa, että tästä lähtien ei tulisi enää laatia strategioita romaneille ja tehdä analyysejä romaneista, vaan toteuttaa konkreettisia täytäntöönpanotoimia yhdessä heidän ja heitä edustavien organisaatioiden kanssa.

1.3 Komitea on valmis osallistumaan tällaisiin toimiin toimivaltuuksiansa puitteissa ja tekemään aiempaan tapaan omaehtoisia aloitteita (esimerkiksi järjestämään kuulemisia, seminaareja jne.) tiiviissä yhteistyössä romanijärjestöjen kanssa.

1.4 Komitea kehittää suhteitaan alalla toimiviin instituutioihin, organisaatioihin ja elimiin sekä pyrkii edistämään yhteisiä toimia ⁽²⁾.

1.5 ETSK pitää kulttuurienvälistä vuoropuhelua sopivana välineenä romanien kotoutumiseen ja osallistumiseen tarkasteltaessa sekä romaninaisten roolia tässä prosessissa että kasvatusta ja koulutusta.

1.6 Komitea pyrkii mahdollisuuksien mukaan – myös olemassa olevien verkostojensa puitteissa – osallistumaan paikan päällä toteutettaviin aloitteisiin tai käynnistämään niitä itse.

⁽¹⁾ ”Nyt on aika muuntaa hyvät aikomukset konkreettisemmiksi teoiksi.” (komission tiedonanto ”EU:n puitekehys vuoteen 2020 ulottuville romanien kansallisille integrointistrategioille”, KOM(2011) 173 lopullinen).

⁽²⁾ Ks. liite ”Aloitteita, ohjelmia ja tutkimuksia” (http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf).

2. Tausta ja lähestymistapa

2.1 ETSK esittää 9. heinäkuuta 2008 antamassaan valmistelussa lausunnossa ⁽³⁾ useita suosituksia Euroopan romanivähemmistön integroitumisen nopeuttamiseksi. Lausunnossa suositetaan kaksitahoista – unionitason ja jäsenvaltioiden sopimaa – lähestymistapaa romanilasten kasvatukseen ja koulutukseen ja kehoitetaan komissiota toteuttamaan laaja-alaista strategiaa sekä rahoittamaan valistuskampanjoita. Lausunnon mukaan romanien edustajien aktiivinen osallistuminen prosessiin on ainoa tapa edetä asiassa.

2.2 Euroopan komissio ⁽⁴⁾ on omaksunut tämän lähestymistavan ja todennut, että ETSK:n ⁽⁵⁾ näkemyksen mukaan ”romanikysymyksen ottaminen osaksi kaikkea asian kannalta merkityksellistä Euroopan tason ja kansallista politiikkaa on lupaavin tapa onnistua romaniväestön osallistamisessa”.

2.3 Käsillä olevan lisälausunnon periaatteena on kulttuurienvälinen vuoropuhelu, joka perustuu siihen, että molemmat osapuolet – tässä tapauksessa Euroopan romanivähemmistö ja muu väestö – osallistuvat keskusteluun vapaaehtoisesti ja ennakkoluulottomasti. Tällainen kulttuurienvälinen vuoropuhelu edellyttää sekä perinteiden ja elämäntavan yhtäläisyyksien että erojen tarkastelemista, jotta voidaan ymmärtää paremmin todellisia olosuhteita ja löytää toteuttamiskelpoisia ratkaisuja.

2.4 Sisällöllisesti tässä lausunnossa keskitytään ensimmäiseen ja ETSK:n näkemyksen mukaan ensisijaiseen integraatiotavoitteeseen ⁽⁶⁾ eli **kasvatukseen ja koulutukseen**, ja tässä yhteydessä käsitellään myös naisten erityisroolia romanien integroitumisessa.

⁽³⁾ ETSK:n valmistelevala lausunto aiheesta ”Vähemmistöjen integroituminen – romanit”, kohta 5.3 (EUVL C 27, 3.2.2009, s. 88).

⁽⁴⁾ Komission tiedonanto ”Romaniväestön sosiaalisesta ja taloudellisesta integraatiosta Euroopassa”, KOM(2010) 133 lopullinen.

⁽⁵⁾ ETSK:n valmistelevala lausunto aiheesta ”Vähemmistöjen integroituminen – romanit” kohta 5.3 (EUVL C 27, 3.2.2009, s. 88).

⁽⁶⁾ Komission määrittelemien neljän ensisijaisen integraatiotavoitteen puitteissa: koulutuksen saatavuus, oikeus työhön, terveydenhuoltopalvelujen saatavuus, oikeus asuntoon ja siihen liittyviin peruspalveluihin.

2.5 Komitea kannattaa ”Romanien osallistamista käsittelevän eurooppalaisen foorumin” strategiaa ja erityisesti foorumin vuonna 2009 esittämiä romaniväestön osallistamista koskevia kymmentä yhteistä peruseriaa (7).

3. Yleisiä huomioita

3.1 Yksi yleisesti käytetyistä tunnuslauseista, jolla Euroopan yhdentymishanketta kuvataan, on ”**moninaisuudessaan yhtenäinen**”. Tässä yhteydessä romanit ovat vaikuttava esimerkki Euroopan kulttuurisesta monimuotoisuudesta, jota rikastaa vielä se, että myös romaniväestön (8) keskuudessa on erilaisia kulttuurisia identiteettejä (9).

3.2 Komitea on vuodesta 1999 (10) kannattanut laajennettua kulttuurikäsitettä, joka kattaa taiteen, perinteiden ja kulttuuriperinnön lisäksi esimerkiksi kasvatuksen, koulutuksen, tieteet ja tutkimuksen. Näin myös kasvatusta ja koulutusta saavat erityisen tärkeän aseman varsinkin romanien kanssa käytävässä kulttuurienvälisessä vuoropuhelussa.

3.3 Komitea esittää monikulttuurisuuden (11) torjumiselle seuraavan vasta-argumentin: vaikka esitetyt näkemykset ovatkin monessa mielessä oikeita, ne ovat siltä osin harhaanjohtavia, että ne eivät päde Euroopan yhteisöön, jota yhdistää yhteinen ”johdokulttuuri” (12).

3.4 Kun kulttuuri ymmärretään tällä tavoin yhteisten arvojen yhteisenä tunnustamisena, voidaan päätellä, että eurooppalainen identiteetti on ensisijaisesti kulttuuri-identiteettiä, mikä vahvistetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa niin kutsuttuna arvolausumana. Kulttuurienvälinen vuoropuhelu on sen vuoksi sopiva väline antamaan kestävän panoksen integraatioon yleisesti ja romanien integraatioon erityisesti. Komitean näkemyksen mukaan **suvaitsevaisuus** ansaitsee erityishuomiota.

3.5 Suvaitsevaisuus merkitsee muiden oikeutta ”olla erilaisia”. Kyse on sekä tämän oikeuden käyttämisestä että sen hyväksymisestä. Tämä on yhtä tärkeää niin romaneille kuin muulle

väestölle. Kulttuurienvälisessä vuoropuhelussa suvaitsevaisuudella on vielä perustava lisämerkitys: se ei tarkoita vain ilmenevien normikonfliktien ratkaisemista, vaan edellyttää myös herkkyyttä ”erilaisuutta” kohtaan ja synnyttää näin ollen yhteisössä tarvittavaa empatiaa.

3.6 Euroopan komission ja Euroopan parlamentin aloitteet romanien tilanteen (13) parantamiseksi ovat erinomaisia välineitä lainsäädännöllisten ja poliittisten toimien ja ohjelmien perustan luomiseksi. Ne ovat kuitenkin luonteeltaan ”ylhäältä alas” -toimia, ja toivottujen tulosten aikaan saamiseksi kansalaisyhteiskunnan on lisäksi toteutettava vastaavia ”alhaalta ylös” -aloitteita, mahdollisesti valtiollisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten tuella.

3.7 Komitea onkin tyytyväinen komission tuoreimpaan tiedonantoon ja kannattaa erityisesti siihen sisältyvää näkemystä, jonka mukaan nyt tarvitaan toimintaa. ETSK korostaa, että tarve toimia ei koske vain valtiollisia, alueellisia ja paikallisia viranomaisia vaan myös ja erityisesti kumpaakin osapuolta edustavia kansalaisyhteiskunnan toimijoita.

3.8 Sekä unioni että kansainvälinen yhteisö ovat tähän mennessä jo käyttäneet huomattavia summia romanien integroitumisen edistämiseen ja todenneet jälkepäin, etteivät tulokset ole missään suhteessa käytettyihin rahamääriin. Komitean näkemyksen mukaan tämä liittyy myös siihen, että unionitasolla on tosin ollut ja on edelleen lukuisia aloitteita, konferensseja ja kokouksia, mutta ne ovat usein – myös asianomaisten romanien ja heidän paikallisten organisaatioidensa riittämättömän osallistumisen vuoksi – jääneet epätydyttäväksi suositeltujen toimien käytännön toteuttamisen osalta, vaikka ovatkin olleet sisällöllisesti onnistuneita.

3.9 ETSK haluaa toimivaltuuksiensa rajoissa edistää sitä, että tämä hyvien strategisten ehdotusten ja niitä vastaamattomien konkreettisten täytäntöönpanotoimien välinen epäsuhta saadaan poistettua. Komitea pyrkii hyödyntämään rooliaan EU:n ja kansalaisten yhdyssiteenä ja edistämään myös verkostojensa ja jäsentensä organisaatioiden avulla paikan päällä järjestettävissä tapahtumissa sitä, että ihmisten valmius hyväksyä tarjottuja palveluja ja täyttää velvollisuutensa lisääntyy.

4. Romaninaisten rooli

4.1 Eri raporteista ilmenee, että esikouluikäisten lasten kasvatusta kuuluu romaniperheissä yleensä lähinnä äideille (14), kun

(7) 1. Rakentavat, käytännönläheiset ja syrjimättömät politiikat
2. Nimenomainen, mutta ei poissulkeva kohdentaminen
3. Kulttuurienvälinen lähestymistapa
4. Tavoitteena valtavirtaistaminen
5. Tietoisuus sukupuolienäkökohdista
6. Hyviksi todettujen politiikkojen levittäminen
7. Yhteisön välineiden käyttäminen
8. Alue- ja paikallisviranomaisten osallistuminen
9. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen
10. Romaniväestön aktiivinen osallistuminen.

(8) Sanaa käytetään yleisesti yläkäsitteenä romaneille, sinteille, kiertäville, kaaleille jne.

(9) Ks. myös alueiden komitean lausunto CdR 178/2010 fin.

(10) TSK:n lausunto aiheesta ”Kansalaisyhteiskunnan tehtävä ja panos Euroopan rakentamisessa”, EYVL C 329, 17.11.1999, kohta 5.2.1.

(11) Monikulttuurisen yhteiskunnan mallissa ei tunneta yleisesti sitovia arvoja, vaan yhteiskunta käsitellään pääasiassa rinnakkain elävien ryhmien yhteenliittymäksi.

(12) Ks. ”Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft”, Goldmann Verlag, s. 181, emeritusprofessori Bassam Tibi, Göttingen.

(13) Ks. Liite ”Aloitteita, ohjelmia, tutkimuksia” (http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf), komission tiedonanto aiheesta ”EU:n puitekehys vuoteen 2020 ulottuville romanien kansallisille integrointistrategioille” (KOM(2011) 173 lopullinen) ja Euroopan parlamentin jäsenen Lívia Járókan mietintö romanien osallistamisstrategioista (2010/2276(INI)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0043+0+DOC+XML+V0//FI>).

(14) Konferenssi ”Olen eurooppalainen romaninainen”, 11.–12. tammikuuta 2010 Ateenassa.

taas koulun alkamisesta lähtien myös isät osallistuvat kasvatukseen. Tyttöjen kasvatusta jää useimmiten myös koulun aloittamisen jälkeen äidin vastuulle. Koska lasten ”leimautumisvaihe” on kuitenkin pääasiassa esikouluikässä, kaikille lapsille on tärkeää, että heitä valmistetaan kouluun jo kotona. Sen vuoksi tarvitaan toimia, joilla äidit saadaan kiinnostumaan lasten ja erityisesti tyttöjen kasvatukseen ja koulutukseen merkityksestä ja joiden avulla heitä opastetaan valmistelevaan lapsiaan konkreettisiin toimiin koulunkäyntiin.

4.2 Näillä toimilla on kuitenkin onnistumisen edellytykset vain silloin, kun (erityisesti paikallistasolla) on tarjolla aloitteita, joissa otetaan huomioon eri perinteet. Tähän kuuluu viranomaisten velvollisuus tarjota asianmukaisia koulutusohjelmia ja torjua erottelua.

4.3 Lisäksi on tarpeen luoda kykyjen ja valmiuksien kehittämiseen (*capacity building*) tähtääviä ohjelmia, jotka auttavat romaninaisia täyttämään tämän tärkeän tehtävän myös käytännössä.

4.4 Perinteisissä romaniperheissä saman katon alla asuu useita sukupolvia. Tällöin myös isovanhemmat vaikuttavat lastenkasvatukseen, ja heillä on monissa tapauksissa enemmän vaikutusvaltaa kuin vanhemmillä. Sen vuoksi vaikuttaakin tärkeältä osallistaa isovanhemmat, sillä he toimivat esikuvana seuraaville sukupolville.

4.5 Jos romaninaisten luovaa voimaa onnistutaan hyödyntämään heidän lastensa tulevaisuuden hyväksi, saadaan aikaan myös muita vaikutuksia: tällaiset konkreettiset toimet ja aloitteet vähentävät romaninaisia koskevia stereotyyppioita. Liian usein heidät nähdään kapeasti vain objekteina eli joko syrjinnän, kotiväkivallan tai muun pahoinpitelyn tai väheksymisen uhreina. Nämä käsitykset ovat luonnollisesti tärkeitä merkkejä jostakin, eikä niitä saa jättää huomiotta. Yhtä luonnollisesti tällaisia epäkohtia täytyy torjua asianmukaisin toimin. Lisäksi komitean mielestä on tärkeää osoittaa, miten aktiivinen rooli romaninaisilla on omassa yhteisössään ja mikä merkitys heillä voi tämän lisäksi olla kulttuurien välisen vuoropuhelun aktiivisina toimijoina.

4.6 Komitea tukee aloitteita, joissa kunnioitetaan romaninaisten tällaista minäkäsitystä ja edistetään heidän mahdollisuuksiinsa saada tietoa ja käyttää välineitä, jotka helpottavat heidän tehtävänsä täyttämistä perheidensä integroimisessa.

4.7 Komitea pyrkii sen vuoksi paitsi jakamaan konkreettista tietoa myös lisäämään romanien osallistumismotivaatiota osallistumalla paikan päällä järjestettäviin tapahtumiin.

5. Kasvatusta ja koulutus

5.1 Tavoitteena on varmistaa romaniyhteisön epäedullisessa asemassa olevien ryhmien sosiaalinen osallisuus ilman että he menettävät samalla kulttuurisen romani-identiteettinsä. Hyvä koulutus on ratkaisevan tärkeää kahdesta syystä: Ensinnäkin koulutus voi ja sen tulee välittää kansalaisille perustavia yhteisiä arvoja, mikä mahdollistaa eri etnisten ryhmien onnistuneen yhteiselön. Tällainen arvo on myös avoimuus muita kulttuureja

kohtaan. Toiseksi koulutus voi olla sellaisenaan tärkeä integraation väline, sillä parhaassa tapauksessa se merkitsee eri kulttuurien välistä vuorovaikutusta. Vaikka koskaan ei ole liian myöhäistä oppia uusia taitoja ja valmiuksia, on tärkeää, että hyvä koulutus alkaa mahdollisimman varhaisessa elämänvaiheessa. Lapsen selkeä minäkuva ja tietoisuus roolistaan suuremmassa ryhmässä ja viime kädessä yhteiskunnassa ovat avain menestymiseen myöhemmin elämässä.

5.2 Toimien ja politiikkojen avulla tulisi pyrkiä romanien ja muiden vähemmistöryhmien yhdenvertaisuuden mahdollisuuksiin saada laadukasta koulutusta sekä taata ne, sillä perimmäisenä tavoitteena on, että he saavat työmarkkinoilla tarvittavat taidot, mikä tarkoittaa myös sosiaalisia taitoja. Ihmisille täytyy tarjota mahdollisuus päättää itsenäisesti elämästään ja toimia vastuullisina kansalaisina, jotka tuntevat oikeutensa ja velvollisuutensa ja pystyvät toimimaan niiden mukaisesti.

5.3 Romanien vähäinen osallistuminen työmarkkinoille ei kuitenkaan ole pelkästään sosiaalinen ongelma, vaan sillä on myös huomattavia taloudellisia vaikutuksia. Vaikka koulutukseen ja kasvatukseen suunnatut menot siis periaatteessa ovat kustannustekijä, ne eivät pohjimmiltaan ole pelkkiä kustannuksia, vaan ensisijaisesti – mielekkäitä – sijoituksia tulevaisuuteen.

5.4 Euroopan neuvostolla on osana romanilasten kasvatusta ja koulutusohjelmaa myös välittäjien ja kouluavustajien koulutusohjelma, johon komissiokin osallistuu. ETSK on valmis toimimaan alan tulevassa institutionaalisessa yhteistyössä sillanrakentajana. Näin se voisi esimerkiksi osallistua ohjelman ja sen tulosten levittämiseen omien viestintäkanaviensa avulla tai esitellä esimerkkejä ohjelman parhaista käytännöistä niissä maissa, jotka eivät kuulu tällä hetkellä Euroopan neuvoston hankkeen piiriin.

5.5 Tässä yhteydessä mainittakoon, että romanilasten koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen tiedetään olevan suhteettomasti yleisempää kuin muiden koululaisten (¹⁵). Sen vuoksi on tarpeen pohtia yhdessä toimivaltaisten viranomaisten kanssa, millaisilla toimilla tilannetta voidaan parantaa.

6. Koulutus: esimerkkejä valtiotasolta

6.1 Useimmat EU:n jäsenvaltiot ovat säätäneet tiukkoja syrjinnän vastaisia lakeja ja yhdenvertaisuuslakeja täyttääkseen EU:n normit. Valitettavasti syrjintää silti harjoitetaan ja koetaan paikallistasolla, ja valtioiden säädöksistä puuttuvat usein mekanismit valituksen tekemiseksi ja syrjivän toimen kumoamiseksi silloin, kun henkilö kokee tullessa syrjityksi. Mainittakoon myös, että heikko valvonta merkitsee, että jokin valtio saattaa ratkaista tilanteen kosmeettisin muutoksin, jotka pahentavat erottelujärjestelmää entisestään.

(¹⁵) Roma Education Fund, Country assessments, <http://www.romaeducationfund.hu/publications/country-assessments>; Open Society Institute, No Data—No Progress, Country Findings, elokuu 2010 <http://www.romadecade.org/files/downloads/General%20Resources/No%20Data%20No%20Progress%20Country%20Findings.pdf>.

6.2 Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei *mikään* EU:n jäsenvaltio pyrkisi parantamaan romanikansalaistensa mahdollisuuksia käyttää tiettyjä perusoikeuksia, oikeus koulutukseen mukaan luettuna, tai ettei *minkään* jäsenvaltion oikeusjärjestelmä pystyisi suojelemaan romanien oikeuksia. Jotkut paikallistason ja valtakunnallisen tason tuomioistuimet ovat todenneet tuomioissaan, että romanilasten syrjäytymistä edistävät käytänteet rikkovat kansallisia syrjinnän vastaisia lakeja. Jo vuonna 2004 – ennen Bulgarian EU-jäsenyyttä – Sofian piirituomioistuin antoi Bulgarian koulutusministeriön, kunnallishallinnon ja kouluviranomaisten edustajien vastaisen tuomion, jonka mukaan romanilapsilta oli eristämisen kautta riistetty oikeus yhdenvertaiseen koulutukseen ⁽¹⁶⁾. Tällaiset tuomiot ovat tosin vain reaktio tiettyihin tapahtumiin, eivätkä ne välttämättä pakota paikallis- ja alueviranomaisia muuttamaan syrjiviä käytänteitä, jotka vaikuttavat olevan vallalla monien Euroopan valtioiden koulutusjärjestelmissä.

6.3 Unkarissa vallitsee huomattavan vahva poliittinen sitoutuminen, ja siellä on käytetty paljon resursseja maan romanikansalaisten taloudellisten ja sosiaalisten olojen parantamiseen ja heidän osallistumisensa lisäämiseen tähtäävien toimien tukemiseen; koulutus on näiden toimien keskipisteessä ⁽¹⁷⁾. Unkarin integraatioaloitteille on tyypillistä erityisesti, että niitä toteutetaan yleisen koulutuspolitiikan puitteissa. Sen sijaan sellaisissa maissa kuin Romania ja Bulgaria kotouttamista koskeva lähestymistapa on ollut pikemminkin tilannekohtainen eikä kattava ⁽¹⁸⁾. Unkarin lähestymistavassa on kuitenkin haittapuolia, sillä koulutuspoliittisten toimien sisäisillä sekä koulutuspolitiikan ja terveys-, sosiaali- ja asuntopolitiikan välisillä konflikteilla on vaikutuksia koulutukseen. Kaikkien valtioiden tulisi tiedostaa, että tällaisia konflikteja voi syntyä, ja ottaa tämä huomioon päätöksissään.

6.4 Erityishuomiota tässä yhteydessä ansaitsee saksalainen kulttuurienvälisen kasvatuksen ja oppimisen malli (etniseltä taustaltaan erilaisten ihmisten yhdessä tapahtuva oppiminen) ⁽¹⁹⁾.

7. Tiivistelmä

7.1 Pyrittäessä parantamaan romanien integroitumista on valitettavaa, että unionin integraatiokäsite kattaa yksinomaan unionin ulkopuolisten maiden kansalaiset eikä sitä sovelleta romaneihin, jotka ovat yleensä unionin kansalaisia.

7.2 Sitäkin tärkeämpää on todeta yhä uudelleen, että romaneille kuuluvat – teoreettisesti – kaikki unionin kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja perusoikeudet. On itsestään selvää, että romanien tulee täyttää velvollisuutensa unionin kansalaisina ja että näiden velvollisuuksien laiminlyönnillä on seuraamuksensa. Toisaalta seuraamusjärjestelmään tulee turvautua myös silloin, kun heiltä on evätyä edellä mainittuja oikeuksia.

7.3 Komitea korostaa uudelleen, miten tärkeää sen mielestä on käydä kulttuurienvälistä vuoropuhelua romanien kanssa. Vuoropuhelu on pohjimmiltaan aina vastavuoroinen prosessi, joka perustuu osapuolten tasavertaisuuteen ja mahdollistaa osallistumisen. Kulttuurienvälisen vuoropuhelun puitteissa voitaisiin vähentää ennakkoluuloja ja lisätä luottamusta. Juuri ennakkoluulojen ja stereotyyppien vähentäminen molemmin puolin on komitean näkemyksen mukaan aivan olennainen edellytys konkreettisille edistysaskeleille pyrittäessä entistä parempaan yhteiseloön ja aitoon yhdenvertaisuuteen. Lissabonin sopimus on antanut komitealle uusia mahdollisuuksia luoda kansalaisvuoropuhelussa tarvittavia rakenteita. Näitä tehtäviä hoitaessaan komitea pyrkii ponnekkaasti saamaan romanien kanssa käytävän kulttuurienvälisen vuoropuhelun jouheasti käyntiin.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Ks. <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2411&archiv=1>.

⁽¹⁷⁾ Vrt. yleisesti Kezdi, G. & Suranyi, E., "A Successful School Integration Program", Roma Education Fund Working Paper No. 2, 2009, löytyy osoitteesta http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/a_successful_school_integration_kezdi_suranyi.pdf.

⁽¹⁸⁾ Vrt. yleisesti European Roma Rights Centre "The Impact of Legislation and Policies on School Segregation of Romani Children: A Study of Anti-Discrimination Law and Government Measures to Eliminate Segregation in Education in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia", ERRC Report, helmikuu 2007, löytyy osoitteesta http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-reports-intro-details.php?article_id=2743.

⁽¹⁹⁾ Ks. Hanna Kiper "Interkulturelle Pädagogik" 1992, s. 161; Franz Hamburger "Die Vielfalt der Kulturen als Herausforderung für den Bildungsauftrag der Schule", Frankfurt/Main 1989.

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

472. TÄYSISTUNTO 15. JA 16. KESÄKUUTA 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Finanssialan verotus”

KOM(2010) 549 lopullinen

(2011/C 248/11)

Esittelijä: **Stasys KROPAS**

Euroopan komissio päätti 7. lokakuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Finanssialan verotus

KOM(2010) 549 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjasto antoi lausuntonsa 31. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 102 puolesta ja 16 vastaan 28:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission yleisiin aloitteisiin, joiden avulla pyritään vahvistamaan kasvua, muutoksensietokykyä ja rahoitusvakautta. Finanssialan vakaus ja tehokas toiminta sekä näihin liittyen liiallisen riskinoton rajoittaminen, kuten myös oikeiden kannustimien luominen finanssialan laitoksille, olisi varmistettava asianmukaisella sääntelyllä ja valvonnalla. ETSK on hiljattain ilmaissut tukensa pankkien kriisinratkaisurahastojen luomiselle osana kriisinhallintakehystä.

1.2 Hallitukset ovat joutuneet kriisin jälkimainingeissa toteuttamaan julkistalouden vakauttamistoimia, jotta maat selviävät kriisin kustannuksista ja laajemmista sosiaalisista ja taloudellisista seurauksista. ETSK katsoo, että finanssialan pitäisi antaa näihin toimiin oikeudenmukainen ja merkittävä panos.

1.3 Kuten komission tiedonannossa korostetaan, yhä useammat jäsenvaltiot toteuttavat jo yksipuolisia finanssialan verotukseen liittyviä toimia. Jäsenvaltioissa on otettu käyttöön erilaisia

verotusjärjestelmiä, joissa sovelletaan erilaisia veropohjia ja joissa efektiiviset verokannat sekä soveltamisala vaihtelevat. ETSK katsoo, että tällaisten verotusmekanismien veropohja pitäisi yhtenäistää ja että kaksoisverotuksen ehkäisemiseksi toteutettavia toimenpiteitä olisi koordinoitava. Jos komissio hyväksyy tällaisia aloitteita, sen pitäisi ottaa huomioon niiden kenties erilaiset vaikutukset eri jäsenvaltioihin, kunkin jäsenvaltion finanssimarkkinoiden laajuus ja kestävyys, jäsenvaltiossa sovellettava verokehys ja uusi vero, jota jäsenvaltio on mahdollisesti alkanut kantaa finanssialalta kriisin puhkeamisen jälkeen.

1.4 Uusilla maksuilla, vaatimuksilla ja säännöksillä voi olla hyvin monenlaisia vaikutuksia rahoitusjärjestelmään ja koko talouteen. Siksi niiden vaikutukset pääomapohjaan sekä pankkien ja finanssilaitosten kykyyn täyttää tehtävänsä talouden ja erityisesti pk-yritysten rahoittajina olisi arvioitava huolellisesti. EU:n

finanssialan yhteenlaskettua veropanosta olisi verrattava muihin aloihin. Uusien verojen vaikutukset EU:n finanssilaitosten globaaliin kilpailuasemaan on otettava huomioon.

1.5 Koska maksuvalmiuteen ja vakavaraisuuteen kohdistuneet paineet olivat ratkaisevia osatekijöitä kriisin puhkeamisessa, ETSK suosittaa, että mahdollisen finanssilaitoksilta kannettavan uuden veron suunnittelussa olisi otettava huomioon laitosten maksukyky ja kyky täyttää uudet pääomavaatimukset.

1.6 Komission olisi kiinnitettävä vaikutusarvioinnissaan erityishuomiota suhteellisuusperiaatteeseen. Tällä tarkoitetaan sitä, että markkinatoimijoille ja finanssilaitoksille noudattamisvaatimuksista koituvan hallinnollisen rasituksen olisi oltava oikeassa suhteessa uuden veron tavoitteeseen. Jos komissio aikoo esittää uuden veron toteuttamista finanssitransaktioveron (*financial transaction tax*, FTT) muodossa, sen pitäisi pyrkiä johdonmukaisuuteen viime vuosina kehittelemänsä, kaupankäynnin jälkeisiä toimintoja haittaavien veromenettelyjen yksinkertaistamista koskevan politiikan kanssa. Jos aikomuksena on ottaa käyttöön finanssitoimintaveron (*financial activities tax*, FAT), veropohja olisi suunniteltava niin, että varmistetaan johdonmukaisuus niiden tietojen kanssa, jotka finanssilaitoksilla on jo saatavilla nykyisessä tilinpäätösraportoinnin kehityksessä.

1.7 ETSK vahvistaa finanssitransaktioveron käyttöönottoa puoltavat päätelmät ja suositukset, jotka se esitti 15. heinäkuuta 2010 antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾, mutta korostaa, että finanssitransaktiovero olisi mieluiten otettava käyttöön maailmanlaajuisesti eikä vain EU:ssa, sillä vaarana on yltävä paine siirtää finanssitoimintaa EU:n ulkopuolisiin finanssikeskuksiin. Jos kuitenkin ilmenee, ettei finanssitransaktioveroa voida toteuttaa maailmanlaajuisesti, ETSK pitää mahdollisena sen käyttöönottoa EU:ssa ottaen huomioon Euroopan komission tekemän vaikutusarvioinnin tulokset.

1.8 Finanssitoimintaveron saattaa liittyä samanlaisia ongelmia kuin finanssitransaktioveroon, mukaan luettuna siirtymävaikutus. Tätä seikkaa olisi tutkittava komission alustavassa vaikutusarvioinnissa.

1.9 Mikäli otetaan käyttöön kassavirtoihin perustuva, arvonlisäverojärjestelmän ulkopuolinen uusi vero ja epätyydyttävä alv vapautusjärjestelmä pidetään ennallaan, saattaa finanssilaitosten verotusjärjestelmästä tulla erittäin monimutkainen. Riippuen siitä, millaisia tuloksia komission vaikutusarvioinnista saadaan, ETSK katsoo, että jos finanssialan uusi vero aiotaan perustaa kassavirtoihin tai vastaaviin tekijöihin, komission olisi harkittava, kannattaisiko se nivoa alv-järjestelmään, jolloin se olisi alalle hallinnollisesti vaivattomampi ja helpottaisi alv:n vähennysmahdollisuuden puuttumisen aiheuttamaa rasitusta. Lisäksi on otettava huomioon finanssialaan kohdistuvan veron käyttöönoton mahdolliset odottamattomat seuraukset, joista mainittakoon erityisesti sääntelyn, tarkistusten tai valvonnan ulkopuolelle jäävien ja siten mahdollisesti suuria ongelmia aiheuttavien vaihtoehtoisten järjestelmien syntyminen.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto ”Pääomalikkeiden verottaminen”, EUVL C 44, 11.2.2011, s. 81.

1.10 Unohtaa ei saa myöskään uusien verojen vaikutuksia pankkialan kilpailukykyyn. Tällä viitataan sekä pankkialan kykyyn kilpailla pankkialan ulkopuolisten toimijoiden kanssa että sen kykyyn täyttää vastaisuudessaakin reaali talouden rahoitustarpeet. Tämä on erityisen tärkeää pyrittäessä nostamaan talous taantumasta.

2. Taustaa

2.1 Valtioiden hallitusten ympäri maailmaa on kriisin jälkimainingeissa ratkaistava suuri, kaksitahoinen ongelma. Ensinnäkin niiden on uudistettava viipymättä rahoitus- ja pankkijärjestelmää. Toiseksi ne tarvitsevat uusia tulonlähteitä.

2.2 Pohdinnassa on monenlaisia verotuksellisia tavoitteita, joihin kuuluvat mm. kielteisten ulkoisvaikutusten vähentäminen, julkisen talouden vakauttaminen, finanssialan osallistuminen aiheutuneiden kulujen takaisinmaksuun, kehityksmaille annettujen lupauten lunastaminen ja ilmastonmuutoksen torjuminen sekä – olettaen, että finanssialan verotus on liian keveää – sen varmistaminen, että finanssiala maksaa oikeudenmukaisen ja merkittävän osuuden julkisiin talousarvioihin. Finanssialan verojen tarkoituksiperät ovat toistaiseksi varsin yleisluonteisia, ja tällaisten verojen luonnetta ja niihin liittyviä mekanismeja pohditaan edelleen.

2.3 Euroopan komissio julkaisi 7. lokakuuta 2010 finanssialan tulevaa verotusta käsittelevän tiedonannon ⁽²⁾, joka pohjautuu komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan ⁽³⁾. Tiedonannossa käsitellään kahta mahdollista välinettä:

— EU:ssa pitäisi ottaa käyttöön finanssitoimintaveron, joka tuottaisi tuloja jäsenvaltioiden talousarvioihin ja auttaisi samalla vakauttamaan finanssimarkkinoita. Komissio katsoo, että huolellisesti suunniteltuna ja toteutettuna tällainen finanssitoimintaveron ei haittaisi kohtuuttomasti EU:n kilpailukykyä.

— Maailmanlaajuisesti toteutettavaksi komissio kannattaa finanssitransaktioveron, jonka avulla voitaisiin sen mielestä koota varoja kehitysyhteistyön tai ilmastonmuutoksen torjunnan kaltaisiin kansainvälisiin tarpeisiin.

2.4 Kun otetaan huomioon finanssikriisin maailmanlaajuisuus ja systeemisyys, komissio katsoo myös, että pankkiveron voisi hillitä liiallista riskinottoa. Komission näkemyksen mukaan se täydentäisi asianmukaisesti sääntely- ja valvontauudistuksia, sillä se lisäisi finanssimarkkinoiden tehokkuutta, muutoksensietokykyä ja vakautta sekä vähentäisi niiden volatiliiteettiä.

2.5 Komissio on lisäksi ehdottanut mm. pankkien kriisinratkaisurahaston luomista ⁽⁴⁾ osana kriisinhallintakehystä. ETSK on jo antanut lausunnon ⁽⁵⁾ tästä aiheesta.

⁽²⁾ KOM(2010) 549/5.

⁽³⁾ SEC(2010) 1166/3.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 254 lopullinen.

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto pankkien kriisinratkaisurahastoista, EUVL C 107, 6.4.2011, s. 16.

3. Finanssialan oikeudenmukainen ja merkittävä panos julkiseen talouteen

3.1 Koska finanssialan toimijat vaikuttivat merkittäväällä tavalla kriisin puhkeamiseen ja valtiot joutuivat kriisin aikana pelastamaan finanssilaitoksia, yleisenä näkemyksenä on, että tästä aiheutuneet kustannukset eivät saa jäädä kansalaisten tai muiden alojen maksettavaksi. Tämä näkemys kiteytyy tavoitteessa saada finanssiala maksamaan oikeudenmukainen ja merkittävä osuus julkisiin talousarvioihin. Komissio aikoo sisällyttää valmistelevaansa taloudelliseen selvitykseen perusteellisen vaikutusarvioinnin, jonka yhteydessä tarkastellaan erilaisia verotusvaihtoehtoja, jotta voidaan laatia tasapainoinen ehdotus.

ETSK suosittelee, että komissio kartoittaisi finanssipalvelualan yhteenlasketun veropanoksen EU:ssa ja ottaisi selvälle kaikki eri verot, joita finanssipalveluyhtiöt jo nykyään maksavat. Tällaisen kartoituksen avulla voidaan saada kokonaiskuva yhtiöiden maksamista veroista, vähennyskeltvottomasta arvonlisäverosta ja pankkien työnantajina maksamista veroista. Lisäksi olisi otettava erikseen huomioon työntekijöiden verotus osana laajempaa taloudellista panosta. Sen jälkeen voidaan tarkistaa, onko pankkialan verotus oikeassa suhteessa sen tuottamaan lisäarvoon ja onko pankkialan yhteenlaskettu veropanos pienempi vai suurempi kuin muilla avainaloilla, sekä arvioida uuden pankkiveron ja nykyisen yhteenlasketun veropanoksen yhteismäärä.

3.2 ETSK katsoo, että tällainen kartoitus auttaisi määrittämään, kuinka laajasti mahdollista finanssialan veroa sovellettaisiin ja mikä olisi efektiivinen veroaste. Kartoituksessa tulisi selvittää huolellisesti pankkien kyky korjata ja vahvistaa pääomapohjaansa ja tarjota rahoitusta EU:n kotitalouksille ja yrityksille ja erityisesti pk-yrityksille.

3.3 ETSK:n mielestä ehdotuksia siitä, miten finanssiala voisi osallistua mahdollisten tulevien kriisien kustannuksiin, ei voida irrottaa sääntelyjärjestelmän laajempaa uudistamista koskevasta keskustelusta. Tässä on otettava huomioon myös erittäin monipuoliset toimenpiteet taloudellisen romahduksen todennäköisyyden pienentämiseksi ja vaikutusten lieventämiseksi.

3.3.1 Finanssialan verotus on optimaalista silloin, kun se täyttää tasapainoisesti yhtäältä tulojen tuottamista koskevan verotuksellisen tavoitteen ja toisaalta riskinoton rajoittamista koskevan tavoitteen.

4. Finanssitransaktiovero

4.1 Finanssitransaktioveron avulla suunnitellaan voitavan saavuttaa useita tavoitteita. Tarkoituksena on erityisesti karsia finanssimarkkinoilta tuottamatonta toimintaa vähentämällä keinottelua ja volatilitteettia sekä samalla kartuttaa valtion kassaa.

4.2 Euroopan parlamentti antoi maaliskuussa 2010 päätöslauselman rahasiirtojen verotuksesta ja hyväksyi maaliskuussa

2011 mietinnön innovatiivisesta rahoituksesta globaalilla tasolla ja Euroopan tasolla. ⁽⁶⁾

4.3 Finanssitransaktioverolla viranomaiset pyrkisivät karsimaan korkeariskisten, spekulatiivisten (yhteiskunnallisesti hyödyttömiä – engl. *socially useless*) ⁽⁷⁾ pääomaliikkeiden määrää. Viranomaisten näkökulmasta vero voisi myös osaltaan ehkäistä pankkien kasvamista liian suuriksi tai saada ne luopumaan liian monien kohtuuttoman riskialttiiden transaktioiden tekemisestä tulevaisuudessa.

4.4 ETSK esitti näkemyksiään finanssitransaktioverosta omaaloitteisessa lausunnossaan pääomaliikkeiden verottamisesta ja totesi päätelminä ja suosituksina seuraavaa:

— Transaktioveron ensisijaisena tavoitteena tulisi olla rahoitusalan toiminnan muuttaminen vähentämällä keinottelua lyhyen tähtäimen rahoitustoimilla. Tällä tavalla rahoitusalan toimintaa säätelisi markkinoiden hintamekanismi. Transaktioveron päämäärä voitaisiin saavuttaa, koska vero kohdistuu ankarimmin yleisimpiin rahoitustoimiin.

— Toinen transaktioveron tavoite on kartuttaa julkisia varoja. Tätä uutta tulonlähdetä voitaisiin käyttää taloudellisen kehityksen tukemiseen tai ilmastopolitiikan rahoittamiseen kehitysmaissa taikka julkisen talouden paineiden keventämiseen. Viimeksi mainittu seikka antaa myös olettaa, että rahoitusala maksaisi takaisin saamiaan julkisia tukia. Pitkällä aikavälillä nämä verotulot merkitsisivät julkisten tulojen uutta lähdettä.

4.5 Koska monet tahot ovat ilmaisseet huolensa paikallisesti toteutettuun veroon liittyvästä siirtymävaikutusten vaarasta, olisi – kuten komissio esittää – ensisijaisesti pyrittävä siihen, että finanssitransaktiovero otetaan käyttöön maailmanlaajuisesti. Jos kuitenkin ilmenee, ettei finanssitransaktioveroa ole mahdollista toteuttaa maailmanlaajuisesti, ETSK kannattaa sen käyttöönottoa EU:ssa ottaen huomioon Euroopan komission tekemän vaikutusarvioinnin tulokset.

4.6 ETSK:n mielestä finanssitransaktiovero olisi suunniteltava sellaiseksi, että se on helppo periä keskustalletusjärjestelmien avulla. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon veronkannon toteuttamiseen ja laajapohjaisen finanssitransaktioveron maksamiseen liittyvät ongelmat ja kustannukset sekä oikeusvarmuuden puute tahoilla, joiden oletetaan perivän veron pörssin ulkopuolisista (OTC-kaupankäynnin) transaktioista, joissa siirretään muita kuin pörssilistattuja arvopapereita ja johdannaisia.

4.7 ETSK toteaa lisäksi, että on olemassa edelleen huomattava määrä lainkäyttöalueita, jotka muodostavat offshore-finaanssikeskuksia. Niille on tyypillistä puutteellinen avoimuus, joka

⁽⁶⁾ Euroopan parlamentin 10. maaliskuuta 2010 antama päätöslauselma rahasiirtojen verotuksen toimivuuden parantamisesta ja mietintöluonnos innovatiivisesta rahoituksesta globaalilla tasolla ja Euroopan tasolla (2010/2105(INI)).

⁽⁷⁾ *Taxing the Speculators*, <http://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html>.

kulkee käsi kädessä niihin liittyvän pankkisalaisuuden sekä alhaisen tai olemattoman verotuksen kanssa. Kun otetaan huomioon, kuinka helppoa on perustaa kyseisille alueille rahoitustäryhtiöitä ja toimia internetin kautta, on välttämätöntä, että finanssitransaktioveron käyttöönoton ohella parannetaan avoimuutta ja tehdään tuloksekas oikeudellinen ja verotuksellinen yhteistyö pakolliseksi.

5. Finanssitoimintavero

5.1 Finanssitransaktioveroon verrattuna finanssitoimintaveron pääominaisuuksiin kuuluu, että sitä kannetaan finanssialan yhtiöiltä, kun taas finanssitransaktiovero kohdistuu finanssimarkkinoille osallistuviin. Lisäksi finanssitransaktioveroa kannetaan kaupasta, jota käydään pääasiassa muutamassa finanssikeskuksessa, kun taas finanssitoimintavero kohdistuu finanssialan voittoihin ja palkkioihin, jotka ovat jakautuneet tasaisemmin.

5.2 Komissio katsoo IMF:n raportin pohjalta, että toisen välineen, finanssitoimintaveron, käyttöönotto mahdollistaisi finanssialan verotuksen parantamisen ja vähentäisi samalla kielteisiä ulkoisvaikutuksia.

5.3 Finanssitoimintaveroa suunnitellessaan komissio voi määritellä, että veropohja perustuu tilinpäätökseen.

5.4 Käytettävien käsitteiden pitäisi olla ymmärrettävissä nykyisten kirjanpitosäännösten puitteissa, olivatpa kyseessä kansainväliset tilinpäätösstandardit (IFRS) tai paikalliset yleisesti hyväksytyt kirjanpitoperiaatteet (GAAP), koska finanssilaitoksissa ei ehkä sovelleta IFRS-standardeja.

5.5 Jos finanssitoimintavero suunnitellaan kassavirtoihin pohjautuvaksi, sen käyttöönotto saattaa vaikuttaa maksuvalmiuteen ja lisätä kassavirtakustannuksia. Maksuvalmiuteen kohdistuvat paineet olivat keskeinen osatekijä kriisin puhkeamisessa. Siksi finanssitoimintaveron veropohjaa määriteltäessä on syytä kiinnittää erityishuomiota finanssilaitosten maksukykyyn ja niiden kykyyn täyttää uudet pääomavaatimukset sekä finanssitoimintaveron ja arvonlisäveron vuorovaikutukseen.

6. Arvonlisävero

6.1 Komission mielestä yhtenä perusteena uuden veron käyttöönottoon on yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annettuun neuvoston direktiiviin 2006/112/EY (alv-direktiivi) pohjautuva finanssipalvelujen alv-vapaus.

6.2 ETSK haluaa korostaa, että ensisijainen syy vapautukseen on se, että pankkien tuottamien finanssipalvelujen arvoa on käsitteellisesti ja käytännössä hankala mitata. Tämä pätee etenkin perinteisiin rahoitusvälityspalveluihin, kuten talletus- ja lainatoimintaan. Näiden palveluiden osalta tarkastellaan lainauskoron ja talletuskoron erotusta. Tämä marginaali on pankin tallettajille ja lainanottajille tuottamien välityspalvelujen yleinen yhdistelmämittari, eikä sitä voida määrittää helposti kullekin yksittäiselle pääomaliikkeelle, jotta voitaisiin soveltaa arvonlisäveroa tai muunlaista transaktiokohtaista kulutusveroa. Menetelmien kehittäminen tämän marginaalin erittelemiseksi transaktiokohdasta, jotta voitaisiin määrittää arvonlisävero laskujen pohjalta, on ollut hankalaa. Samanlaisia ongelmia liittyy vakuutusten ja muiden finanssipalvelujen, kuten valuutanvaihdon ja arvopaperikaupan verotukseen.

6.3 Finanssipalvelujen alv-vapaus kytkeytyy alv-lainsäädäntöön siten, että maksettuja arvonlisäveroja ei voida vähentää lainkaan tai voidaan vähentää vain rajoitetusti. Tämän johdosta finanssilaitokset eivät voi vähentää kaikkea omien kulujen yhteydessä maksamaansa arvonlisäveroa, jolloin omista kuluista tulee kokonaisuudessaan kustannuserä. Tällaisen piilo-alv:n määrä voi olla huomattava, sillä vero aiheuttaa kerrannaisvaikutuksia alihankintapalvelujen ja konsernin sisäisten transaktioiden yhteydessä.

6.4 Komissio esitti vuonna 2007 ehdotuksen direktiiviksi finanssipalvelujen alv-kohtelun uudistamisesta. Ehdotus perustui kolmeen päälinjaan, joihin sisältyi myös ehdotus finanssipalvelujen mahdollisesta verottamisesta. ETSK:n mielestä keskustelua finanssialaverosta ei pitäisi irrottaa ehdotetusta alv-uudistuksesta. ⁽⁸⁾

6.5 ETSK on huolissaan myös finanssitoimintaveron soveltamisalasta sekä tämän veron ja vähennyskelvottoman alv:n aiheuttamasta kasautuvasta rasituksesta. Finanssitoimintaveron voidaan suunnitella myös sellaiseksi, että se kohdistuu nimenomaan ylisuuriin voittoihin ja/tai riskiin, mutta laajimmassa (yhteenlaskumenetelmään perustuvassa) muodossa sitä kannetaan kokonaisvoitosta ja palkoista. ETSK katsoo, että jos uusi vero aiotaan perustaa kassavirtoihin tai vastaaviin tekijöihin, komission olisi harkittava, kannattaisiko se nivoa alv-järjestelmään alv:n vähennysmahdollisuuden puuttumisen vaikutuksen lieventämiseksi. Näin välttyttäisiin siltä, että Euroopan talouden kaikkien toimijoiden taloudellinen rasitus lisääntyisi.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ KOM(2007) 746 ja 747 lopullinen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevän viidennen kertomuksen päätelmät: koheesiopolitiikan tulevaisuus”

KOM(2010) 642 lopullinen

(2011/C 248/12)

Esittelijä: **Carmelo CEDRONE**

Euroopan komissio päätti 9. marraskuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille – Taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsittelevän viidennen kertomuksen päätelmät: koheesiopolitiikan tulevaisuus

KOM(2010) 642 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjasto antoi lausuntonsa 31. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 133 puolesta ja 7 vastaan 14:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) pitää Euroopan komission määrittelemiä koheesiopolitiikan **keskeisiä näkökohtia** kaiken kaikkiaan pätevinä. Niihin kuuluvat

— eurooppalaisen lisäarvon kartuttaminen

— hallintotavan vahvistaminen

— hallintomenettelyjen järjeistämisen ja yksinkertaistaminen

— rakenteen parantaminen.

1.2 ETSK:n mielestä **nämä tavoitteet ovat toteutettavissa**, jos samanaikaisesti

— vahvistetaan strategista ohjelmatyötä ja autetaan jäsenvaltioita toteuttamaan institutionaaliset uudistukset hallintoelin-
ten toimivuuden varmistamiseksi

— keskitetään EU:n resurssit suppeaan joukkoon keskeisiä tavoitteita

— lisätään talous- ja yhteiskuntaelämän aktiivointia sekä sosio-ekonomisten kumppanien osallistumista koheesiopolitiikan toteuttamiseen

— uudistetaan täydentävyys- ja yhteisrahoitusperiaatteita

— tehdään vaikutusarvioinneista pakollisia.

1.3 On nimittäin muistettava, että koheesiopolitiikan avulla tulee kehityksen sekä alueellisten erojen pienentämisen ohella edistää aktiivisesti palvelujen sekä kansalaisten taloudellisten ja sosiaalisten olojen kohentamista.

1.4 Tätä edistää, jos parannetaan kaiken kaikkiaan talouselämän kudosta sekä yritysten – etenkin pk-, mikro- ja käsiteollisuusyritysten – toimintaedellytyksiä, tuottavuutta ja kilpailukykyä. Alueellisesti suuntautuneita ja etenkin EU:n ensisijaisiksi määrittelemien alojen yrityksiä edustavien järjestöjen tulee siis voida osallistua suoraan, samoin kuin ammattiliittojen ja kansalaisyhteiskunnan.

1.5 Kun ajatellaan **alueellista sekä seutujen, alueiden ja alojen sisäistä yhteenkuuluvuutta**, yhtenä kiinnostavana vaihtoehtona voi olla rajatylittävän, alueidenvälisen yhteistyön kehittäminen (tavoitteessa 3) edistämällä lisäresurssien avulla alueellista yhteenkuuluvuutta alueilla sekä euroregio-alueisiin liittyvää makroaluestrategiaa (Itämeren, Välimeren ja Adrianmeren alueet, Alpit–Adrianmeri–Tonava, Atlantin akseli).

1.6 ETSK katsoo, että komission ja jäsenvaltioiden tulee tehdä kaikkensa edistääkseen tiedonvaihtoa hyvistä käytänteistä ja paikallishallinnon tukemista ohjelmien hallinnoinnissa mm. niin, että toteutetaan uudistuksia asianomaisilla aloilla ja lisäksi myös sisäisiä uudistuksia.

1.7 Jotta voidaan määritellä Eurooppa 2020 -strategian yhteydessä noudatettavat painopisteet ja saavuttaa temaattisen kehittämisen tavoite, on saatava nykyistä enemmän **tietoa** investointien tuloksista ja laadittava kohdennettuja vaikutusarviointoja.

1.8 ETSK pitää myönteisenä, että on päätetty ottaa huomioon voimakkaan kasvun alojen jakautuminen EU:n kaikille alueille, joista osa kuuluu lähentymistavoitteen piiriin, osa on siirtymäalueita ja osa kuuluu kilpailukyky- ja työllisyystavoitteen piiriin. Vaikka tällainen valinta auttaa ratkaisemaan yhteisrahoitusongelman, ratkaisematta jää kuitenkin pulma, joka liittyy resurssien jakautumiseen köyhien alueiden (80 prosenttia varoista) ja muiden alueiden (lopun 20 prosenttia) kesken.

1.9 ETSK pitää kuitenkin perustavan tärkeänä **sovittaa yhteen** kaikki komission esittämät ehdotukset ja toimintalinjat: mm. 2020-strategia, koheesiopolitiikka, YMP, energiapolitiikka sekä liikenne-, ympäristö- ja tutkimusalan toimet. Erityisen tärkeää on koordinoita ESR- ja EAKR-rahoitteisia toimia muun muassa siitä syystä, että ESR-toimissa on tarkoitus painottaa Euroopan työllisyysstrategiaa, sosiaalipoliittisen ohjelman toteuttamista, laadukasta koulutusta, nuorisaloitteita ja koheesiopolitiikan toimijoiden kouluttamista Euroopan laajuisesti.

2. Ehdotukset

2.1 Poliittiset ehdotukset

2.1.1 **2020-strategia:** ETSK katsoo, ettei koheesiopolitiikka saa palvella yksinomaan 2020-strategiaa, vaan strategian uskotavuuden varmistamiseksi sille olisi löydettävä itsenäisen rahoituksen muotoja, joihin kuuluisi euro-obligaatioiden liikkeeseenlasku.

2.1.2 **Koheesiopolitiikan** perustavoitteina pitää säilyä kansojen ja alueiden **yhteisvastuu** sekä kehitys.

2.1.3 **EU:n huippukokous:** Koheesiopolitiikkaa ja kaikkia siihen käytettäviä rahastoja tulee käsitellä ja tutkia **vuosittain** tätä varten järjestettävässä EU:n huippukokouksessa. Näin tulee toimia, koska taloudellinen ja sosiaalinen koheesiopolitiikka on strategisesti tärkeää ja kytkeytyy EU:n taloudellisen ja sosiaalisen ohjausjärjestelmän puitteissa makrotaloustaloustalouteen.

2.1.4 **Vakaussopimus ja seuraamukset:** ETSK katsoo, että seuraamusten sijasta tulee painottaa kannustimia, jotta velkaisemmat ja siten riskialttiimmat alueet eivät joutuisi muita huonompaan asemaan. Toivomuksena onkin, että vakaussopimuksen uudistamishankkeen yhteydessä tutkimukseen sekä yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen tehtävät investoinnit, joita ei tule pitää juoksevinä menoina, suljetaan pois talousarviosta, jotta ei rangaistaisi köyhimpiä alueita, jotka tarvitsevat EU:n tukea kaikkein eniten.

2.1.5 **Painopisteitä** tulee asettaa suppea määrä ottaen huomioon eri rahastojen tavoitteiden ja 2020-strategian sisältö. Eri-tyisesti tulee kiinnittää huomiota politiikkoihin, joiden avulla edistetään **yhtenäismarkkinoiden** toteutumista; sen tulee olla koheesiopolitiikan päämääränä. Painopisteistä tulee päättää kaikkien tasojen julkisten toimijoiden ja sosioekonomisten kumppanien välisen neuvottelujen jälkeen EU:n huippukokouksessa.

2.1.6 **Sosioekonomisesta kumppanuudesta**, johon liittyy hyvien käytänteiden levittäminen, sekä samanaikaisesti ja/tai yhdessä julkisten tahojen kanssa solmittavista sopimuksista on tultava tavanomainen ja pakollinen menettely, jota noudatetaan aina koheesiopolitiikkaa määriteltäessä, toteutettaessa ja arvioitaessa. Sellaisena se olisi kytkettävä suoraan ehdollisuusperiaatteeseen. ETSK toivoo, että kumppanuussääntöjä koskevassa yleisasetuksen 11 artiklassa säädetty periaate ulotetaan kaikkiin rakennerahastoihin.

2.2 Teknis-toiminnalliset ehdotukset

2.2.1 **Yhteisrahoitusta** koskevat säännöt tulee eriyttää koheesiopolitiikan kohdepiirien ja -alueiden kehitysedellytysten ja taloudellisten ja sosiaalisten valmiuksien mukaan, erityisesti alueiden tulojen ja talousarvioiden perusteella. Tulojen laskentaperusteita olisi tarkistettava.⁽¹⁾

2.2.2 **Ennakkoehtoilla** tulee pyrkiä tavoitteiden toteuttamiseen liittyvän varojenkäytön laadun parantamiseen tehostaen hallintoa ja maksimoiden näin varojen hyödyntäminen. Tässä ei kuitenkaan saa saattaa esim. velkaisimpia alueita muita huonompaan asemaan.

2.2.2.1 Jäsenvaltioiden tulee siis edistää institutionaalisia uudistuksia, jotka ovat välttämättömiä rakenteellisten mukautusten tekemiseksi, innovoinnin tukemiseksi ja työpaikkojen luomiseksi ja siten sosiaalisen syrjäytymisen vähentämiseksi. ETSK:n mielestä tällaista politiikkaa on lisäksi toteutettava yhteistyössä kaikkien tasojen sosioekonomisten kumppanien kanssa, ja tämän tulee olla rahoituksen myöntämisen ennakkoehtolyytys.

2.2.3 Kohdealueiden valinnassa käytettäviä tavanmukaisia **indikaattoreita** tulee täydentää muilla muuttujilla, joita voisivat olla esimerkiksi työllisyys-, köyhyys- ja koulunkäyntiaste, yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen saaneiden määrä, palvelutaso ja ekologinen kestävyys.

2.2.4 Vaikutusten **arvioinnista** on tehtävä keskeinen osa koheesiopolitiikkaa, eikä vain ennakkoehtona. Näin voidaan tarkistaa, miten tehokkaasti ja missä määrin tavoitteet on saavutettu. Vaikutusarviointi tulee tehdä EU-tasolla määriteltujen yhteisten parametrien perusteella, ja niiden käytöstä tulee tehdä pakollista kaikkialla EU:ssa.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisten sääntöjen antamisesta ostovoimapariteetteja koskevan perusaineiston hankkimisesta, laskennasta ja levittämisestä", EUVL C 318, 23.12.2006, s. 45.

2.2.4.1 Tuloksiin perustuva analysointi on paljon kiinnostavampaa kuin taloushallinnon valvontaan perustuva analysointi, mutta sen toteuttaminen käytännössä vaatii pitkää valmistautumista ja tarkkojen kriteerien määrittämistä. Etenkin luonteeltaan aineettomien toimien, kuten koulutuksen ja kehitysinvestointien tuloksia voidaan mitata vasta ajan myötä. Tulosanalysointiin siirtyminen edellyttää hankkeiden toteuttajien ja hallintoviranomaisten kouluttamista etukäteen. ETSK ehdottaakin, että tällaista mallia kokeiltaisiin kaudella 2011–2013 tietyillä nykyisen hallintokumppanuuden laadun perusteella valituilla alueilla.

2.2.5 **Yksinkertaistamisesta** tulee tehdä koheesiopolitiikan päätavoite. Siihen voidaan pyrkiä keventämällä hallinto- ja kirjanpitoimenettelyjä, parantamalla ja vahvistamalla seuranta- ja arviointiperusteita sekä karsimalla suunnitelmien ja/tai hankkeiden esittämisen yhteydessä vaadittavia menettelyjä. Kaikki asianomaiset toimijat voivat tarkistaa kirjanpitoimenettelyjä yhteistyössä tilintarkastustuomioistuimen kanssa.

2.2.5.1 Erityisen tärkeää on noudattaa **”vain kerran”** -periaatetta (*one stop shop*) sekä hankkeiden esittelyvaiheessa että tilintarkastusvaiheessa: ensin mainitussa tulee yhtenäistää eri rahastojen lomakkeet ja jälkimmäisessä yhdenmukaistaa varainhoitosäännöt sekä eri ohjelmissa sovellettavat säännöt niin, että luodaan yksi yhteinen valvontamalli, jota kaikki asianomaiset toimijat käyttävät.

2.2.5.2 Eri ohjelmien yhteisvaikutukset: Selvyyden, yksinkertaisuuden ja tehokkuuden vuoksi tulee pyrkiä mahdollisimman suureen täydentävyyteen kaikkien sellaisten ohjelmien välillä, joita samat toimijat käyttävät samalla alueella. Tavoite koskee EU:n, jäsenvaltioiden ja aluetason ohjelmia sekä EU:n eri rahoituslähteitä. Synergian puute on yksi syy rakennerahastojen ja EU:n ohjelmien yleiseen alikäyttöön tai vaikutusten vaimauteen.

2.3 **Koulutus** on niin ikään ratkaisevan tärkeä keino koheesiotavoitteiden saavuttamiseksi ja varojen käytön tehostamiseksi.

3. Johdanto

3.1 Yhteenkuuluvuus ja yhteisvastuu ovat perussopimuksen kantavia periaatteita. Sopimuksen 174 artiklassa todetaan seuraavasti: ”Edistääkseen koko unionin sopusointuista kehitystä unioni kehittää ja harjoittaa toimintaansa taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden lujittamiseksi.”

3.2 Myös eräs toinen sopimuksen kohta on erityisen merkittävä, kun ajatellaan unionin kahta viimeisintä laajentumista: ”Unioni pyrkii erityisesti vähentämään alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden jälkeensä jääneisyyttä.”

3.3 Näitä kahta periaatetta, jotka luovat pohjan Euroopan kansojen ja alueiden yhdentymiselle, ei saa koskaan unohtaa – eivät etenkin ne, jotka toimivat EU:n nimissä ja puolesta.

3.4 Euroopan komissio esittää ensi vuonna ehdotuksen vuoden 2013 jälkeen sovellettavasta uudesta EU:n talousarviosta (tämä aiheesta julkaistiin jo tiedonanto 19. lokakuuta 2010), mutta eräiden hallitusten neuvostolle (joulukuussa 2010) esittämä kehoitus olla kasvattamatta EU:n talousarviota ei enteile hyvää, vaikka lisäksi annetaan lainsäädäntöehdotus rakennerahastoista.

3.5 Uudella tavalla kirjoitettua Euroopan komission viidettä kertomusta koheesiopolitiikasta ja sen päätelmiä tulee tarkastella tätä taustaa vasten ja tiiviissä yhteydessä Eurooppa 2020 -strategiaan.

4. Tiivistelmä komission tiedonannosta

4.1 Euroopan komissio käsittelee viidennen kertomuksensa päätelmissä useita eri kysymyksiä tavanomaisesta jonkin verran poikkeavalla tavalla. Komissio pyrkii esittämään vastauksia ja suuntaviivoja odotettaessa, että sen käynnistämä, tiedonannon 13 kysymykseen pohjautuva kuulemiskierros saadaan päätökseen.

4.2 Tiedonannon keskeiset aiheet

4.2.1 Koheesiopolitiikan eurooppalaisen lisäarvon kasvattaminen

4.2.1.1 Komission näkemyksen mukaan tämä tavoite voidaan saavuttaa seuraavin keinoin:

- strategisen suunnittelun vahvistaminen
- resurssien parempi temaattinen keskittäminen
- suorituskyvyn parantaminen ehtojen ja kannustimien avulla, mukaan luettuna yhteisrahoitus ja vakaussopimus
- arvioinnin, vaikutusten ja tulosten parantaminen
- uusien rahoitusvälineiden käyttö.

(Ks. ensimmäiset viisi komission esittämää kysymystä.)

4.2.2 Koheesiopolitiikan hallinnoinnin vahvistaminen (hallintotapa)

4.2.2.1 Tämä tavoite voidaan saavuttaa seuraavin keinoin:

- alueellisen yhteenkuuluvuuden huomioiminen kolmantena ulottuvuutena
- (julkisen ja yksityisen sektorin) kumppanuuden lujittaminen.

(Ks. kysymykset 6 ja 7.)

4.2.3 Hallintomenettelyjen järjeistämisen ja yksinkertaistaminen

4.2.4 Tämä voidaan saavuttaa toteuttamalla toimia seuraavilla aloilla:

- taloushallinto
- hallinnollisen taakan keventäminen
- rahoituskuri
- varainhoidon valvonta.

(Ks. kysymykset 8, 9, 10 ja 11.)

4.2.5 Koheesiopolitiikan rakenne

(Ks. kysymykset 12 ja 13.)

4.3 Jatkotoimet

4.3.1 Komissio kertoo aikovansa tämentää viidenteen kertomukseen liittyviä ehdotuksia kysymyksiin saatavien vastausten perusteella.

5. Yleisiä huomioita Euroopan komission tiedonannosta ⁽²⁾

5.1 Komission viidennessä kertomuksessa ehdotetaan koheesiopolitiikan lisäarvon kasvattamiseksi erittäin kunnianhimoisia uudistuksia, joiden tavoitteena on parantaa jäsenvaltioiden kykyä hyödyntää varoja tehokkaasti sekä yksinkertaistaa varojen hallinnointia. ETSK kannattaa komission uudistusehdotusten yleistä lähestymistapaa.

5.2 Näihin toimiin tulee tarttua, ja niitä tulee hyödyntää, mutta ne eivät ehkä ole riittäviä, ellei eräiden varovasti esitettyjen ehdotusten pohjalta tehdä konkreettisia päätöksiä ja toteuteta konkreettisia toimia. Tämä koskee erityisesti rakennerahastojen tiivistä ja varsin ainutlaatuisuutta yhteyttä Eurooppa 2020 -strategiaan.

5.3 Ponnisteluista huolimatta tilanneanalyysi ei ole realistinen, vaikka tähän asiaan paneudutaankin (varsin yleisluonteisessa) kuulemismenettelyssä, jossa perusongelmat tosin jäävät takalalle.

5.4 Koheesiopolitiikan asettaminen yksinään esimerkiksi kasvun tärkeimmäksi moottoriksi on hyvin kunnianhimoista ja kannatettavaa, mutta se edellyttää jyrkkää muutosta koheesiopolitiikkaan ja lisäksi pitkäjänteisiä toimia sen täytäntöönpanon tukemiseksi. Unionille tulee myös luoda yhteinen talouspolitiikka.

5.4.1 Muutoin ehdotus uhkaa jäädä näennäiseksi tai ainakin rajoittavaksi. Asetetun tavoitteen edistämiseksi ja yhteenkuuluvuuden periaatteen säilyttämiseksi olisi varmistettava, että 2020-strategialla olisi omia rahoituslähteitä, esim. eurooppalainen laina, ja että se pohjautuisi samaan periaatteeseen. Lisäksi toimissa olisi hyödynnettävä yhtäläisesti kaikkia muita EU:n politiikkoja YMP mukaan luettuna. Vain tällä tavoin voidaan säilyttää rakennerahastojen alkuperäinen päämäärä, ja niistä muodostuu yksi aluekehityksen edistämisen väline. ETSK pitää valittavana, ettei viidennessä kertomuksessa viitata maaseudun kehittämispolitiikkaan, samoin kuin YMP:n yhteydessä ei puhuta koheesiopolitiikasta.

5.5 Komissio toteaa tiedonannossaan paikkansapitävästi, että kysymystä koheesiopolitiikan tuottamasta lisäarvosta pohditaan usein tutkijoiden keskuudessa ja että empiirisessä tarkastelussa tulee usein esille, että koheesiopolitiikan vaikutuksia on vaikea mitata. Tämä voi johtua siitä, että alueellisen yhteenkuuluvuuden indikaattoreita ei aina valita asianmukaisesti. Komitea katsoo, että näihin kysymyksiin on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota.

6. Erityisiä huomioita (komission asettamista neljästä tavoitteesta)

6.1 Kun ajatellaan **strategisen ohjelmatyön vahvistamisen** tavoitetta, joka pyritään saavuttamaan strategiakehityksen avulla, komission ehdotuksessa uutta on lähinnä pyrkimys yhtenäistää Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita ja jäsenvaltiotasolla toimintaohjelmien avulla määriteltyjä toimia sekä luoda niiden välille toiminnallisempi yhteys.

6.2 ETSK arvostaa tätä uudistusta mutta katsoo, että keskeisen ratkaisua vaativana ongelmana on jäsenvaltioiden laatimien ja EU:n kanssa sovitujen vuotuisten julkistalouden vakauttamissuunnitelmien (kansallisten uudistusohjelmien) sekä koheesiopolitiikan yhteensovittaminen. Aihe on erittäin ajankohtainen EU:n jäsenvaltioiden hallintojärjestelmien erilaisuuden ja jäsenvaltioiden julkisen velan tasoerojen vuoksi.

6.3 Lisäksi on vielä päätettävä, pitääkö koheesiopolitiikan olla perustaltaan riippumatonta niin, että painopisteet ja toteutettavat toimet voidaan valita itsenäisesti, vai pitääkö sen säilyä tietyllä tavalla alisteisena talouspoliittisille päätöksille, joita jäsenvaltiotasolla tehdään julkisen velan hillitsemiseksi. ETSK katsoo, että EU:n keskeisten elinten (Euroopan parlamentin, komission ja neuvoston) ja kansallisten elinten on kiinnitettävä runsaasti huomiota tähän ongelmaan, jotta löydettäisiin ratkaisuja Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden ja koheesiopolitiikan uuden hallintotavan yhtenäisyyden säilyttämiseksi. Koheesiopolitiikka ei voi kuitenkaan olla alisteista Eurooppa 2020 -strategialle.

6.4 Toinen tärkeä strategiseen ohjelmatyöhön liittyvä näkökohta on komission ehdotus ryhtyä soveltamaan uutta **ennakkokohtojärjestelmää**, jonka puitteissa on tarkoitus määritellä periaatteet, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ja sovellettava koheesiopolitiikan tehostamiseksi. Kun otetaan huomioon monien maiden esittämä arvostelu, on selvää, että komissio pyrkii asettamaan ehtoja investointien tehostamiseksi. Menettelyistä ei kuitenkaan pidä tehdä raskaampia, eikä alueita saa "rangaista" selaisesta, mitä ne eivät ole aiheuttaneet (jäsenvaltioiden alijäämät).

⁽²⁾ KOM(2010) 642 lopullinen.

6.5 ETSK suhtautuu myönteisesti komission esittämiin rahoituksen saantia ja resurssihallinnon varmistamista koskeviin vähimmäisehtoihin, joihin liittyen luodaan myös jäsenvaltioille kannustimia tarvittavien uudistusten toteuttamiseksi. Lisäksi ETSK katsoo, että komission ja jäsenvaltioiden tulee kohdentaa toimensa ennen muuta sisäisten uudistusten käynnistämiseen sellaisissa elimissä ja sellaisilla aloilla, joihin koheesiopolitiikka vaikuttaa kaikkein eniten (ympäristö, työmarkkinat, yleissivistävä ja ammatillinen koulutus, innovointi).

6.6 Se, että komissio langettaisi seuraamuksia tai toteuttaisi muita vastaavia toimenpiteitä jäsenvaltiota kohtaan ja EU-rahoitus keskeytettäisiin tai vaadittaisiin palauttamaan, on ajateltavissa vain merkittävimmässä sääntöjenrikkomistapauksissa ja/tai kun koheesiopolitiikan periaatteita ja sääntöjä ei ole noudatettu.

6.7 Positiivista on myös komission ja jäsenvaltioiden kannattama ehdotus koheesiopolitiikan voimavarojen kohdentamisesta **suppeaan määrään painopisteitä** (ks. myös asiakokonaisuuteen ECO/230 kuuluva lausunto), koska koheesiopolitiikan resurssit eivät riitä kehityksessä jälkeen jääneiden alueiden monenlaisten tarpeiden rahoittamiseen. ETSK:n mielestäkin koheesiopolitiikka voi tehostua, jos sen avulla tuetaan taloudellisilta, sosiaalisilta ja alueellisilta vaikutuksiltaan mittavia aineellisia ja aineettomia hankkeita.

6.8 Priorisointi ja rahoitettavien hankkeiden rajaaminen ovat kuitenkin erittäin vaikeasti ratkaistavia ongelmia, kun otetaan huomioon alue- ja jäsenvaltiotason viranomaisten lukuisat ve-toomukset sen puolesta, että toimittaisiin juuri päinvastoin.

6.9 Kuten ETSK on useaan otteeseen korostanut ⁽³⁾, **kumppanuus** voi tarjota aitoa lisäarvoa tässä suhteessa. Siksi komitea suhtautuu myönteisesti komission suositukseen sikäli kuin ei ole kyse ainoastaan julkisen sektorin kumppanuudesta vaan erityisesti talous- ja yhteiskuntaelämän sekä kansalaisyhteiskunnan kumppanuudesta, jonka yhteydessä asianomaisilla työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan edustajilla on konkreettiset osallistumismahdollisuudet kaikissa vaiheissa ja kaikilla tasoilla sekä äänioikeus. Olisi myös aiheellista tarjota osapuolille rahoitusta teknistä apua varten.

6.10 ETSK on samaa mieltä tarpeesta uudistaa **täydentävyys- ja yhteisrahoitusperiaatteita**. Niitä aiotaan uudistaa niin, että molemmat voidaan yhdistää osarahoitusosuuksien eriyttämiseen, jota tarvitaan, "jotta [osuuksissa] otettaisiin paremmin huomioon kehitystaso, EU:n lisäarvo, toimityypit ja tuensaajat".

⁽³⁾ Ks. ETSK lausunnot seuraavista aiheista: "Koheesiopolitiikan strategioita ja ohjelmia ohjelmakaudella 2007–2013 koskevien neuvottelujen tulokset", EUVL C 228, 22.9.2009, s. 141; "Ohjelmakauden 2007–2013 hyviin käytäntöihin perustuvan tehokkaan hallinnointikumppanuuden edistäminen koheesiopolitiikan ohjelmissa", EUVL C 44, 11.2.2011, s. 1; "Aluepolitiikan panos Eurooppa 2020 -strategian mukaisessa älykkäässä kasvussa".

6.11 Niin ikään kannatettava on ehdotus **kolmannen alueluokan** perustamisesta. Tähän luokkaan kuuluisivat alueet, jotka nykyisen taloustilanteensa perusteella ylittävät 75 prosentin EU:n keskiarvosta mutta jäävät kuitenkin 100 prosentin (90 prosentin) tason alapuolelle. Ehdotus on kannatettava, sillä se voisi yksinkertaistaa yhteisrahoitusperiaatteen todentamista ja täytäntöönpanoa, koska resursseja voitaisiin käyttää – vaikkakin vähäisemmässä määrin – kaikilla alueilla.

6.12 Olisi aiheellista määritellä paremmin, minkätyyppisiin toimiin täydentävyysperiaatteen mukaan vaaditaan kansallista rahoitusta, ja eritellä sen myötävaikutus lisäarvoon, työllisyysvaikutuksiin ja kasvun vauhdittamiseen. Painopisteiden ja jäsenvaltioissa rahoitettavien toimien karsiminen oletettavasti helpottaisi ja samalla sujuvoittaisi täydentävyysperiaatteen soveltamista.

6.13 Yhteisrahoitusperiaatteen puitteissa voitaisiin tarjota erilaisia osarahoitusosuuksia: pienempiä, jos alue poikkeaa EU:n keskiarvosta enemmän, jolloin tavoitteena olisi selvästi helpottaa erityisten aluekehitystoimien rahoittamista, ja suurempia alueille, jotka ovat lähempänä keskiarvoa.

6.14 Kolmantena laajana tavoitteena on **yksinkertaistaa yhteisten ohjelmien hallintomenettelyjä**. Tätä puoltavat yksimielisesti kaikki jäsenvaltiot. Lisäksi ETSK on lausunnoissaan aina suosittanut yksinkertaistamista koheesiopoliittisten ohjelmien toteutuksen helpottamiseksi. Tässä tavoitteessa otetaan huomioon jäsenvaltioissa ja alueilla sovellettavien hallinto-, kirjanpito- yms. sääntöjen suuri kirjo sekä se, että myös alituiset muutokset – varsinkin limittyessään – luovat esteitä ja aiheuttavat viivästyksiä.

6.15 ETSK pitää ehdotusta, jonka mukaan kaikkien ohjelmia hallinnoivien viranomaisten pitäisi esittää EU:n osarahoittamista menoista vuosittain selvitys (riippumattomine tarkastuslausuntoineen), täysin epäasianmukaisena ja hankalana toteuttaa, kun otetaan huomioon EU:n tarjouskilpailuihin perustuvien hankintasopimusmenettelyjen toteuttamistapa ja nykyinen kesto.

6.16 Jos sitä vastoin pyrkimyksenä on "vahvistaa" etenkin suurimmissa vaikeuksissa olevien ja/tai toteutuksessa eniten jäljessä olevien jäsenvaltioiden ja alueiden viranomaisten vastuuta, tulosten tarkistaminen voitaisiin antaa riippumattomien, akkreditoitujen EU-tason elinten tehtäväksi, kun on kulunut vähintään kaksi vuotta ohjelmakauden alusta. Mikäli ilmenee hallintovastuuseen liittyviä seikkoja tai tulokset jäävät odotettua merkittävästi heikommiksi, komissio voisi päättää ilmenneen sääntöjenvastaisuuden vakavuuden perusteella joko sulkea ohjelman, keskeyttää maksatukset tai vaatia palauttamaan jo maksetut rahasummat.

6.17 Jäsenvaltioiden ja alueiden viranomaisten on osoitettava kykynsä suunnitella ja hallinnoida osarahoitettavia menoja tehokkaasti. Sen sijaan, että tehostettaisiin menokausien tarkastusta (vaatimalla vuotuisia selvityksiä), tähän tavoitteeseen voidaan päästä tarkastamalla, että toteuttavien tai toteutettujen investointien laatu varmistetaan, että toimien toteutusaikataulua noudatetaan ja että sovelletaan tehokkaita arviointi- ja valvontamenetelmiä.

6.18 Lisäksi ETSK kannattaa erityisesti seuraavia merkittäviä innovaatioita:

- Kehitetään uusia rahoitusjärjestelyvälineitä, joita voidaan laajentaa ja levittää aloille, joilla niitä ei vielä sovelleta (mm. kaupunkiliikenne, tutkimus ja kehittäminen, energia ja ympäristö, televiestintä).
- Otetaan käyttöön uusia julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusmuotoja.
- Tarkistetaan kunkin rakennerahaston strategioita aloittaen ESR:stä ja sen potentiaalisesta osuudesta Euroopan työllisyysstrategian täytäntöönpanossa.
- Kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota taajama-alueisiin.
- Ryhdytään edistämään kannustimien avulla sellaisia uudistuksia, jotka auttavat jäsenvaltioita ja alueita tehostamaan EU:lta saatavien varojen käyttöä.
- Varataan koheesiopolitiikan budjettiin määräraha, joka annetaan niille alueille, jotka ovat pystyneet parhaiten saavuttamaan EU:n strategiassa asetetut tavoitteet.

6.18.1 ETSK katsoo, että kullekin näistä innovaatioista tulee määritellä tarkat tavoitteet, arvioida käytettävissä olevat resurssit sekä määritellä yksityiskohtaiset toteuttamistavat ja -aikataulu.

6.18.2 Näiden ehdotusten johdonmukaisuus ja kestävyys tulee tarkastaa huolellisesti politiikan uudistukselle asetettujen neljän päätavoitteen valossa sekä sen perusteella, miten hyvin ne ovat käytännössä sovellettavissa alueilla ja seuduilla, jotka ovat vielä hyvin kaukana EU:n keskiarvoista talouskehityksessä, tuotannon tehokkuudessa, sosiaalisessa osallistamisessa ja elämänlaadussa.

6.19 Komissio ehdottaa jälleen, että uusissa rahoitusnäkymissä sovelletaan kriteeriä, jonka mukaan BKT:n on oltava alle 75 prosenttia asukaskohtaisen ostovoimakorjatun BKT:n keskiarvosta, määriteltäessä alueiden tukikelpoisuutta lähentymiskriteeriä noudattaen. ETSK ehdottaa puolestaan, että harkitaan mahdollisuutta ottaa käyttöön muita muuttujia, jotka edustavat paremmin EU:n yksittäisten alueiden objektiivisia olosuhteita.

7. EU:n talousarvio, koheesiopolitiikka ja Eurooppa 2020 -strategia

7.1 Vuoden 2013 jälkeisten talousarvioiden näkymät eivät toden totta ole rohkaisevia. Vuoden 2010 lopussa pidetty huipukokous ei jättänyt sijaa epäilyksille. Eräät valtiot (ehkä vain muutamat) keksivät kriisistä johtuvien säästötarpeiden varjolla perusteluja budjetin jäädyttämiseksi tai kasvun pitämiseksi vain symbolisella tasolla. Ne eivät ota huomioon, että koheesiopolitiikkaan käytetään alle 1 prosentti BKT:sta, kun taas eräät jäsenvaltiot ovat käyttäneet pankkien pelastamiseen noin 24 prosenttia BKT:sta!

7.2 ETSK pitää merkittävänä 2020-strategiaa, johon unioni näyttää haluavan keskittää kaikki voimavaransa. Ilman asianmukaista suoraa rahoitusta strategia saattaa kuitenkin epäonnistua. Rahoitus olisi hoidettava euro-obligaatioiden avulla. Lisäksi heikoimmassa asemassa olevilla koheesioalueilla olisi oltava niiden oman erityistilanteen mukaista joustovaraa näiden kahden toiminta-alan integroimiseksi.

7.3 Integroimista voi edistää yhä parempi tietoisuus alueiden tarpeista ja painopisteistä. Ne voidaan omaksua Eurooppa 2020 -strategian puitteissa temaattisen keskittämisen tavoitteen saavuttamiseksi.

8. Koheesiopolitiikan tulevaisuus vuoden 2013 jälkeen: strategiset kysymykset

8.1 Komission esittämät, 2020-strategian tavoitteisiin nivoutuvat ehdotukset koheesiopolitiikan tulevaisuudesta seuraavalla ohjelmakaudella enteilevät hyvää, ja ETSK pitää niitä – kuten edellä todetaan – suurelta osin kannatettavina, sikäli kuin tavoitteena on tehostaa tätä EU:n tärkeimpiin taloudellisten resurssien uudelleenjaon välineisiin kuuluvaa politiikkaa. Näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kuitenkin eräiden strategisten ja perustavien ennakkoehtojen täyttymistä edellä jo mainittujen lisäksi.

8.2 Ensimmäinen ehto: ETSK katsoo, että komissiolta ja jäsenvaltioilta edellytettävät toimet voivat johtaa konkreettisiin tuloksiin, jos hanke nivotaan osaksi **yleisempää EU:n talouden ohjausjärjestelmän rakenteen tarkistusta** ja niiden tavoitteiden tarkistusta, joita EU aikoo ajaa sekä unionitasolla että kansainvälisesti. Tarkistusta tarvitaan kriisin ja valtionvelkoihin kohdistuneiden hyökkäysten johdosta entistä kipeämmin, sillä EU:n on nyt modernisoitava myös rahapolitiikkaansa, joka on tähän mennessä mitoitettu EU:n rikkaimpien alueiden tarpeiden mukaan (vakaus) ja heikommin kehittyneiden, kasvua tarvitsevien alueiden kustannuksella (kasvu).

8.3 Toinen ehto koskee yhtä koheesiopolitiikan tarkistus-hankkeen keskeistä näkökohtaa: tulee käynnistää **eri rakennerahastojen välinen toiminnallinen ja strateginen koordinaatio**, jota ei nykyisin ole käytännössä lainkaan. Alueitasolla toteutettavien toimien valinnan ja rahoituksen tulisikin tapahtua sellaisen vuoropuhelun ja työskentelymenetelmien puitteissa, jotka on kehitetty paitsi jäsenvaltioiden (kumppanuussopimukset) ja työmarkkinaosapuolten kanssa myös viideltä rakennerahastolta saatavan teknisen tuen ja resurssien avulla. Lopputuloksena olisi oltava, että eri rahastoja koordinoi ja hallinnoi yksi **yhteisviranomainen**.

8.4 Kolmantena ehtona on **koordinoinnin** järjestäminen ja synergiavaikutusten aikaansaaminen koheesiopoliittisten toimien ja koheesiopoliittikkaan kytkeytyvien **muiden politiikkojen** (mm. alakohtaiset ympäristö- ja energiapolitiikat, tutkimus- ja innovaatiopolitiikat, työllisyyspolitiikat) välillä sekä EU:n muiden rahoitusvälineiden kanssa (mm. EIP sekä innovaatioon, infrastruktuuriverkkoihin ja televiestintätekniikan kehittämiseen ohjattava rahoitus). Koheesiopoliitikasta on tehtävä laaja-alaisempi väline, jonka avulla edistetään alueiden ja seutujen kokonaiskehitystä ja saadaan liikkeelle monenlaisia alakohtaisia toimia ja rahoitushankkeita myös yksityiseltä sektorilta alueen omien vaatimusten mukaisesti.

8.5 Neljäntenä ehtona on, että EU:n talouden ohjausjärjestelmää koskevan uuden lähestymistavan puitteissa voidaan kehittää **tiiviimmän yhteistyön** muotoja yhteisten tavoitteiden edistämiseksi tietyllä alalla, makroalueella tai kehitettäessä jäsenvaltioiden erittäin merkittävänä pitämää toimintaa. Tätä perussopimuksiin pohjautuvaa välinettä on käytetty ja hyödynnetty toistaiseksi kovin vähän. Sen avulla voitaisiin helpottaa päätöksentekoa ja yltää yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden keskinäisten yhteisvaikutusten ja mittakaavaetujen ansiosta parempiin tuloksiin paljon lyhyemmässä ajassa.

8.6 Viides ehto liittyy niin ikään koordinointiin: on käynnistettävä ripeästi – ennen koheesiopoliittikan uuden ohjelmakauden alkua – **toimielinten** (komission, Euroopan parlamentin, neuvoston sekä neuvoa-antavien elinten ETSK:n ja AK:n ja sosioekonomisten kumppanien) **välinen koordinointi**, jotta helpotettaisiin unionin toimielinten välisten neuvottelujen ja keskustelujen käymistä koheesiopoliittikan tulevaisuudesta ennen lopullisten ehdotusten laatimista toimivaltaisten elinten hyväksyttäväksi. Tällaisen koordinoinnin tulee jatkua myös ohjelmia toteutettaessa ja tuloksia arvioitaessa.

8.7 ETSK kannattaa yhteisöaloiteohjelmien (uudelleen)käytön ottoon rakennepoliittikkien välitarkistuksen yhteydessä. Urban-ohjelman, Equal-ohjelman, Interprise-ohjelman ja muiden vastaavien tehokkaiksi osoittautuneiden ohjelmien poistaminen on koitunut teemakohtaisen alueellisen yhteistyön sekä sosiaalisen innovoinnin tappioksi, eikä asiaa ole saatu paikattua rahastojen "valtavirtaistamisella" eikä muutoinkaan.

8.8 ETSK toivoo kuitenkin, että komissio esittäisi viidennen kertomuksen päätelmien myötä jo käynnistettyjen toimien perusteella vielä kunnianhimoisempia tulevaa uudistusta koskevia ehdotuksia, jotka merkitsisivät todellista muutosta aiempaan nähden.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja kansallisille parlamenteille – EU:n talousarvion kokonaistarkastelu”

KOM(2010) 700 lopullinen

(2011/C 248/13)

Esittelijä: **Henri MALOSSE**

Toinen esittelijä: **Gérard DANTIN**

Euroopan komissio päätti 19. lokakuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja kansallisille parlamenteille – EU:n talousarvion kokonaistarkastelu

KOM(2010) 700 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisja-osto antoi lausuntonsa 31. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 175 puolesta ja 2 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 EU:n talousarvion kokonaistarkastelussa ei ole kysymys numerotiedoista vaan poliittista hanketta edistävästä välineestä. Euroopan unionilla ei nykyisin ole käytettävissään määrärahoja pannaan täytäntöön poliittisen strategiansa tai uuteen Lissabonin sopimukseen perustuvat sitoumuksensa.

1.2 Yhdysvalloista alkunsa saanut talous- ja rahoituskriisi on koetellut vakavalla tavalla Eurooppaa ja aiheuttanut kasvavien alijäämien kierteen valtaosassa jäsenvaltioita. Tällä tilanteella on väistämättä vaikutuksia vuosien 2014–2020 rahoitusnäkyvien valmisteluun, mutta Euroopan unionin ei pidä olla sen uhri.

1.3 Onkin osoitettava mielikuvitusta ja määriteltävä ”älykäs unionin talousarvio”, joka tarjoaa EU:lle sen tavoitteiden mukaiset resurssit lisäämättä kansalaisiin ja yrityksiin kohdistuvaa kokonaisverotaakkaa.

1.4 ”Oikeudenmukaisen palautuman” käsitteestä on luovuttava, sillä se on ristiriidassa Euroopan yhdentymiseen liittyvien yhteisvastuun ja keskinäisen hyödyn arvojen kanssa. Sitä vastoin on tärkeää soveltaa toissijaisuuden periaatetta siirtämällä unionin tasolle sellaisten asioiden hoito, jotka ovat menettäneet merkityksensä ja tehokkuutensa kansallisella tasolla. ETSK pitää ilahduttavana Euroopan komission ehdotusta ottaa tältä osin uudelleen puheeksi omien varojen periaate. Ne voivat olla täysin uusia lajeja tai kansallisten verojen korvikkeita.

1.5 EU:n talousarviota on vahvistettava, ja sillä on oltava vipuvaikutus. ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden ja unionin talousarvioiden tulisi täydentää toisiaan, mikä mahdollistaisi

mittakaavaetujen hyödyntämisen unionin suurten poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n toimien tehokkuutta lisäävät myös entistä järjestelmällisempi Euroopan investointipankin lainojen sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien hyödyntäminen samoin kuin euro-obligaatioiden käyttöönotto investointeja varten.

1.6 Osoittaakseen, että eurot voidaan käyttää paremmin unionin tasolla, EU:n on lisäksi käynnistettävä todellinen menettelyvallankumous – menetelmät ovat nykyisin aivan liian ras-kaita – ja keskitettävä toimensa kansalaisten kannalta erottuviin hankkeisiin.

1.7 Ainoa keino onnistua kunnianhimoista talousarviota koskevassa tavoitteessa on voittaa taistelu yleisestä mielipiteestä. Nimenomaan tästä syystä ETSK toivoo, että unionin tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämättä jättämisestä aiheutuvista kustannuksista laadittaisiin julkaistavia tutkimuksia, joissa tuotaisiin esiin kansallisten talousarvioiden päällekkäisyydet. ETSK yhtyy näin Euroopan parlamentin aloitteeseen ja tuo siihen oman panoksensa.

1.8 Jotta EU:n talousarvio olisi kansalaisten silmissä uskottava, sen tulee olla hallinnon, tehokkuuden, avoimuuden ja hallintomenojen hallinnan kannalta esimerkillinen.

2. Kohti uutta kunnianhimoista tavoitetta

2.1 Tiedonannossaan komissio ei peittele haluaan määritellä kunnianhimoisen lähestymistapa vuoden 2013 jälkeisten EU:n rahoitusnäkyvien perustaksi. ETSK suhtautuu tähän myönteisesti, sillä Lissabonin sopimus on avannut tien vastedes poliittiselta identiteetiltään vahvalle Euroopan unionille.

2.2 ETSK katsoo komission tavoin, että ”oikeudenmukaisen palautuman” käsite on nykyisin vielä sopimattomampi kuin mitä se oli Euroopan yhdentymiskehityksen alkuaikoina. Kyseinen käsite, joka on liian usein vääristänyt Eurooppa-hanketta ja myrkyttänyt siihen liittyviä keskusteluita, on suurelta osin yhdentymisprosessiin liittyvien epäkohtien, viivästymisten ja epäonnistumisten aiheuttaja. Se on valtioiden ja kansojen välisen unionin hengen ja kaikkien järkevien taloudellisten argumenttien vastainen. Itse asiassa talous-, raha- ja poliittisessa unionissa hyötyjen ja lisäarvon tulee luonnostaan hyödyttää kaikkia. Euroopan unionin aikaansaamat edistysaskeleet perustuvat kaikki yhteisen toteuttamisen – joka on täysin vastakkainen oikeudenmukaisen palautuman käsitteeseen nähden – kerrannaisvaikutukseen.

2.3 Tältä pohjalta komitea katsoi jo vuonna 2008, että ”[b]udjettipolitiikkaa suunniteltaessa on tehtävä perustavaa laatua oleva valinta federalismin ja hallitustenvälisen rakenteen välillä. On selvää, että Euroopan yhdentymisasteen edistymisen mittarina ovat myös talousarvion rahoitusmenettelyt.”⁽¹⁾

2.4 Näin ollen komitea toivoo myös, että nykyisenkaltaisia talousarviotoimia koskevasta objektiivisesta analyysistä otetaan kaikilta osin opiksi. Komissio kiinnittää aivan oikeutetusti huomiota ohjelmien käynnistämismuutoksiin, järjestelmän monimutkaisuuteen sekä toteutuksen hajauttamiseen, joka ei ole tuottanut myönteisiä vaikutuksia. Näitä toimintahäiriöitä on analysoitava perusteellisesti yhdessä kaikkien asianomaisten toimijoiden kanssa, jotta niistä otetaan opiksi ja ne korjataan.

2.5 ETSK kannattaa seuraavia neljää komission esiin tuomaa keskeistä painopistettä: toimintapolitiikan tärkeimpien tavoitteiden saavuttaminen, lisäarvon vahvistaminen, tuloslähtöisyys ja yhteisvastuuseen perustuvan yhteisen edun optimoiminen. ETSK toivoo lisäksi niihin lisättävän vielä yhden vaatimuksen, erottuvuuden:

2.5.1 EU:n rahoitustuen nykytilanne ei ole tältä osin tyydyttävä. Tämä epäkohta on esteenä Euroopan yhdentymiselle, sillä se vaikeuttaa todellisen tuen saamista kansalaisilta ja tarjoaa jäsenvaltioille perusteita jarruttaa EU:n talousarvion kasvua. Tilanne olisi korjattava sekä kansalaisille hyvin vaikeaselkoisen talousarviomenettelyn että liian usein luottamuksellisten, hyvin pieniin hankkeisiin hajaantuneiden tai monimutkaisten yhteisrahoitusten johdosta piilossa olevien toiminnan tulosten osalta.

2.6 ETSK katsoo, että tämänkaltaisella EU:n budjettipolitiikan tarkistuksella on edistettävä suoraan tavoitetta uudistaa yhteisömenetelmää. Komitea on nimenomaan peräänkuuluttanut tätä lokakuussa 2010 antamassaan, erittäin suurella enemmistöllä hyväksytyssä lausunnossa⁽²⁾.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto ”EU:n talousarvion uudistus ja tuleva rahoitus”, EUVL C 204, 9.8.2008, s. 113.

⁽²⁾ ETSK:n lausunto ”Yhteisömenetelmän uudistaminen (suuntaviivat)”, EUVL C 51, 17.2.2011, s. 29.

3. Pyrkimys parantaa jäsenvaltio- ja unionitason keskinäistä täydentävyyttä

3.1 ETSK ei voi hyväksyä, että Euroopan yhdentymisprosessi, jonka edellytyksenä ovat siihen osoitetut määrärahat, lamaan-tuusi julkistalouden alijäämien vähentämistä koskevan kysymyksen johdosta. Sellainen vaarantaisi suoraan Euroopan unionin poliittiset pyrkimykset, jotka kumpuavat Lissabonin sopimuksesta ja Eurooppa 2020 -strategiasta.

3.2 ETSK ehdottaa, että yhteisissä tavoitteissa pyritäisiin jäsenvaltioiden talousarvioiden ja EU:n talousarvion keskinäiseen täydentävyyteen esimerkiksi Eurooppa 2020 -strategian kehitys- ja investointikumppanuussopimusten avulla. Kyse olisi näin ollen jäsenvaltioiden ja unionin voimavarojen järkevästä yhdistämisestä mittakaavaetujen toteuttamiseksi, vipuvaikutuksen aikaansaamiseksi ja kansallisten talousarvioiden vajeiden supistamiseksi resurssien yhteisen hyödyntämisen myönteisten vaikutusten ansiosta.

3.3 Tässä tarkoituksessa komitea pyytää komissiota osoittamaan tarvittavat resurssit, jotta voidaan ajantasaistaa viipymättä **arvio kustannuksista, jotka aiheutuvat unionin tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntämättä jättämisestä**. Kyseisiä kustannuksia ei ole enää laskettu Cecchinin 23 vuotta sitten antaman selvityksen⁽³⁾ jälkeen. Komitea suhtautuu myönteisesti Euroopan parlamentin ilmaisemaan valmiuteen tehdä aloite tällä alalla. Komitealla on puolestaan aikomus osallistua täysipainoisesti aihetta koskevaan työskentelyyn sekä antaa aktiivinen panoksensa ajantasaistamiseen.

3.3.1 Unionin kansalaisten ja veronmaksajien on tiedettävä, kuinka suuren laskun he joutuvat maksamaan sekä hallinnon että talouden edelleen jatkuvasta lokeroituneisuudesta johtuvien tarpeettomien kaksinkertaisten kustannusten johdosta. Heille tulisi tiedottaa mittakaavaeduista, joista eurooppalaiset julkiset poliitikot voisivat hyötyä Euroopan yhdentymisen edistymisen ansiosta. Esimerkiksi se, ettei Euroopan laajuista liikennejärjestelmää – joka kuitenkin sisältyy Rooman sopimukseen – ole toteutettu, maksaa päivittäin kansalaisille myöhästymisinä ja häiriöinä sekä yrityksille tietynä tuottavuusvajeena. Sama koskee julkisten hankintojen markkinoiden riittämätöntä vapauttamista, vaikka Cecchinin selvityksessä arvioidaan, että niiden vapauttaminen EU:n tasolla voisi luoda kaksi miljoonaa uutta työpaikkaa.

3.4 ETSK painottaa erityisesti taloudellisia kerrannaisvaikutuksia, joita olisi perusteltua odottaa, jos EU:n talousarviota korotetaan kyseisenlaisten mittakaavaetujen pohjalta. Koska tämä tuottavuuden kasvu tasapainottaa jäsenvaltioiden julkisessa taloudessa toteutettujen tiukkojen korjaustoimenpiteiden lamaanuttavia vaikutuksia, olisi mahdollista sovittaa yhteen vajeista johtuva budjettikurin tarve sekä tarve taloudelliseen ja sosiaaliseen elvyttämiseen, joka tarjoaisi unionille ulospääsyn kriisistä ja jonnettomasta kasvusta.

⁽³⁾ Cecchinin selvitys *Le coût de la Non-Europe*, Paolo Cecchini, 1988.

3.5 Taloudelle näin annettava tuki vaikuttaisi puolestaan myönteisesti verotuloihin ja siten julkistalouden kohentumiseen. EU:n talousarvion järkevän korottamisen tulisikin mahdollistaa se, että voitaisiin käynnistää keskinäisen täydentävyyden yhteiseen hyödyntämiseen perustuva talouden ja talousarvion myönteinen kehityskulku ja ylläpitää sitä. Näiden jäsenvaltio- ja unionitason välisten täydentävyyksien hyödyntäminen on näin ollen kasvun ja työllisyyden kestävästi vahvistamisen edellytys Euroopassa.

4. Pyrkimys lisätä talousarvioautonomiamia

4.1 ETSK katsoo, että unionin talousarvion kasvattaminen vaikuttaa sinällään sekä toivottavalta että välttämättömältä, kun otetaan huomioon yhteistä vastausta edellyttävien uusien haasteiden laajuus.

4.2 Komitea tukee näin ollen Euroopan komission ehdotusta sellaisen omiin varoihin perustuvan järjestelmän etusijaisuudesta, jossa tulot ohjataan suoraan Euroopan unionin talousarvioon kierrättämättä niitä kansallisen tason kautta. ETSK katsoo, ettei EU:n talousarvion tehokas uudistaminen ole mahdollista vahvistamatta hyvin kohdennettuja ja kestäviä omia varoja kansallisten maksujen sijasta; kansalliset maksut otettiin käyttöön vuodesta 1980 lähtien tekemällä Yhdistyneen kuningaskunnan hyväksi erityinen korjaus, ja myöhemmin niistä tehtiin pysyviä vuonna 1984 Fontainebleauissa tehdyllä sopimuksella, joka vakiinnutti oikeudenmukaisen palautuman virheellisen käsitteen.

4.3 Komitea arvostaa komission tiedonannossaan tekemien, uusien varojen lähteitä – erityisesti rahoitusoperaatioita ja hiilidioksidipäästöjä – koskevien ehdotusten moninaisuutta. Ottamatta tässä vaiheessa kantaa uusien omien varojen luonteeseen ETSK painottaa, että kaikkiin tätä asiaa koskeviin ehdotuksiin on liitettävä vaikutusarviointi, joka mahdollistaa niiden yksityiskohteisemman analysoinnin. Komitea toivoisi, että tarkasteltaisiin myös mahdollisuutta siirtää nykyisiä veroja tai veron osia kansalliselta tasolta unionin tasolle alv-järjestelmän tapaan. Tässä yhteydessä voitaisiin harkita yritysveron osaa, mikäli sillä olisi Euroopan komission ehdottama yhteinen veropohja.

4.4 ETSK odottaa, että uudistuksen myötä poistetaan mahdollisesti pitkällä aikavälillä jäsenvaltiokohtaiset korjaukset, jotka eivät entistä suuremman lisäarvon kaikille jäsenvaltioille takavassa uudistetussa unionin talousarviossa ole enää perusteltuja.

4.5 ETSK painottaa lisäksi kolmea periaatetta, joita se pitää EU:n budjettiresurssien uudistamisen onnistumisen kannalta välttämättöminä:

4.5.1 Verotaakan EU:ssa ei tulisi kasvaa omien varojen uudistamisen johdosta.

4.5.2 Mahdollisilla uusilla eurooppalaisilla maksuilla ei tulisi olla liian syrjiviä vaikutuksia eräisiin jäsenvaltioihin, joilla on

kansallisia erityispiirteitä, eivätkä ne saisi haitata Euroopan unioniin sijoittautuneiden yritysten toimintaa. Niiden ei myöskään tulisi rasittaa suhteettomasti varsinkaan epäsuotuisimmassa asemassa olevia kansalaisia, kuten alv:n ollessa kyseessä.

4.5.3 Uudelleenjärjestelyllä tulisi osaltaan edistää kokonaisveropaineen järkevää vähentämistä ja entistä parempaa tasapainoa unionin kilpailukyky- ja työllisyystavoitteiden mukaisesti. EU:n varainkäyttö tulisi lisäksi keskittää entistä enemmän EU:n painopistealoille sekä aloille, joilla voidaan aikaansaada mittakaavaetuja. ETSK pitää tätä välttämättömänä ennakoedellytyksenä EU:n talousarvion merkittävälle kasvattamiselle.

4.6 ETSK katsoo lisäksi, että kun EU on saavuttanut nykyistä pidemmälle menevän yhdentymisen tason, voitaisiin ottaa käyttöön innovatiivisia järjestelymuotoja, joissa erityisvirastojen avulla tai muulla tavoin kootaan yhteen jäsenvaltioiden ja EU:n talousarviot esimerkiksi tutkimuksen ja kehityksen, innovoinnin, kehitysavun ja suurten infrastruktuurien rahoituksen kaltaisilla aloilla. Tällaiset järjestelyt mahdollistaisivat painopisteiden ja keinojen todellisen integroinnin kuitenkin niin, että kullakin poliittisen vastuun tasolla – niin jäsenvaltio- kuin unionitasolla – säilyvät valvontavalmiudet.

5. Toimenpiteiden kohdentaminen entistä paremmin eurooppalaiseen lisäarvoon

5.1 Komitea painottaa tarvetta varmistaa asianmukaisesti EU:n talousarvion sekä Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden ja sitoumusten yhteensopivuus. Tämä edellyttää asiaankuuluvien määrärahojen lisäksi selviä yhteyksiä talousarviossa suunniteltujen toimien ja Eurooppa 2020 -strategian eri pilareiden välillä.

5.2 Komitea tähdentää erityisesti tarvetta varmistaa tehokkaat budjettitoimenpiteet aloilla, joista Euroopan unioni on vastuussa: ensinnäkin talous- ja rahaliiton lujittaminen, EU:n jäsenvaltioiden yhteisvastuun vahvistaminen ja Lissabonin sopimukseen perustuvien uusien politiikkojen – energia ja ilmasto, oikeus- ja sisäasiat, ulkopoliittikka – täytäntöönpano.

5.3 Viimeaikaiset kriisit euroalueella ovat tuoneet korostusti esiin tarpeen kehittää erityisesti yhteisvastuuta talous- ja rahaliiton puitteissa. EU:n talousarvion käytettävissä olevat varat ovat puolestaan hätätilanteessa tarjonneet hyödyllistä tukea ennakoiden vakautusrahaston perustamista. Päätös sisällyttää kyseisen vakautusmekanismi perussopimukseen on eurooppalaiseen yhteisvastuuseen sekä samalla unionin poliittisen ja taloudellisen yhdentymisen tavoitteeseen liittyvä uusi vaihe talous- ja rahaliiton – joka merkitsee Euroopan yhdentymishankkeen ja unionin yhtenäismarkkinoiden taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta keskeistä edistysaskelta – vahvistamiseksi pysyvällä tavalla. On erityisen kiireellistä elvyttää talousliittoa, joka on jäänyt rahaliitosta jälkeen sitä heikentäen. Eurooppa 2020 -strategialla ei ole juurikaan onnistumisen mahdollisuuksia, mikäli tätä eroa ei kurota umpeen. Tätä näkökohtaa olisi ollut aiheellista tarkastella syvällisemmin komission asiakirjassa.

5.4 Toinen merkittävä painopiste EU:n talousarviota silmällä pitäen on, kuten komissio aivan oikein tähdentää, maailmanlaajuistumisen haasteen ytimessä olevien ”maagisen kolmion” politiikkojen – tutkimus, innovointi, koulutus – vahvistaminen.

5.4.1 Maailmanlaajuisten haasteiden edessä tilannetta ei kuitenkaan voida muuttaa perusteellisesti sellaisen talousarvion avulla, jonka osuus on vain neljä prosenttia Euroopan julkisrahoitteisen tutkimuksen talousarviosta. On löydettävä erityisesti rahoitukselliset keinot muuttaa eurooppalaiset ohjelmat todelliseksi välineiksi, joilla Euroopan teollisuuden kilpailukykyä voidaan parantaa.

5.4.2 Kansallisten ohjelmien sisällyttäminen tavalla tai toisella Euroopan tutkimuksen puiteohjelmaan on välttämätöntä mittakaavaetujen ja laaja-alaisen vaikutusten saavuttamiseksi. On myös varmistettava, että keskitytään avainaloihin, otetaan huomioon jäsenvaltioiden erityiset lähtötilanteet ja poistetaan havaitut toiminnalliset epäkohdat sekä erityisesti byrokratia ja hallinnollinen hitaus.

5.4.3 Eurooppalaisen innovointipolitiikan on oltava tutkimuksen ytimeen kuuluva perustekijä Euroopassa, vaikka komissio on käsitellyt sitä tähän mennessä pelkkänä tutkimustoiminnan sivutuotteena. Euroopan komission oli aika ehdottaa suunnanmuutosta; tällaisen ehdotuksen se tekee äskettäisessä tiedonannossaan ”Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahanke – Innovaatiounioni” (KOM(2010) 546 lopullinen).

5.4.4 ETSK muistuttaa erityisesti vaatimuksista, joita se on esittänyt sellaista, nykyistä huomattavasti kunnianhimoisempaa politiikkaa silmällä pitäen, jossa yhdistyvät yrittäjyyden tukeminen, innovaatioita tukevien ja levittävien kansallisten verkostojen yhdistäminen ja eurooppalainen klusteripolitiikka, jotta luotaisiin ”eurooppalaisia menestystarinoita” kansallisten menestystarinoiden sijasta. Komitea on tyytyväinen tehtyyn päätökseen vahvistaa koordinoitua yhteisöpatentin luomiseksi. Se on saatava aikaan mahdollisimman pian, jotta tehdään loppu tilanteesta, joka kymmeniä vuosia on aiheuttanut vakavaa vahinkoa EU:n kilpailukyvyille.

5.4.5 Koulutuksen alalla ETSK on puhunut yhä kunnianhimoisempien aloitteiden ja erityisesti uusien ”eurooppalaisten koulujen” – jotka ovat kaikille avoimia osoituksena vahvistuneesta eurooppalaisesta identiteetistä – avaamisen, todellisten eurooppalaisten yliopistojen⁽⁴⁾ perustamisen sekä sellaisen eurooppalaisen politiikan puolesta, jossa tavoitteena on uudenlainen osaaminen uusia työpaikkoja varten⁽⁵⁾.

5.4.6 Euroopan komission olisi kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota objektiivisten analyysien tekemiseen EU:n politiikkojen vaikutuksista sekä liitteiden tarkkaan korrelaatioon pääasiakirjan kanssa.

5.5 Myös taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen tähtäävä politiikka edistää osaltaan suoraan eurooppalaisen yhteisvastuun toteutumista. ETSK vastustaa kaikenlaista purkamistyötä, joka kohdistuu tähän politiikkaan, joka on

kansojen välisen liiton symboli. ETSK esittää, että unionia kuitenkin uudistettaisiin tehokkuuden lisäämiseksi erityisesti yksinkertaistamalla sen hallintomenettelyjä ja keskittymällä aiempaa enemmän EU:n painopisteisiin liittyviin lippulaivahankkeisiin sekä varmistamalla talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden entistä tiiviimpi osallistuminen. Tässä mielessä EU:n on torjuttava heikoimmassa asemassa olevien väestöryhmien syrjäytymistä ja tuettava maita ja alueita, jotka ovat syrjäisimpiä sekä erityispiirteidensä vuoksi kaikkein epäsuotuisimmassa asemassa, ja pyritävä näin mahdollistamaan niiden täysipainoinen osallistuminen taloudelliseen ja sosiaaliseen edistykseen. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna – työllisyystilanne huomioon ottaen – **Euroopan sosiaalirahasto** on väline, joka on erityisesti sen rahoituksen osalta asetettava etusijalle **Euroopan työllisyysstrategian** täytäntöön panemiseksi. Sillä on oltava keskeinen asema Eurooppa 2020 -strategian ”Osallistava kasvu” -strategiassa.

5.6 Yhtenä merkittävänä EU:n talousarvion painopisteenä, joka liittyy suoraan entistä tehokkaamman, yhteisvastuullisemman ja entistä lähempänä kansalaisia olevan EU:n tavoitteeseen, tulisi olla investointien lisääminen eurooppalaisiin julkishyödykkeisiin. Komissio mainitsee tämän painopisteen täysin perustellusti, mutta sitä olisi kuitenkin täsmennettävä ja konkretisoitava. ETSK aikoo puolestaan yhdessä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kanssa syventää pohdintoja tarpeiden ja tavoitteiden selkiyttämiseksi. Tältä osin ETSK painottaa jo tässä vaiheessa useita vaatimuksia:

5.6.1 ETSK korostaa ensisijaisesti tarvetta kehittää todellisia yleishyödyllisiä palveluja EU:n tasolla kansallisia hallintoviranomaisia täydentäen ja yhteistyössä eurooppalaisten käyttäjien kanssa asianmukaisen organisoinnin ja turvallisuuden varmistamiseksi unionissa sen kollektiivisen vastuun piiriin kuuluvilla aloilla.

5.6.1.1 Tämä koskee erityisesti sisämarkkinoiden ja tullin organisointia, mutta myös uusia aloja, joiden osalta jäsenvaltiot ovat päättäneet siirtää unionille toimivaltuuksia: maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka, oikeus- ja sisäasiat, EU:n ulkosuhdehallinnon perustaminen sekä ulkoiset toimet ja ulkorajavalvonta.

5.6.2 ETSK tähdentää niin ikään tarvetta lisätä Euroopan laajuisia infrastruktuuri-investointeja muun muassa eurooppalaisten yleishyödyllisten palvelujen tukemiseksi ja niiden asianmukaisen toiminnan mahdollistamiseksi. Viivästyksiä on kasautunut liiaksi sen jälkeen, kun Jacques Delors vuonna 1993 esitteli komission valkoisen kirjan, jossa esitetyt ehdotukset ja menettelyt eivät juurikaan ole johtaneet toimiin. Suuri osa unionin alueesta, erityisesti hiljattain liittyneissä valtioissa, on näiden puutteiden vuoksi edelleen syrjässä vaihdannan valtaviirroista. Tarvittavien ensisijaisten infrastruktuurien osalta ETSK painottaa rakennehankkeita, kuten suunnitelmia, jotka liittyvät yhtenäiseen eurooppalaiseen ilmatilaan⁽⁶⁾, suurnopeusjunayhteyksiin sekä kanavaliikenneverkkoon. Energiapolitiikan alalla tarvitaan myös merkittäviä Euroopan laajuisia investointeja, jotta varmistetaan entistä suurempi riippumattomuus toimituksista ja jotta investoidaan toimitusvarmuuteen, energiatehokkuuteen sekä uusiutuviin energialähteisiin.

⁽⁴⁾ ETSK:n lausunto ”Euroopan yliopistot”, EUVL C 128, 18.5.2010, s. 48.

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto ”Uudet taidot uusia työpaikkoja varten”, EUVL C 128, 18.5.2010, s. 74.

⁽⁶⁾ ETSK:n lausunto ”Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila”, EUVL C 182, 4.8.2009, s. 50.

5.6.3 Mainittakoon lisäksi, että tarvitaan innovatiivisia yhteisinvestointeja, jotta voitaisiin vastata kilpailukykyä ja turvallisuutta koskeviin uusiin haasteisiin televiestinnän, ympäristön ja pelastuspalveluiden alalla.

5.7 Yhteisen maatalouspolitiikan (YMP) osalta ETSK muistuttaa myönteisestä kannastaan (?) sen uudistamiseen. Tarkoitus on mukauttaa sitä uusiin haasteisiin niin, ettei sitä kuitenkaan uudelleenkansallisteta tai luovuta sen vahvoista periaatteista: sisäinen ja ulkoinen yhteisvastuu, elintarvikkeiden laatu, yhteisön etuuskohtelu sekä maaseutualueita ja erityisesti vuoristo- ja saaristoalueita hyödyttävä alueellinen yhteenkuuluvuus. Itse asiassa yksi YMP:n ensisijaisista tehtävistä on muun muassa antaa arvoa viljelijöiden roolille. Lisäksi sen tulee osaltaan edistää luonnonvarojen kestävää hallinnointia tarjoamalla konkreettisia vastauksia ilmastomuutoksen torjumisen sekä ympäristön ja biologisen monimuotoisuuden suojelun merkittäviin haasteisiin. (8)

5.8 Ulkopolitiikan ja kolmansille maille annettavan kehitysavun osalta ETSK muistuttaa myönteisestä kannastaan EU:n ja jäsenvaltioiden edustustojen järjestyttämiseen sekä siihen, että jäsenvaltioiden antamaa apua täydentävän unionin avun tehokkuutta lisätään entistä tiiviimmässä yhteistyössä niiden talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kanssa, joita asia suoraan koskee.

5.9 Tarkasteltaessa kehitysapua, jonka osalta varojen käytön jäljitettävyyden varmistaminen, ETSK katsoo, että olisi tarkoituksenmukaista vastaisuudessa yhdistää jäsenvaltioiden ja unionin ohjelmat sekä tehokkuuden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi että EU:n avun erottuvuuden lisäämiseksi. Tässä yhteydessä ETSK muistuttaa, että Cotonoun sopimusten lauseke, jonka mukaan 15 prosenttia EKR:sta myönnetystä tuesta osoitetaan valtiosta riippumattomien toimijoiden toteuttamiin toimiin, sisällytettiin mukaan komitean aloitteesta. Komitea ehdottaa, että kyseistä periaatetta sovelletaan ja että se ulotetaan kaikkiin kehitysyhteistyöohjelmiin.

6. Tehokkuuden tavoittelu

6.1 Vaikkeassa tilanteessa, johon EU:n julkinen talous on joutunut, unionin talousarvion on näytettävä esimerkkiä hyvästä hallintotavasta. Sortumatta pinnalliseen demagogiaan EU:n toimielinten hallintokustannuksista, jotka ovat suhteessa huomattavasti pienemmät kuin jäsenvaltioiden hallintokustannukset (esimerkiksi Euroopan komissiolla ei ole enempää työntekijöitä kuin Pariisin kaupungilla!), ETSK suosittelee ryhtymään toimenpiteisiin, jotta unionin toimielinten osoitetaan osallistuvan näkyvästi jäsenvaltioiden aloittamiin hallinnollisiin säästöihin. Samanaikaisesti toimielinten, ETSK mukaan luettuna, on työhön-otto- ja ylennysmenettelyissä huomioitava tarkasti perussopimuksiin sisältyvät yhtäläisiä mahdollisuuksia ja syrjimättömyyttä koskevat periaatteet. ETSK korostaa kuitenkin, että hyvä hallintotapa tarkoittaa myös sitä, että Euroopan kansalaisyhteiskunnalle osoitetaan resurssit osallistua täysipainoisesti eurooppalaiseen keskusteluun.

(7) ETSK:n lausunto "Eurooppalaisen maatalous- ja elintarviketuotantomallin vahvistaminen", EUVL C 18, 19.1.2011, s. 1.

(8) ETSK:n lausunto "YMP:n tulevaisuus", EUVL C 132, 3.5.2011, s. 63.

6.2 EU:n talousarviosta jäsenvaltioille myönnettyihin tukien sovellettavia ehtoja on tiukennettava erityisesti siltä osin, kuinka edunsaajat noudattavat unionin sääntöjä ja EU:n tuomioistuinten tuomioita. Lisäksi on tarkistettava, että unionin myöntämät tuet ovat sopusoinnussa kilpailusääntöjen kanssa.

6.3 Jotta voidaan vastata haasteisiin, jotka liittyvät talouspolitiikkojen lähentämiseen talous- ja rahaliiton puitteissa, on myös suunnattava tuet entistä paremmin Euro Plus -sopimuksen vaatimusten täyttämistä koskevien ehtojen mukaisesti.

6.4 Kolmansille maille myönnettävien tukien ehtona tulisi olla varojen käytön seurattavuus, maiden tekemien sitoumusten noudattaminen erityisesti avoimuuteen sopeutumiseen tähtäävien taloudellisten ja sosiaalisten uudistusten osalta, vastavuoroiset kumppanuudet sekä kansalaisyhteiskunnan yhteiskunnallisten ammatillisten toimijoiden osallistuminen.

6.5 Euron kehitys sekä tarve lujittaa euroalueen yhteenkuuluvuutta markkinoihin nähdessä tarjoavat niin ikään Euroopan laajuisille innovatiivisille lainanotto- ja lainanantopolitiikoille mahdollisuuksia, joita ei hyödynnetä nykyisin täysimääräisesti. Niiden avulla voidaan voimistaa EU:n talousarviosta myönnettävien tukien vaikutusta. ETSK suosittelee ensinnäkin tehostamaan EKP:n, euroryhmän ja EIP:n koordinoitua. Komitea suhtautuu myönteisesti ensimmäisistä "euro-obligaatioista" saatuihin rohkaiseviin tuloksiin ja toivoo soveltamisen laajentumista koulutuksen, tutkimuksen, teollisuuden ja eurooppalaisten infrastruktuurien alalle. Samalla voitaisiin luoda "eurooppalainen julkisten varojen kassa", jonka avulla voitaisiin tiukkojen ehtojen ja vaatimusten puitteissa keskinäisesti jakaa merkittävä osa jäsenvaltioiden veloista. Näissä välineissä on kyse Euroopan unionin sisäisen yhteisvastuun vahvistamisesta sekä sen osoittamisesta, että unioni on sitoutunut euron peruuttamattomuutta edistämään politiikkaan.

6.6 ETSK kehottaa yksilöimään entistä paremmin Euroopan unionin tukemat hankkeet, jotta keskitytään siihen, millä on eniten eurooppalaista lisäarvoa. ETSK esittää näin ollen täydentävyyssääntöä joustavoitettavaksi, jottei täydentävyyttä tarvitsisi enää arvioida hanke hankkeelta, vaan se voitaisiin tehdä kokonaisvaltaisesti strategisten kumppanuussopimusten puitteissa jäsenvaltioiden kanssa.

6.7 Nopeuttamalla painopisteiden määrittely- ja määrärahojen myöntäminen voidaan niin ikään vastata tiettyihin tarpeisiin. ETSK on jo suosittanut tutkimaan mahdollisuutta hyödyntää nykyistä laajemmin joko erityisvirastoja tai kokonaisuuksia, jotka osoitetaan ruohonjuuritasoa lähellä oleville tahoille, kuten alueille tai kansalaisyhteiskunnan organisaatioille. Viimeksi mainittu menettelytapa, jonka ETSK asettaa etusijalle, on osoittanut toimivuutensa aluepolitiikan alalla, ja se voitaisiin ulottaa EU:n kaikkiin rahoitustoimenpiteisiin.

6.8 Suurissa investointihankkeissa on myös kannustettava hyödyntämään EIP:n lainoja ja yksityistä rahoitusta. Tällöin tarvitaan lainsäädäntökehystä, joka määrittellään eräissä ETSK:n tuoreimmista lausunnoista ⁽⁹⁾. Kehittämällä yksityistä rahoitusta uudelle tasolle on mahdollista kuroa umpeen eurooppalaisten infrastruktuurien jälkeenjääneisyys ja rahoittaa suuria teknologiahankkeita, joista kilpailukykyimme riippuu globaalistuvassa maailmassa.

6.8.1 ETSK katsoo lisäksi, että hätätilanteet saattavat edellyttää entistä parempaa joustavuutta ja nykyistä paremmin soveltuvia mekanismeja globalisaatorahaston tapaan. ⁽¹⁰⁾

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽⁹⁾ ETSK:n lausunto ”Yksityiset ja julkiset investoinnit”, EUVL C 51, 17.2.2011, s. 59.

⁽¹⁰⁾ ETSK:n lausunto ”EU:n talousarviouudistus ja tuleva rahoitus”, EUVL C 204, 9.8.2008, s. 113.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia”

KOM(2010) 715 lopullinen

(2011/C 248/14)

Esittelijä: **Etele BARÁTH**

Toinen esittelijä: **Mihai MANOLIU**

Komissio päätti 8. joulukuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia

KOM(2010) 715 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 31. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 150 puolesta ja 3 vastaan 20:n pidättyessä äänestämästä.

1. Pöytäkirjat ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea tukee voimakkaasti ja päättäväisesti EU:n uutta makroalueliittistä suunnitelmaa ja sen yhteydessä Tonavan aluetta koskevan EU:n strategian laatimista. ETSK haluaisi Euroopan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan institutionaalisen edustajana saada ratkaisevan aseman strategian kehittämisessä ja toimeenpanossa erityisesti strategian toimintasuunnitelmassa kaavaillun kansalaisyhteiskuntafoorumin kautta.

1.2 ETSK:n kiinnostus ja sitoutuminen Tonavan alueen kysymyksiin ei ole mitenkään uutta. Komitea on kuluneina vuosina hyväksynyt asiakirjoja useista eri aiheista, kuten liikenteestä ja ympäristönsuojelusta. Esimerkkinä voidaan mainita asiakokonaisuuteen ECO/277 kuuluva lausunto, jossa tuodaan selkeästi esiin ne syyt, joiden vuoksi ETSK pitää Tonavan aluetta koskevan strategian määrittämistä tärkeänä.

1.3 ETSK katsoo, että Tonavan strategiaa kehiteltäessä on otettava huomioon Tonavan merkitys yhteisen ”tonavanvarsin” tietoisuuden ja identiteetin luojana. Siinä kulttuurien vuoropuhelu ja yhteisvastuu ovat keskeisellä sijalla. Tämä alueellinen identiteetti luo osaltaan yhteistä eurooppalaista tietoisuutta.

1.4 ETSK toivoo, että sen suositukset heijastavat asianmukaisesti sekä komitean että järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan sitoutumista Tonavan strategiaan ja niiden voimakasta tukea strategialle. ETSK odottaa, että strategian ja toimintasuunnitelman täytäntöönpano auttaa käyttöön otettavan hallinnointirakenteen ansiosta parantamaan konkreettisesti kaikkien asukkaiden elin- ja työoloja Tonavan alueella, joka on kuin Euroopan

peili, ja kaventamaan Tonavan alueen ja kehittyneempien unionin alueiden välistä kuilua. Komitea odottaa lisäksi, että strategian toimeenpanossa otetaan huomioon ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset, vesivarojen turvaaminen ja alueen kulttuuriarvojen suojeleminen.

1.5 On paikallaan huomauttaa, että Euroopan unionin tuoreimpien laajentumisten myötä unionin maantieteellinen keskus on siirtynyt selvästi idemmäksi, vaikka sen taloudellinen painopiste on edelleen Länsi-Euroopassa. Tonavan strategian ja toimintasuunnitelman keskeiset elementit eli taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen koheesio sekä toimeenpanoa tukevat käytännön ideat auttavat osaltaan korjaamaan tätä epätasapainoa. ETSK katsoo, että uusi makroaluelähestymistapa voisi toimia mallina monille muillekin EU:n alueille.

1.6 ETSK pitää strategiaa ja toimintasuunnitelmaa avoimina, osallistumista edistävinä sekä yhteiskunnalliset, taloudelliset ja ympäristönäkökohdat herkästi huomioon ottavina. Niissä myös otetaan huomioon kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden suositukset. Strategian tehokkuus perustuu siihen, että siinä valitaan systemaattisesti yhdenmukainen ja kestävä lähestymistapa alakohtaisen lähestymistavan sijaan. ETSK suosittelee, että strategialla huolehdittaisiin osaltaan huono-osaisimpien yhteiskuntaryhmien paremmasta kohtelusta ja että siihen sisällytettäisiin toimenpiteitä köyhyyden torjumiseksi.

1.7 ETSK katsoo, että strategia heijastaa valmisteilla olevaa EU:n uutta makroalueliittistä ja edistää näin osaltaan alueella jo toimivien eri tasojen ja eri alojen yhteistyöjärjestelyjen yhteensovittamista sekä tehostaa niitä ja karsii päällekkäisyyksiä. Johdonmukaisuutta uusien koheesipoliittisten linjausten kanssa on kuitenkin parannettava.

1.8 ETSK:n mielestä strategian toimeenpanossa käytettävän hallinnointirakenteen on oltava selkeä, yksinkertainen ja avoin ja sen on luotava edellytykset edistymiselle kohti tavoitteita. ETSK aikoo tukea Lissabonin sopimuksen tarjoamien mahdollisuuksien täysimääräistä hyödyntämistä soveltamalla järjestelmällisesti osallistavan demokratian periaatetta ja osallistumalla käytännössä toimintasuunnitelman toteutukseen. Keskeisiä onnistumisen edellytyksiä ovat kaikkien toimijoiden ottaminen mukaan ja aktivoiminen osallistumaan kumppanuusperiaatteen mukaisesti, joustavuuden varmistaminen ja säännöllinen uudelleentarkastelu. ETSK onkin tähän liittyen tyytyväinen Tonavan kansalaisyhteiskuntafoorumin perustamiseen. Toimintasuunnitelmassa kaavaillaan, että komitealla ja vastaavilla jäsenvaltioiden elimillä olisi foorumissa keskeinen rooli.

1.9 ETSK katsoo, että strategia, joka edustaa makroalueellista kehittämispolitiikkaa, auttaa osaltaan syventämään aidosti Euroopan yhdentymistä etenkin Eurooppa 2020 -strategian (älykäs, kestävä ja osallistava kasvu) puitteissa ja lähentämään alueen kuutta EU:n ulkopuolista maata Euroopan unioniin auttamalla maita niiden yhdentymispyrkimyksissä.

1.10 Komissio valmistelee strategian siltä pohjalta, että alueelle ei ole luvassa erityiskohtelua, vaikka kyseessä saattaa olla edistysaskel EU:n makroaluepolitiikalle. Strategiasta ei siten saa tulla "kolmen kiellon" strategiaa seuraavista näkökohdista huolimatta:

1. Strategiaan ei sisälly mitään uutta EU-tukea. Alue saattaa saada lisärahoitusta kansainväliseltä, kansalliselta tai alueelliselta tasolta tai yksityissektorilta, mutta suositeltavinta on tehostaa olemassa olevan rahoituksen käyttöä.
2. ETSK pitää taloudellisten resurssien koordinoimista asetettujen tavoitteiden mukaan parannuksena, joka voi jatkuvan uudelleentarkastelun kautta johtaa uusiin rahoitusmahdollisuuksiin. Komitea suosittaa erityisrahaston perustamista.
3. Strategia ei edellytä muutoksia unionin lainsäädäntöön, sillä unioni säätää lakeja 27 jäsenvaltiolle eikä yksittäiselle makroalueelle. ETSK suosittaa silti, kuten jo aiemmin Itämeri-strategiasta antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾, komission yksiköiden resurssien kasvattamista, jotta strategia saa asianmukaista tukea.
4. ETSK katsoo, että tehostettuun alueelliseen yhteistyöhön osallistuvat sidosryhmät voisivat tarvittaessa tehdä muutoksia alueellisella tai kansallisella taikka muilla tasoilla, jotta tietyt erityistavoitteet voitaisiin ottaa huomioon.
5. Strategialla ei luoda lisärakenteita, jotka poikkeaisivat olennaisesti EU:n nykyisin käyttämistä rakenteista. Strategian

toimeenpanossa hyödynnetään alueelle uusia koordinointirakenteita ja jo toiminnassa olevia organisaatioita, joiden täydentävyys on varmistettava parhaalla mahdollisella tavalla.

6. ETSK:n mielestä hallinnolliset velvoitteet olisi karsittava minimiin. Olisi perustettava tutkijaryhmä, joka tarkastelee ja tutkii tieteellisesti Tonavan alueen strategiaan liittyviä aiheita. Ryhmän työtä olisi tuettava apurahajärjestelmällä.

2. Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia: yleisiä huomioita

2.1 ETSK toteaa, että Tonavan alueella on tapahtunut huomattavia mullistuksia. Vesistöalue kuuluu nykyisin suurelta osin Euroopan unioniin. Tarjolla on uusia mahdollisuuksia paneutua alueen haasteisiin ja hyödyntää sen potentiaalia. Sosioekonomista kehitystä, kilpailukykyä, ympäristöasioiden hallintaa ja energiaa säästävää kasvua voidaan vahvistaa ja turvallisuutta ja liikenneväyliä modernisoida.

2.2 Strategian ⁽²⁾ tavoitteena on kehittää alueen yhteiskunnallista kulttuuria ja valtavaa taloudellista potentiaalia sekä parantaa ympäristön tilaa perustamalla pitkäaikainen yhteistyörakenne, jonka puitteissa käsitellään monenlaisia aiheita.

2.3 ETSK katsoo, että Tonavan aluetta koskevalle EU:n strategialle kuuluu keskeinen rooli kestävä liikenteen kehittämisessä, energiajärjestelmien yhteenliittämisessä, ympäristönsuojelussa, vesivarojen suojelussa ja dynaamisempien liiketoimintaolosuhteiden tarjoamisessa. ETSK katsoo myös, että strategia tuo uutta lisäarvoa huolehtimalla eri politiikanalojen johdonmukaisuudesta ja osallistujamaiden toiminnan paremmasta koordinoinnista sekä omaksumalla yhdenmisen lähestymistavan kestävään kehitykseen.

2.4 Tonavan alue on vesistöalueeseensa rajoittuva historiallisesti, yhteiskunnallisesti, taloudellisesti ja toiminnallisesti yhtenäinen alue. Strategialla laajennetaan tätä ajattelutapaa niin, että ensisijaisiin kysymyksiin voidaan puuttua yhtenäisellä tavalla. Sitä varten on luotava kytköksiä alueen asukkaiden sekä heidän mielipiteidensä ja tarpeidensa välille. Alueen kaikilla asukkailla olisi vuoteen 2020 mennessä oltava paremmat mahdollisuudet korkea-asteen koulutukseen, työllistymiseen ja korkeampaan elintasoon kotiseudullaan. Tonavan aluetta koskeva strategia, jonka tärkeimpänä painopisteenä on kestävä kehitys, voi auttaa merkittävästi Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamisessa.

⁽²⁾ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia (SEC(2010) 1489 lopullinen, SEC(2010) 1490 lopullinen, SEC(2010) 1491 lopullinen).

⁽¹⁾ EUVL C 339, 14.12.2010, s. 29.

2.5 ETSK toivoo, että alueelle suunnattujen 100 miljardin euron vaikutusta voitaisiin tehostaa kuluva varainhoitovuonna sovittamalla Tonavan alueen valtioiden toteuttamat ohjelmat paremmin yhteen, sillä uutta rahoitusta strategian toimeenpääntöön ei ole tarjolla. Tätä varten olisi luotava synergiaa ja tehtävä kompromisseja muun muassa kehittämällä ympäristöä säästävää huipputekniikkaa ja tekemällä yhteistyötä toimenpiteiden ja niiden rahoituksen linjaamiseksi yhtenäisemmin niin, että vaikutukset kentällä tehostuvat ja toiminnan hajanaisuudesta päästään eroon.

2.6 ETSK korostaa tarvetta ottaa tämänhetkiset taloudelliset mahdollisuudet huomioon ja valita siksi rajattu määrä hankkeita toiminnan järjeistämiseksi. Lisäksi olisi tehtävä tehokkuusanalyysi. Konkreettiset toimenpiteet ja vaadittavat takuut asianomaisten osapuolten välillä ovat tarpeen talous- ja rahoitusyhteistyön tiivistämiseksi.

2.7 ETSK ei sulje pois sitä mahdollisuutta, että kaavailtu Tonavan strategia toteutetaan poliittisella tasolla säännöllisin väliajoin tarkistettavana prosessina, jonka toteutus edellyttää joustavuutta ja tarvittaessa lisärahoitusta ja muita täydentäviä resursseja.

2.8 ETSK:n mielestä strategialle on keskeistä johdonmukaisuus suhteessa unionin lainsäädäntöön ja toimintaan. Täytäntöönpanossa ilmeneviin poikkeamiin sekä käytännön tai organisatorisiin ongelmiin, joiden vuoksi tulokset ovat riittämättömiä, on puututtava jatkuvasti. Alueellisuuden korostaminen edistää koordinoitua yhteistyötä, koordinoinnin organisointiperiaatteiden lisäämistä unionin asetuksiin sekä erityisesti yhtenäismarkkinoihin ja ympäristöön liittyvien unionin oikeudellisten velvoitteiden käytännön soveltamista. Alueellisuuden korostaminen voisi olla nk. tehostettua yhteistyötä edeltävä vaihe.

2.9 ETSK toivoo, että Tonavan aluetta koskevasta EU:n strategiasta tehtäisiin osa Eurooppa 2020 -strategiaa, joka on unionin tärkein sitoumus innovoivan, kestävä ja osallistavan kasvun puolesta. Tämä voisi olla ennakkotapaus muita alueellisia strategioita ajatellen.

2.10 ETSK katsoo, että Tonavan alueen alueellinen yhteistyö edistää Eurooppa 2020 -strategian viiden tärkeimmän tavoitteen saavuttamista. Ne ovat työllisyyden edistäminen, innovoinnin, tutkimuksen ja kehittämisen ja erityisesti uusien tekniikoiden leviämisen edellytysten parantaminen, ilmastonmuutos- ja energiatavoitteiden toteuttaminen, koulutustasojen parantaminen sekä sosiaalisen osallisuuden edistäminen etenkin vähentämällä köyhyyttä ja puuttumalla ikääntymisen asettamiin haasteisiin.

3. Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia: viestit, haasteet ja ongelmat

3.1 Vuoden 1989 mullistukset Keski-Euroopassa käynnistivät yhteiskunnan perinpohjaisen muutosprosessin. Tilannetta on syytä seurata tarkasti, sillä Tonavan alueella sijaitsee eri aikoina unioniin liittyneitä jäsenvaltioita, EU:n ehdokasmaita ja muita EU:n ulkopuolisia maita. ETSK toteaa, että ongelmat ovat useimmissa maissa samanlaisia mutta käytettävissä olevat resurssit

eivät. Toimivien hallinnollisten käytänteiden vaihto on tärkeä keino tehdä alueesta turvallisempi ja vahvistaa sen integroitumista EU:hun.

3.2 ETSK kiinnittää Tonavan alueella erityistä huomiota alueelle ominaisiin äärimmäisiin taloudellisiin, sosiaalisiin ja alueellisiin eroihin. Erot alueen kilpailukykyisimpien ja köyhimpien osien, pisimmälle ja vähiten koulutettujen asukkaiden ja korkeimman ja matalimman elintason välillä ovat silmiinpistäviä.

3.3 Eurooppa 2020 -strategian tarjoamien mahdollisuuksien tulisi hyödyttää erityisesti syrjäytyneitä yhteisöjä (etenkin romaneja, joista suurin osa asuu nimenomaan Tonavan alueella). Koulutuksellisesta ja ammatillisesta eriarvoisuudesta voidaan päästä eroon. Alueesta voidaan tehdä turvallinen alue, jossa konflikteihin, syrjäytymiseen ja rikollisuuteen puututaan asianmukaisesti. Alueella on luotava yhteyksiä ihmisten sekä heidän mielipiteidensä ja tarpeidensa välille. ETSK on jo suosittelut lausunnossaan "Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia" ⁽³⁾ Tonavan alueen yritysfoorumien perustamista. Foorumi kokoaisi yhteen yhteiskunnallisia ja taloudellisia toimijoita, ja siitä voisi tulla tärkeä taloudellista, sosiaalista ja alueellista koheesiota edistävä yhteistyöväline.

3.4 Tärkeimmät viestit ehdotuksessa Tonavan aluetta koskevaksi Euroopan unionin strategiaksi ovat seuraavat:

- 1) Strategia on tervetullut aloite, jonka tarkoituksena on tehostaa alueen integroitumista EU:hun.
- 2) Jäsenvaltiot ja EU:n ulkopuoliset maat (ehdokasmaat ja mahdolliset ehdokasmaat mukaan luettuina) ovat sitoutuneet strategiaan korkeimmalla poliittisella tasolla.
- 3) Komissio on avainasemassa prosessin helpottamisen kannalta.
- 4) Tarjolla olevien rahoitusjärjestelyjen käyttöä voidaan tehostaa huomattavasti suuntaamalla niitä strategian tavoitteisiin.
- 5) Strategialla on saatava aikaan näkyviä ja konkreettisia parannuksia Tonavan alueelle ja sen asukkaille.

3.5 ETSK katsoo, että Tonavan alueen strategialla on ratkaisu ensisijaisesti alueen suurimmat haasteet:

— **Liikenne:** Tonava on merkittävä Euroopan laajuisen liikenneverkon liikennekäytävä. Sitä kuitenkin hyödynnetään selvästi vähemmän kuin sen kapasiteetti antaisi myöten. Tästä syystä on edelleen tutkittava, miten voidaan ratkaista Tonavaan liittyvät tunnetut fyysiset ja organisatoriset (Belgradin yleissopimus) pullonkaulat. Tässä yhteydessä on otettava

⁽³⁾ EUVL C 48, 15.2.2011, s. 2.

huomioon kansalliset päätökset sekä ympäristön- ja luonnonsuojelun vaatimukset. Sen lisäksi on lisättävä intermodaalisuutta sekä modernisoitava ja laajennettava infrastruktuuria liikenteen solmukohdissa, kuten sisävesisatamissa. ETSK pitää erittäin tärkeänä työntekijöiden liikkuvuushäädollisyyksien parantamista ja palvelujen vapaan liikkuvuuden takaamista.

- **Energia:** Hinnat ovat alueella verrattain korkeat. Markkinoiden hajanaisuus nostaa hintoja ja vähentää kilpailua. Alueen energiavarmuustaso on heikko. Energiatehokkuutta on ehdottomasti parannettava erityisesti säästämällä energiaa ja lisäämällä uusiutuvien lähteiden käyttöä. Strategian täytäntöönpanoon osallistuvien valtioiden on vauhditettava energiavarmuuden takaamiseen tähtäävän Euroopan naapuruuspolitiikan kehittämistä.
- **Ympäristö:** Tonavan alue on merkittävä kansainvälinen valuma-alue ja ekologinen käytävä. Alueen luonnonsuojelua, maankäytön suunnittelua ja vesistömuutoksia on siksi pohdittava osana alueellista ja maailmanlaajuisia toimintaa. Huomiota on kiinnitettävä myös sosiaalisiin vaatimuksiin, ja tarkastelua kaipaavat liikenneyhteyksien, matkailurakentamisen ja eräiden uusien energiantuotantolaitosten ympäristövaikutukset. Natura 2000 -ohjelma on otettava huomioon. Vesiturheilu ja kestävä vesimatkailu sekä veden ja luonnon kunnioittamiseen opettava kasvatus ovat tärkeitä näkökohtia, jotka on otettava huomioon vihreitä liikennekäytäviä suunniteltaessa. **Riskit** ovat suuria: alueella esiintyy usein tulvia, kuivuuskausia ja niin pieniä kuin suurempiakin teollisuuden saastepäästöjä, joten ennaltaehkäisy, varautuminen ja aito reagoitavuus edellyttävät väistämättä tiivistä yhteistyötä ja tietojenjakoa.
- **Sosioekonomiset näkökohdat:** Tonavan alueelle ovat ominaisia suuret kulttuuri- ja kielivaihtelut mutta myös merkitävät sosioekonomiset erot. Siellä sijaitsee EU:n menestyvimpiä mutta myös köyhimpiä alueita. Toimivia ja tehokkaita yhteistyösuhteita ei usein ole luotu rahoituksen alalla sen enempää kuin institutionaalisestikaan. Tonavan alueella asuu korkeasti koulutettuja ihmisiä vähemmän kuin EU27:ssä keskimäärin. Liikkuvuus on yleistä, ja parhaat yksilöt lähtevät usein etsimään suotuisampia sosioekonomisia oloja muualta.
- **Turvallisuus sekä vakava ja järjestäytynyt rikollisuus:** Vaikeat ongelmat eivät ota hävitäkseen. Ihmiskauppa ja tavaroitten salakuljetus ovat monissa maissa erityisen hankalia ongelmia. Korruptio nakertaa kansalaisten luottamusta ja haittaa taloudellista ja sosiaalista kehitystä.

3.6 ETSK on myös sitä mieltä, että Tonavan alueen tulevaisuudennäkymät ovat erinomaiset niin kauppasuhteiden, vakaseen kunnallisinfrastruktuuriin pohjautuvan ja työmarkkinoiden tuleviin tarpeisiin vastaavan koulutusjärjestelmän kehityspotentiaalinal kuin alueen rikkaan kulttuurisen, etnisen ja yhteiskunnallisen perinnön hyödyntämismahdollisuuksien osalta. Minkään muun joen varrella ei sijaitse yhtä monta upeaa pääkaupunkia. Alueella on poikkeuksellisia matkailuvaltteja. Sama

koskee myös uusiutuvan energian käyttöä. Tonavan alueen rikas ympäristöperintö edellyttää, että kestävyyskriteeri asetetaan keskeiselle sijalle kaikissa kehittämishankkeissa.

3.7 Toiminta innovoinnin, matkailun, tietoyhteiskunnan, institutionaalisten valmiuksien ja syrjäytyneiden yhteisöjen hyväksi johtaa hyviin tuloksiin, jos se toteutetaan yhdessä. ETSK on vakuuttunut siitä, että tarvitaan viestintää, avoimuutta sekä koordinoitua suunnittelua, rahoitusta ja toteutusta, jotta parannukset onnistuisivat.

3.8 Markkinoiden toimintapuutteet – jotka johtuvat ulkoisvaikutuksista – näkyvät erityisen selvästi rajatylittävien investointien vähäisyydessä. On kehiteltävä suuria hankkeita ja toteutettava ne kestäväällä ja tehokkaalla tavalla niin, että niiden kustannukset ja hyödyt jaetaan.

3.9 Tonavan alue tarvitsee hyviä yhteyksiä sekä alueen sisällä että sieltä muihin alueisiin Euroopassa ja sen ulkopuolella. Mikään osa alueesta ei saisi jäädä syrjäiseksi. EU:n pohjois-eteläsuuntaisten liikenneakselien parantamiselle ja entistä paremmilla yhteyksillä sisämaavaltiosta Välimerelle voidaan vahvistaa EU:n ja sen ulkopuolisten valtioiden yhteistyötä. ETSK viittaa EU:n ja Romanian neuvoo-antavan sekakomitean (vuosina 2002 ja 2005) sekä EU:n ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian neuvoo-antavan sekakomitean (vuonna 2010) esittämiin asiaa koskeviin kehotuksiin. Energia- ja liikenneinfrastruktuureissa on vielä monia aukkoja ja puutteita, jotka johtuvat riittämättömästä kapasiteetista, heikosta laadusta tai huonosta kunnossapidosta. ETSK kehottaa komissiota ja kansallisia tahoja laatimaan kansalaisyhteiskunnan myötävaikutuksella ehdotuksia siitä, miten kyseiset aukot ja puutteet voidaan poistaa. Myös ihmisten välisiä yhteyksiä on lähennettävä, etenkin kulttuurin ja matkailun avulla.

3.10 Ympäristövarat ovat yhteistä omaisuutta, joka ylittää alueen valtioiden rajat ja kansalliset intressit. Ihmisen toiminta ajaa ne yhä ahtaammalle. Yhteistyö on välttämätöntä, jottei jossakin asiassa tehty hyvä työ vesity nopeasti sen vuoksi, että muualla asia on laiminlyöty. Olemassa olevia yhteistyörakenteita olisi siis vahvistettava.

3.11 Strategiassa⁽⁴⁾ ehdotetaan **toimintasuunnitelmaa**⁽⁵⁾, jonka toteuttamiseen asianomaisten maiden ja sidosryhmien olisi sitouduttava lujasti. Strategiassa korostetaan yhdenmukaista toimintatapaa, joka perustuu alueelliseen ulottuvuuteen ja hyviin yhteyksiin kaupunkien ja maaseudun välillä. Alueellista yhteenkuuluvuutta, joka on yksi unionin selkeistä tavoitteista, voidaan

(4) Tonavan aluetta koskeva Euroopan unionin strategia esitetään kahdessa eri asiakirjassa: 1) Euroopan komission tiedonannossa muille EU:n toimielimille ja 2) tiedonantoon liittyvässä ja sitä täydentävässä toimintasuunnitelmassa.

(5) Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle – Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia (KOM(2010) 715 lopullinen, SEC(2010) 1489 lopullinen, SEC(2010) 1490 lopullinen, SEC(2010) 1491 lopullinen).

edistää tarjoamalla tasapuoliset mahdollisuudet hyödyntää infrastruktuuria ja palveluja ja huolehtimalla siitä, että ihmisten elinolot ovat keskenään vertailukelpoiset.

3.12 Komissio on toimintasuunnitelman yhteydessä valinnut jäsenvaltioiden, alueiden ja muiden sidosryhmien kanssa ne hankkeet ⁽⁶⁾, jotka tuottavat välitöntä ja näkyvää hyötyä alueen asukkaille ja vaikuttavat koko makroalueeseen (tai suureen osaan sitä).

3.13 ETSK katsoo, että hankkeissa olisi siten edistettävä kestävää kehitystä ja niiden olisi katettava useampia alueita tai maita. Niiden olisi varmistettava sekä johdonmukaisuus että synergia ja tarjottava kaikille edullisia, realistisia ratkaisuja (tekniisesti toteuttamiskelpoisia ja varmaan rahoitukseen perustuvia ehdotuksia).

3.14 ETSK kannattaa tärkeimpien kysymysten jakoa neljään pilariin, joissa kussakin on eri toimintatyyppiin perustuvia painopistealoja:

- 1) *Huolehditaan Tonavan alueen yhteyksistä* parantamalla liikennettä ja multimodaalisuutta, kehittämällä sisävesiväyliä ja maantie-, rautatie- ja lentoliikennettä kestävän energian käytön tukemiseksi sekä kulttuurin, matkailun ja ihmisten keskinäisten yhteyksien edistämiseksi.
- 2) *Parannetaan ympäristönsuojelua* ja ylläpidetään vesien laatua, huolehditaan ympäristöriskien hallinnasta, suojellaan biodiversiteettiä, maisemia sekä ilman ja maaperän laatua.
- 3) *Parannetaan hyvinvointia alueella* kehittämällä osaamisyhteiskuntaa tutkimuksen, koulutuksen ja tietotekniikan keinoin, tukemalla yritysten kilpailukykyä, muun muassa klusteroitumista, ja investoimalla ihmisiin ja taitoihin.
- 4) *Vahvistetaan Tonavan aluetta* rakentamalla institutionaalisia valmiuksia ja lisäämällä yhteistyötä sekä toimimalla yhdessä turvallisuuden hyväksi ja järjestäytyneen ja vakavan rikollisuuden asettamien ongelmien ratkaisemiseksi.

3.15 ETSK:n mielestä kehittyvän ja rikastuvan Tonavan alueen olisi ennen kaikkea pyrittävä kehittämään koordinoidusti pohjois-etelä-suuntaisia liikenneakseleita ja puuttuvia energiainfrastruktuureja sekä yhdistettyjä verkkoja makroalueellisten intressien mukaisesti. ETSK suosittelee kuitenkin Tonavan sivujokien suojeluohjelman käyttöönottoa, mikäli jokea itseään kehitetään liikenneakselina. Strategiassa ehdotetaan myös, että Tonavan alueeseen kuuluvien osallistujamaiden pk-yritykset verkotettaisiin ja että tavoitteeksi asetettaisiin yhteistyön esteiden poistaminen. Tässä tukeudutaan vihreään talouteen, tutkijaverkostoihin ja koulutukseen, myös ammatilliseen koulutukseen.

⁽⁶⁾ Edistetään Tonavan kansalaisfoorumi-idea, joka mahdollistaisi keskeisesti kansalaisyhteiskunnan osallistumisen strategiaan.

4. Rahoitukseen, EU:n lainsäädäntöön ja EU:n toimielinrakenteisiin liittyvät kysymykset

4.1 Strategian tarkoituksena on hyödyntää käytettävissä olevat resurssit mahdollisimman hyvin linjaamalla toimet keskenään etenkin toiminta-alojen ja rahoituksen osalta. Toimet täydentävät toisiaan. Kaikkien sidosryhmien on kannettava vastuunsa. Alueellisuutta korostamalla voidaan omaksua yhdenmukainen toimintatapa, edistää alakohtaisten toimintalinjausten koordinoitua ja suosia eurooppalaisten alueellisen yhteistyön yhtymien perustamista ja kehittämistä makroaluetasolla.

4.2 ETSK katsoo, että korkean tason työryhmä, joka perustetaan sääntelytarpeen ja pääasiallisten ongelmakohtien määrittämiseksi, voi eri aloista vastaavine koordinaattoreineen muodostaa uuden makroaluetason institutionaalisen yhteistyömuodon, joka saanee tukea myös aluetasolla tarvittaessa tehtävistä lainsäädäntömuutoksista.

4.3 Strategia toteutetaan käyttämällä olemassa olevaa rahoitusta, joka linjataan soveltuvin osin strategian tavoitteisiin, ja noudattaen yleisiä kehyksiä. Rahoitusta on jo nyt tarjolla huomattava määrä EU:n eri ohjelmista (esim. 100 miljardia euroa rakennerahastoista kaudella 2007–2013 sekä huomattavia rahoitussummia liittymistä valmistelevasta välineestä ja naapuruuspoliittisesta kumppanuusvälineestä).

4.4 ETSK korostaa, että määrärahojen uudelleenjakoon on hyväksyttävä vain, jos tehokkuusanalysissa on osoitettu muista kohteista siirrettävien varojen hyödyttävän koko yhteiskuntaa.

4.5 ETSK katsoo, että olisi kiinnitettävä huomiota avustusten ja lainojen yhdistämiseen rahoituksessa. Myös kansallisia, alueellisia ja paikallisia resursseja voidaan hyödyntää. Olennaista onkin hankkia ja yhdistellä etenkin EU:n tasoa paikallisempaa julkista ja yksityistä rahoitusta. Sen lisäksi, että huolehditaan resurssien tehokkaammasta käytöstä, olisi kiinnitettävä enemmän huomiota riskienjakoon rahoituksen alalla.

4.6 ETSK katsoo, että toiminta-alojen koordinoitua kuuluu komission vastuulle ja että jäsenvaltioiden on komissiota ja asiasta vastaavia alueellisia virastoja ja organisaatioita kuultuaan koordinoitava kutakin ensisijaista alaa.

4.7 ETSK uskoo vahvasti, että vastuu toimien toteuttamisesta kuuluu kaikille: siitä vastataan niin valtakunnallisesti, alueellisesti kuin kunnallis- ja paikallistasollakin. Toimet (joissa määritellään tavoitteet) on toteutettava konkreettisina hankkeina (jotka kuvataan yksityiskohtaisesti ja joilla on oltava vetäjä, aikataulu ja rahoitus).

4.8 ETSK toivoo, että strategialla, jonka ensisijaisilla toimilla pyritään tekemään kyseisestä EU:n alueesta 21. vuosisadan alue, luodaan kestäväpohjaiset puitteet Tonavan alueen yhdentämiselle ja yhtenäiselle kehitykselle. Strategian yhteydessä on toteutettava riittävästi mittavia tiedotus- ja esittelytoimia, jotta tavoitteet tulevat laajalti tunnetuiksi ja ne pannaan toimeen käytännössä.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Täysistunnossa hylättiin seuraava muutosehdotus, joka sai äänestyksessä tukseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

Kohta 3.8 — Lutz Ribben tekemä muutosehdotus 4

Muutetaan seuraavasti:

"Markkinoiden toimintapuutteet – jotka johtuvat ulkoisvaikutuksista – näkyvät erityisen selvästi rajatylittävien investointien vähäisyydessä. On kehiteltävä suuria hankkeita ja toteutettava ne kestävällä ja tehokkaalla tavalla niin, että niiden kustannukset ja hyödyt jaetaan."

Perustelu

1. Tonavan alueella tarvitaan varmasti välttämättä myös "suuria hankkeita", mutta tässä yhteydessä jää epäselväksi, mitä suurilla hankkeilla tarkoitetaan. Kohdassa 3.9 tällainen suurhanke tai paremminkin mammuttihanke kuitenkin mainitaan konkreettisesti, joten ETSK:n tulisi olla varovainen eikä antaa vaikutelmaa, että sen mielestä juuri kohdassa 3.9 mainitun kaltaiset suurhankkeet edistävät kehitystä.

Nimenomaan pienet ja keskisuuret hankkeet soveltuvat luomaan uusia työpaikkoja, ja niiden yhteydessä voidaan samalla ottaa huomioon kestävyys- ja ympäristötavoitteet. Esimerkiksi Bulgariassa on tällä hetkellä rajoitettu uusiutuvan energian laajentamista, sillä energiaverkot ovat riittämättömät. Uusiin energiajärjestelmiin kohdennetut investoinnit voivat olla avuksi, mutta niihin tuskin viitataan tässä.

2. On epäselvää, mitä esittelijät tarkoittavat todetessaan, että "kustannukset ja hyödyt" jaetaan. Kuka vastaa suurhankkeiden kustannuksista ja kuka jakaa voitot?.

Äänestystulos:

Puolesta: 68
Vastaa: 71
Pidättyi äänestämästä: 26

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Järkevä sääntely Euroopan unionissa”

KOM(2010) 543 lopullinen

(2011/C 248/15)

Esittelijä: **Jorge PEGADO LIZ**

Euroopan komissio päätti 8. lokakuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Järkevä sääntely Euroopan unionissa

KOM(2010) 543 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 128 puolesta ja 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen komission tarkasteltavana olevassa tiedonannossa sekä Eurooppa 2020 -strategiaa ja sisämarkkinoiden toimenpidepakettia käsittelevissä asiakirjoissa osoittamaan kiinnostukseen syventää poliittisia, lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia menettelyitä, jotta varmistetaan, että unionin lainsäädäntöä laaditaan ja sovelletaan entistä järkevämmiin ja tarkoituksenmukaisemmin koko lainsäädäntöprosessissa suunnittelusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten elinten vastuulla olevaan täytäntöönpanoon ja lainsäädännön kohteena olevien tahojen asianmukaista noudattamista koskevaan lopulliseen arviointiin.

1.2 ETSK ei kuitenkaan ymmärrä tarvetta uuteen ilmaukseen, jonka käytöllä korvataan vakiintunut termi ”sääntelyn parantaminen”, ellei se sitten johdu siitä, että kyse on ainoastaan poliittisesta asiakirjasta.

1.3 ETSK panee tyytyväisenä merkille, että tiedonantoon on sisällytetty useita ehdotuksia, joita komitea on tämän aiheen osalta esittänyt lausunnoissaan. Siksi komitea pitää tervetulleina ilmoitettuja aikomuksia vahvistaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisen valvontaa, lisätä vaikutustenarviointien perusteellisuutta, toteuttaa aiempaa strategisempi ja yhdenmetympi jälkiarviointi sekä ottaa jäsenvaltiot ja niiden parlamentit toimintaan mukaan entistä aktiivisemmin antamalla niille aiempaa enemmän vastuuta ja tarjoamalla niille tukea niiden huolehtiessa tehtävistään lainsäädäntätönsä alalla. Lisäksi komitea on erityisen tyytyväinen ehdotukseen varmistaa kansalaisten ja muiden sidosryhmien aktiivisempi osallistuminen unionin lainsäädännön laadintaan, täytäntöönpanoon ja soveltamiseen erityisesti niin, että pidennetään julkisten kuulemisten yleistä määrää ja nopeutetaan ja tehostetaan rikkomusmenettelyjä.

1.4 ETSK katsoo kuitenkin, ettei tiedonanto tarjoa toivottavalla tavalla asianmukaisia keinoja Eurooppa 2020 -strategian

täytäntöönpanoa koskevien lainsäädännöllisten näkökohtien toteuttamiselle tai yksinkertaisesti sisämarkkinoiden toimenpidepaketin ensisijaisten toimenpiteiden soveltamiselle.

1.5 ETSK pitää välttämättömänä, että tiedonantoa seuraa todellinen toimintaohjelma, jossa täsmennetään tavoitteita, konkretisoidaan toimenpiteitä, yksilöidään välineitä ja arvioidaan vaikutuksia, määritellään vaihtoehtoja ja määritetään kustannus-hyöty-suhde, mikä edellyttää laajaa etukäteen käytävää keskustelua kansalaisyhteiskunnan kanssa unioni-, jäsenvaltio- sekä alue- ja paikallistasolla.

1.6 ETSK kehottaakin komissiota kiinnittämään tiedonannon jatkotoimissa erityistä huomiota yleisiin suuntaviivoihin, jotka esitetään tässä lausunnossa ja joissa käyvät ilmi komitean vuosia sitten asiassa omaksumat kannat.

1.7 ETSK katsoo erityisesti, että on määriteltävä nykyistä paremmin esimerkiksi näkökohdat, jotka liittyvät tapaan, jolla unionin eri toimielimet toteuttavat niiden vastuulla olevat, etukäteen tehtävät vaikutustenarvioinnit; vaikutustenarviointien valvonnasta vastuussa olevien elinten luonteeseen ja kokoonpanoon; käytettyihin muuttujiin erityisesti, kun kyse on vaikutuksista perusoikeuksiin, sekä tapaan ja keinoihin varmistaa entistä suurempi avoimuus. Myös rahoitus-, terveys- ja sosiaaliturvalaajaa tulisi käsitellä alakohtaisesti yksityiskohtaisemmin, ja olisi täsmennettävä ensisijaisuusperusteita, valitusten arviointi- ja käsittelemekanismeja, varsinaisia välineitä rikkomusten havaitsemiseksi viran puolesta sekä keinoja parantaa jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimintaa ja muita täydentäviä välineitä.

1.8 ETSK katsoo lisäksi, että komissio on unohtanut useita olennaisen tärkeitä näkökohtia, ja pyytää käsittelemään niitä asianmukaisesti ja ottamaan ne nimenomaisesti huomioon.

Tämä koskee erityisesti kriteereitä ja muuttujia lainsäädäntötekstien laadun arvioimiseksi; käytännön toimenpiteitä lainsäädännön yksinkertaistamiseksi; sitä selittämätöntä seikkaa, ettei ole tehty selkeää valintaa asetusten hyväksi erityisesti täydellisen yhdenmukaistamisen varmistamiseksi sisämarkkinoiden toteuttamiseen liittyvillä aloilla; valinnaisia järjestelmiä koskevan vaihtoehdon sekä itse- ja yhteissääntelyn roolin anteeksiantamatonta unohtamista sekä sitä hämmästyttävää seikkaa, ettei yhteisen viitekehyksen puitteissa toteutettavaan erittäin merkittävään työhön eikä käsiteltävinä oleviin ehdotuksiin eurooppalaisen sopimuusoikeuden yhdenmukaistamisen lisäämiseksi viitata millään tavalla.

1.9 ETSK katsoo kuitenkin, että tiedonannon heikoimmaksi kohdaksi osoittautuvat kysymykset, jotka liittyvät yhteisön oikeuden tehokkaaseen soveltamiseen. Komitea kehottaakin komissiota pohtimaan seikkaperäisesti, mistä unionin säännösten yleisesti puutteellinen soveltaminen alun perin johtuu – asia, joka vuosittain vahvistetaan yhä uudelleen EU:n lainsäädännön soveltamista koskevista kertomuksista – ja ottamaan asianmukaisesti huomioon ETSK:n useissa eri lausunnoissaan esittämät näkökannat ja suositukset sekä tarkastelemaan järjestelmällisesti välttämättömiä toimia nykyisen tilanteen muuttamiseksi radikaalisti.

2. Johdanto: käsite ja taustaa

2.1 Tarkasteltavana olevan tiedonannon mukaan järkevä sääntely tarkoittaa sääntelyä,

- joka koskee koko poliittista prosessia lain suunnittelusta sen täytäntöönpanoon, soveltamiseen, arviointiin ja tarkistamiseen
- josta jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin toimielinten on oltava jatkossakin yhdessä vastuussa
- jossa niiden mielipiteillä, joihin sääntely eniten vaikuttaa, on keskeinen rooli, minkä johdosta kansalaisten ja sidosryhmien roolia tulee vahvistaa.

2.2 Komissio katsoo, kuten sen edustaja toistuvasti painotti käsillä olevan ETSK:n lausunnon valmistelukokouksissa, että kyse on pelkästään poliittisesta – eikä teknisestä – asiakirjasta, joten ”järkevä sääntely” todellisen määritelmän etsiminen tiedonannosta on turhaa.

2.3 Nykyinen järkevä sääntelyn aloite on kuitenkin jatkoa sääntelyn parantamista koskevalle ohjelmalle, johon unionin toimielimet yleisesti ja komissio erityisesti ovat uhranneet paljon työtä viimeisimpien kymmenen vuoden aikana huomattavalla menestyksellä, kuten ETSK, joka on aina tukenut ja edistänyt ohjelmaa, on selkeästi todennut useissa lausunnoissaan ⁽¹⁾.

3. Yleistä

3.1 EU:n lainsäädännön nykytilanne edellyttää, että lainsäädännön suunnittelua, laadintaa, täytäntöönpanoa ja soveltamista pohditaan syvällisesti; on myös aiheellista pohtia säädösten tarkistamista ja yksinkertaistamista.

3.2 ETSK katsookin, että aihe edellyttää laaja-alaista keskustelua, johon kansalaisyhteiskunnan on osallistuttava yhtäältä siksi, että unionin lainsäädännön seuraukset kohdistuvat nimenomaan kansalaisyhteiskuntaan, ja toisaalta siksi, että sen osallistuminen voi edistää ratkaisevalla tavalla nykyisen lainsäädäntökehyksen toivottavaa parantamista.

3.3 Tätä taustaa vasten tiedonanto – vaikka kyse onkin vain pelkästä poliittisesta asiakirjasta – ei näytä vastaavan tarpeita. Siihen sisältyy yllin kyllin kauniita ehdotuksia ja hyviä pyrkimyksiä, mutta siitä puuttuvat käytännön toimenpiteet ja tehokkaat välineet.

3.4 Yleisesti voidaan todeta, että koska kyseessä on ainoastaan poliittinen asiakirja, sitä on täydennettävä todellisella ohjelmalla, jossa täsmennetään tavoitteet, konkretisoidaan toimenpiteet, yksilöidään välineet, arvioidaan vaikutuksia sekä määritellään vaihtoehdot ja määritetään kustannus-hyöty-suhde.

3.5 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti tiedonannon lähtökohtana olevaan diagnoosiin sekä ehdotettuihin tavoitteisiin. Komitea ei ymmärrä, miksi termi ”sääntelyn parantaminen” on muutettu termiksi ”järkevä sääntely”, ellei sitten syynä ole se, että kyse on ainoastaan poliittisesta asiakirjasta.

3.6 Näin ollen ETSK katsoo tarkoituksenmukaiseksi toistaa kantansa asiaan:

- a) Tiukennetaan sääntelyn parantamista koskevan ohjelman periaatteiden soveltamista.
- b) Noudatetaan avoimuutta lainsäädännön laadinnan kaikilla tasoilla.
- c) Valitaan entistä paremmin oikeudelliset välineet, itse- ja yhteissääntelymekanismit mukaan luettuina.
- d) Kehitetään direktiivien täytäntöönpanoa kansallisella tasolla koskeva nykyistä järjestelmällisempi seurantajärjestelmä.
- e) Otetaan huomioon kansallisten parlamenttien uusi rooli ja vahvistettu toimivalta Lissabonin sopimuksessa.
- f) Komission on lisäksi hyödynnettävä tulkitsevia tiedonantojaan nykyistä useammin.
- g) On myös lisättävä lainsäädännön yksinkertaistamiseen ja kodifiointiin liittyviä toimia.

4. Erityistä

A. Myönteisiä näkökohtia

4.1 Erityishuomiot koskevat tiedonannon useita myönteisiä näkökohtia, joita komitea pitää tervetulleina ja joita se kannattaa.

⁽¹⁾ EUVL C 48, 15.2.2011, s. 107 ja EUVL C 175, 28.7.2009, s. 26.

4.2 Tarkoitus on ensinnäkin vahvistaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden toteutumisen valvontaa sekä parantaa lainsäädäntötekstien laatua muun muassa entistä tiukempien vaikutustenarviointien avulla.

4.3 Aikomuksena on niin ikään jatkaa ohjelmia, joilla tähdätään lainsäädännön yksinkertaistamiseen sekä tarpeettoman hallinnollisen taakan vähentämiseen vähintään 25 prosentilla.

4.4 Mainittakoon myös ajatus entistä strategisemmasta ja kokonaisvaltaisemmasta jälkiarvioinnista, jossa nykyisen lainsäädäntökehityksen ohella otetaan huomioon keskeiset taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät vaikutukset ja jota ei toteuteta ainoastaan tapauskohtaisesti ja kunkin lainsäädäntöaloitteen osalta erikseen.

4.5 Erityisen kannatettavia ovat kaikki aloitteet, joilla jäsenvaltioita kannustetaan kantamaan vastuunsa lainsäädäntötyöstä ja ottamaan kansalliset parlamentit mukaan lainsäädäntötekstien laadintaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa – erityisesti sen 8 ja 13 artiklassa – niille osoitettujen laajennettujen tehtävien mukaisesti.

4.6 Komitea onkin tyytyväinen siihen, että komissio osoittaa olevansa valmis tarjoamaan tukea jäsenvaltioiden eri elimille ja laitoksille, jotka osallistuvat EU:n lainsäädännön täytäntöönpanoon ja soveltamiseen, sekä varmistamaan kansalaisten ja muiden sidosryhmien osallistumisen keskusteluihin, joita on käytävä kussakin jäsenvaltiossa unionin säädöstekstejä laadittaessa, täytäntöönpanossa ja sovitettaessa yhteen kansallisen lainsäädännön kanssa.

4.7 Komitea pitää erityisen tervetulleena komission päättäväisyyttä nopeuttaa rikkomusmenettelyjä ja määrätä ensisijaisista tavoitteista SOLVIT-verkon roolia unohtamatta. SOLVIT-järjestelmä tarvitsee uuden sysäyksen, ja sen tunnettuutta ja uskottavuutta sidosryhmien keskuudessa on lisättävä.

4.8 Komitea suhtautuu erityisen myönteisesti siihen, että julkisten kuulemismenettelyjen yleistä määräaika pidennetään kahdeksasta kahteentoista viikkoon kansalaisten ja sidosryhmien aseman vahvistamiseksi nykyisestä. Tällä on ETSK:n mielestä suora yhteys Lissabonin sopimuksen 11 artiklan sisältöön, sillä kyseisellä toimenpiteellä edistetään osaltaan osallistavaa demokratiaa EU:ssa.

B. Näkökohtia, jotka kaipaavat parantamista

4.9 ETSK ymmärtää syyt, joiden vuoksi komissio katsoo, että vaikutustenarvioinnin seuranta toteuttaa jatkossakin siitä vastuussa oleva sisäinen lautakunta. Se ei kuitenkaan myöskään voi suhtautua välinpitämättömästi argumentteihin, joita julkisessa kuulemisessa ilmaistiin sen puolesta, että kyseisestä valvonnasta huolehtisi riippumaton ulkopuolinen taho. Vaihtoehtoisesti voitaisiin perustaa sisäinen elin, jossa olisi edustajia kaikista jäsenvaltioista. Joka tapauksessa on vahvistettava vaikutustenarviointilautakunnan toimivaltaa säätämällä vaikutustenarviointien toteuttamisen pakollisuudesta. Komitea toteaa lisäksi, ettei vaikutustenarviointilautakunnalla ole valtuuksia hyllyttää vaikutustenarviointikertomusta ja jarruttaa näin tosiasiaa siihen liittyvää lainsäädäntöehdotusta siinä tapauksessa, että analyysi

paljastaisi perustavaa laatua olevia puutteita toteutetussa tutkimustyössä. Näistä kysymyksistä olisi aiheellista keskustella syvälemmin, sillä vaikutustenarviointilautakunnalla on, kuten komissio toteaa, ”järjestelmässä keskeinen asema”.

4.10 Lisäksi Euroopan tilintarkastustuomioistuimen äskettäjien kertomuksen päätelmien mukaan Euroopan komissio katsoo, ettei vaikutustenarviointiluonnoksista tarvitse järjestää kuulemisia huolimatta sidosryhmien asiaa koskevista toistuvista esityksistä. Vaikutustenarviointiluonnoksia koskevan kuulemisen avulla parannettaisiin prosessia sidosryhmien kannalta ja varmistettaisiin, että parhain mahdollinen tuote päättyy ministerineuvoston ja Euroopan parlamentin väliseen yhteiseen lainsäädäntäprosessiin.

4.11 Samaisessa kertomuksessa tilintarkastustuomioistuin tuo selkeästi esiin yhtenä EU:n vaikutustenarviointijärjestelmän heikkouksista sen, ettei Euroopan parlamentti eikä neuvosto arvioi säännöllisesti tekemiensä muutosten vaikutuksia. ETSK kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia laatimaan ja julkaisemaan helppolukuiset tiivistelmät omista vaikutustenarvioinneistaan sekä kunnioittamaan toimielinten välistä sopimusta⁽²⁾.

4.12 Tiedonannossa ei selvennetä, mitä muuttujia voidaan käyttää vaikutustenarvioinneissa, joita komissio haluaa toteuttaa.⁽³⁾

4.13 Järjestelmän avoimuuden lisäämisen osalta komission tulisi ilmoittaa, miten ja millaisin uusin resurssein se aikoo lisätä avoimuutta.

4.14 Perusoikeuksia koskevan vaikutustenarvioinnin osalta olisi hyödyllistä, että komissio täsmentäisi, miten ja millaisin resurssein se aikoo toteuttaa arvioinnin.

4.15 Nykyinen rahoitus- ja talouskriisi on osoittanut, että markkinatoimijoiden sääntelyroolia on aiheellista harkita uudelleen. Komitea katsoo, että uutta järkevää sääntelyn ohjelmaa on tarkasteltava alakohtaisesti ja että tiedonannossa tulisi kiinnittää erityistä huomiota muun muassa rahoitus-, terveys- ja sosiaaliturva-alaan.

4.16 Tarkasteltaessa komission toimivaltuuksien käyttöä rikkomistapauksissa erityisesti, kun kyse on tarpeellisista sisäisistä menettelyistä, jotta se voisi toteuttaa tehtävänsä tehokkaasti ja puolueettomasti perustamissopimuksen mukaisesti⁽⁴⁾, komitea esittää, että komissio täsmentäisi ensisijaisuusperusteita, valitusten arviointi- ja käsittelymekanismeja, varsinaisia välineitä rikkomusten havaitsemiseksi viran puolesta sekä keinoja parantaa jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimintaa ja muita täydentäviä välineitä (SOLVIT-järjestelmä, FIN-Net, ECC-Net sekä vaihtoehtoiset ja tuomioistuinten ulkopuoliset keinot).

⁽²⁾ EUVL C 321, 31.12.2003, s. 1.

⁽³⁾ EUVL C 44, 11.2.2011, s. 23.

⁽⁴⁾ KOM(2002) 725 lopullinen.

C. Puutteita

4.17 Lainsäädäntötekstien laadun parantamisen osalta ei ilmoiteta laadun arvioimiseen käytettäviä indikaattoreita eikä muuttujia.

4.18 Lainsäädännön yksinkertaistamisen osalta puuttuvat viittaukset käytännön toimenpiteisiin, jotka vaikuttavat itsestään selviltä ja joita ovat esimerkiksi

— varsinaista ja perusteellista kodifointia koskevat toimet, joissa ei ole kyse pelkästä säädöstekstien yhdistämisestä

— tarkistettujen ja muutettujen säädöstekstien julkaiseminen kokonaisuudessaan pelkkien lisäysten ja eri säädösten artikloihin tehtyjen viittausten sijasta.

4.19 Ei ole tehty selkeää valintaa asetusta koskevan säädös-vaihtoehdon hyväksi direktiivien käyttämisen sijasta, vaikka kyseinen lähestymistapa on osa Eurooppa 2020 -strategiaa.

4.20 Ei luoda minkäänlaista yhteyttä yhteisen viitekehyksen puitteissa toteutettavaan erittäin merkittävään työhön eikä käsiteltävinä oleviin komission viimeaikaisiin ehdotuksiin eurooppalaisen sopimusoikeuden yhdenmukaistamisen lisäämiseksi. ⁽⁵⁾

4.21 Tiedonannossa ei viitata tarpeeseen harkita järjestelmällisesti 28. järjestelmää koskevaa vaihtoehtoa sääntelyn parantamista koskevien aloitteiden yhteydessä. ⁽⁶⁾

4.22 Komitea kummastelee lisäksi, ettei tiedonannossa ole mainintaa itse- ja yhteissääntelyn roolista eikä siitä, että on pohdittava etukäteen, mitä voitaisiin hyödyllisellä tavalla ratkaista "pehmeän" lainsäädännön avulla ilman säädöksiä.

4.23 Tiedonannon suurimmat epäkohdat koskevat kuitenkin EU:n lainsäädännön soveltamiseen liittyviä näkökohtia. Tältä osin ETSK kiinnittää huomiota asiaa koskeviin lausuntoihinsa ⁽⁷⁾ sekä puheenjohtajavaltio Belgian aiheesta järjestämän äskettäisen konferenssin päätelmiin ⁽⁸⁾.

4.24 Erityisen merkityksellinen tältä osin on komission 1. lokakuuta 2010 antama Euroopan unionin oikeuden soveltamista käsittelevä kertomus ⁽⁹⁾, joka osoittaa, että huolimatta

⁽⁵⁾ Vihreä kirja toimintavaihtoehtoista etenemiseksi kohti kuluttajia ja yrityksiä hyödyttävää eurooppalaista sopimusoikeutta, KOM(2010) 348 lopullinen.

⁽⁶⁾ Ks. ETSK:n oma-aloitteinen lausunto "28. järjestelmä" (EUVL C 21, 21.1.2011, s. 26) sekä viittaukset, joita kyseiseen menetelmään tehdään merkittävässä selvityksissä, joista mainittakoon esimerkiksi Mario Montin 9. toukokuuta 2010 antama raportti uudesta strategiasta sisämarkkinoita varten, Felipe Gonzálezin 8. toukokuuta 2010 antama raportti Eurooppa 2030 -hankkeesta sekä Lamassouren 8. kesäkuuta 2008 antama mietintö *Le citoyen et l'application du droit communautaire* (Kansalaiset ja yhteisön lainsäädännön soveltaminen).

⁽⁷⁾ EUVL C 24, 31.1.2006, s. 52 ja EUVL C 18, 19.1.2011, s. 100.

⁽⁸⁾ Korkean tason konferenssi *European consumer protection enforcement day* (Bryssel 22. syyskuuta 2010).

⁽⁹⁾ 27. vuosikertomus Euroopan unionin oikeuden soveltamisen valvonnasta (2009), KOM(2010) 538 lopullinen.

vähäisestä parannuksesta edelliseen vuoteen verrattuna edelleen keskimäärin 51 prosenttia täytäntöönpanotoimista viivästyy ja rikkomusmenettelyjen keskimääräinen käsittelyaika on 24 kuukautta.

4.25 Tämän asian osalta komissio ei mainitse mitään keskeisiä syitä EU:n lainsäädännön yleisesti puutteelliselle soveltamiselle jäsenvaltioissa, joihin ETSK on puolestaan viitannut monissa yhteyksissä. Syynä tähän voi olla vain se, että kyse on ainoastaan poliittisesta asiakirjasta. Kun otetaan huomioon asian merkitys järkevämmän sääntelyn kannalta, on kuitenkin aiheellista tuoda esiin seuraavat näkökohdat:

a) unionin säännösten sisällyttäminen virheellisesti tai epätäydellisesti kansallisiin lainsäädäntöihin, joiden puitteissa niitä pidetään usein epätoivottavina sekä kansallisille tavoille, totumuksille ja eduille vastakkaisina

b) kansallisten viranomaisten poliittisen tahdon puute noudattaa ja panna täytäntöön niiden lainsäädännölle ja kansalliselle perinteelle "vieraina" pidettyjä säännöksiä

c) jatkuva suuntaus lisätä maakohtaisesti unionin säädöksiin uusia tarpeettomia säännöksiä tai valita unionin säännöksistä vain osia (sääntelyn parantaminen [*goldplating*] ja parhaiden osien valikointi [*cherry picking*]); edellä todetun johdosta onkin suositeltavaa, että niiden vastaavuustaulukkojen lisäksi, jotka jäsenvaltioiden on laadittava toimielinten välisen sopimuksen ⁽¹⁰⁾ sekä komission ja EP:n välisen puitesopimuksen mukaisesti, jäsenvaltioita vaaditaan nimenomaisesti ilmoittamaan, mitkä niiden täytäntöönpanosäädösten säännöksistä johtavat ylisääntelyyn

d) kansallisten viranomaisten osin puutteelliset erityisvalmiudet ymmärtää unionin säännöstöä ja panna se täytäntöön

e) joidenkin tuomareiden ja oikeusjärjestelmän muiden toimijoiden (asianajajat, oikeushallinnon virkamiehet jne.) toisinaan vähäinen erityiskoulutus unionin oikeutta koskeissa kysymyksissä, mikä johtaa joskus siihen, että kansallisen lainsäädännön osaksi saatettuja säännöksiä sovelletaan väärin tai että niitä ei sovelleta lainkaan ja että kansallisessa lainsäädännössä sovelletaan rinnakkaisia sääntöjä

f) tarve laajentaa hallinnollisen yhteistyön toimenpiteitä, jotta kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja erityisesti kuluttajansuojajärjestöt otettaisiin mukaan toimintaan

g) oikeudellisten seuraamusten suunnittelun ja yhdenmukaistamisen puuttuminen ja niiden jättäminen jäsenvaltioiden vastuulle.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 321, 31.12.2003, s. 1.

4.26 Komission toimet olisi lisäksi kohdistettava ensisijaisesti kansallisille viranomaisille suunnattavaan tiedottamiseen ja kouluttamiseen erityisesti, kun kyse on viranomaisista, jotka ovat välittömässä vastuussa unionin oikeuden täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa. Tällöin tulisi tehostaa tuomareille ja ylipäänsä muille tuomiovaltaa käyttäville viranomaisille suunnattavaa tiedotusta ja koulutusta; heidän tehtävänä on viime kädessä tulkita oikeutta ja soveltaa sitä konkreettisiin riita-asioihin.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja – Tilintarkastuspolitiikka: kriisin opetukset”

KOM(2010) 561 lopullinen

(2011/C 248/16)

Esittelijä: **Peter MORGAN**

Komissio päätti 13. lokakuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Vihreä kirja – Tilintarkastuspolitiikka: kriisin opetukset

KOM(2010) 561 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 153 ääntä puolesta ja 1 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset**1.1 Yleiskatsaus**

1.1.1 Käsiteltävänä olevan vihreän kirjan otsikko on ”Tilintarkastuspolitiikka: kriisin opetukset”. ETSK pitää kriisin vakavuuden syynä sitä, ettei mikään asianomaisista tahoista toiminut niin kuin niiden olisi pitänyt. Erityisesti tämä koskee useiden pankkien hallituksia. Kun otetaan huomioon pankkien hallituksen epäonnistuminen, sääntely- ja valvontaviranomaisten ja lakisääteisten tilintarkastajien olisi pitänyt havaita kriisin taustalla olleet syyt. Ne kuitenkin epäonnistuivat tässä. EU on jo käsitellyt sääntely- ja valvontakysymyksiä. Lakisääteisten tilintarkastajien roolia on selvästi tarkistettava – itse asiassa ETSK ehdotti juuri tällaista tarkistusta De Larosièren raportista vuonna 2009 antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾. Vihreässä kirjassa tarkastellaan tilintarkastuksen roolin lisäksi myös sellaisia kysymyksiä kuin hallinnointi, valvonta ja keskittyminen. Myös ETSK:n mielestä näillä asioilla on vaikutusta tilintarkastajien suorituskykyyn kriisin aikana.

1.1.2 Vihreässä kirjassa esitetään 38 kysymystä. Kolme niistä koskee erittäin kiistanalaisia asioita: kysymys 18 pakollisia tarjouskilpailuja, kysymys 28 yhteisiä tarkastuksia ja kysymys 32 neljän suuren tilintarkastusyhteisön syntymiseen johtaneen yhdistymiskehityksen peruuttamista. Riippumatta siitä, mihin poliittisiin toimenpiteisiin komissio aikoo ryhtyä, ETSK kehottaa joka tapauksessa tekemään tarkan vaikutustenarvioinnin ennen asiasta päättämistä.

1.2 Tilintarkastajan rooli

1.2.1 Lakisääteisten tilintarkastajien rooli siten kuin se on tällä hetkellä määritelty ja siten kuin sitä nykyään hoidetaan ei vastaa tarkoitustaan. Tarkastusvaliokunta tai valvontakomitea on lakisääteisten tilintarkastajien oleellinen vastapaino.

Lakisääteisten tilintarkastajien riippumattomuuden vahvistaminen ja tarkastusvaliokuntien uudistaminen ovat keskeinen osa tässä lausunnossa tehtäviä ehdotuksia.

1.2.2 ETSK ehdottaa vuonna 2006 julkaistun tilintarkastusdirektiivin muuttamista tarkastusvaliokunnan tai valvontakomitean roolin vahvistamiseksi.

- Enemmistön komitean jäsenistä sekä sen puheenjohtajan tulee olla riippumattomia.
- Joidenkin komitean jäsenten asiantuntemuksen tulee liittyä asianomaisen yrityksen toimialan erityispiirteisiin erityisesti pankkialalla.
- Tarkastusvaliokunnan tai valvontakomitean ei tulisi ainoastaan valvoa vaan myös kantaa todella vastuu tarkastusprosessin asianmukaisuudesta.

1.2.3 Sekä hallituksen että hallintoneuvoston toimintaan perustuvan kaksitasoiseen hallintojärjestelmän tapauksessa ETSK kannattaa lakisääteisen tilintarkastajan ja hallintoneuvoston suhteen vahvistamista.

1.2.4 Yleisesti ottaen ETSK:n mielestä tarvitaan seuraavia parannuksia:

- lakisääteisen tilintarkastajan tehtävien ja niihin liittyvän vastuun tarkentaminen
- lakisääteisen tilintarkastajan raportoinnin selventäminen ja ymmärrettävyyden parantaminen etenkin olemassa olevien riskien osalta
- tilintarkastuksen kehittäminen kohti yritystarkastusta, siten että sen yhteydessä kommentoidaan hallinto- tai valvontaelimen laatimaa analyysiä liiketoimintamallin kestävydestä, rahoitusaseman vakaudesta sekä yrittäjyysriskin havaittavuudesta ja siihen sovellettavasta lähestymistavasta

⁽¹⁾ EUVL C 318, 23.12.2009, s. 57.

— lakisääteisen tilintarkastajan ja yrityksen valvontaelinten välisen tilikauden aikaisen viestinnän vahvistaminen jo tarkastuksen aikana.

1.3 Hallinnointi ja riippumattomuus

ETSK ei kannata lakisääteisten tilintarkastajien toimeksiantojen pakollista vaihtamista mutta yhtyy näkemykseen, jonka mukaan lakisääteisiä tilintarkastuksia tekevien yritysten toimeksiantojen jatkuvuutta olisi rajoitettava säätämällä tilintarkastussopimusten uudelleen kilpailuttaminen pakolliseksi kuudesta kahdeksaan vuoden välein. Tarkastusvaliokunnan tai valvontakomitean olisi valvottava tarkasti lakisääteisiä tilintarkastuksia tekevien yritysten asiakkailleen tarjoamia muita kuin tarkastuksiin liittyviä palveluita, ja kyseisten yritysten suurille yrityksille tarjoamat riskineuvontapalvelut sekä sisäiset tilintarkastuspalvelut tulisi eturistiriitojen vuoksi kieltää kokonaan. Veroneuvontapalvelujen tarjontaa olisi rajoitettava aina kun asiaan voi liittyä merkittäviä, lakisääteisten tilintarkastajien toimintaan liittyviä eturistiriitoja.

1.4 Valvonta

Lakisääteisille tilintarkastajille ja valvojille olisi asetettava lakiin perustuvan velvollisuus tavata säännöllisesti. Tämä on erityisen tarpeellista järjestelmän kannalta tärkeiden pankkien tapauksessa.

1.5 Keskittyminen

Suuryritysten tilintarkastusmarkkinat ovat pääosin keskittyneet neljän suuren tilintarkastusyhteisön (Big Four) hallintaan, mikä on johtanut oligopolin muodostumiseen. Ennen Arthur Andersonin konkurssia yrityksiä oli viisi. Uusi konkurssi ei tule kysymykseen. ETSK suosittelee likvidaatiosuunnitelmiin perustuvia lyhyen aikavälin toimenpiteitä mahdollisen konkurssin vaikutusten lieventämiseksi. Pidemmällä aikavälillä komitea katsoo, että markkinat on järjesteltävä uudelleen. Tätä varten se suosittelee, että oligopoli siirretään jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten käsiteltäväksi alkaen Saksasta, Alankomaista ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta.

1.6 Euroopan markkinat

Lakisääteisiä tilintarkastuksia koskevien tehokkaiden eurooppalaisten markkinoiden luominen on toivottava tavoite, mutta vero-, lainsäädäntö- ja kielierot muodostavat edelleen suuren esteen. Jonkinasteinen rationalisointi on mahdollista.

1.7 Pk-yritysten aseman yksinkertaistaminen

Pk-yrityksiä on kaikenmuotoisia ja -kokoisia. Jos niiden toimintaan liittyy ulkoisia investointeja tai merkittäviä pankkijärjestelyjä ja/tai arvoketjuna asianmukaisuudesta huolestuneita toimittajia, on vaikea nähdä moniakaan oikoteitä.

1.8 Kansainvälinen yhteistyö

ETSK:n mielestä kansainvälistä yhteistyötä on pakko tehdä. Tämä vaatii yhteisiä aloitteita finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (FSB) ja G20-ryhmän kanssa, mutta kaikkein ensimmäisenä olisi ryhdyttävä välittömiin toimenpiteisiin Yhdyntöjen kanssa G8-ryhmän puitteissa.

1.9 Hallinto- ja ohjausjärjestelmät

ETSK pahoittelee sitä, ettei tilintarkastuspolitiikkaa koskevassa vihreässä kirjassa ole hallinto- ja ohjausjärjestelmiä käsittelevää lukua. Hallinto- ja ohjausjärjestelmistä on juuri julkaistu uusi vihreä kirja (KOM(2011) 164 lopullinen). On erittäin tärkeää, että komissio yhdistää hallinto- ja ohjausjärjestelmiä ja tilintarkastuspolitiikkaa koskevat ehdotuksensa. Näitä kysymyksiä ei voida erottaa toisistaan, kun ajatellaan yritysten kirjanpidon todenperäisyyttä.

2. Johdanto

2.1 Voimassa olevan lainsäädännön mukaan hallitus on vastuussa yrityksen kirjanpidosta sekä oikean ja riittävän kuvan antamisesta yhtiön asioista. Suurten yritysten on noudatettava IFRS-kirjanpitokäytäntöä. Lakisääteisten tilintarkastajien velvollisuutena on arvioida, onko hallituksen antama kuva oikea ja riittävä ja onko IFRS-kirjanpitokäytäntöä noudatettu. Hallituksen kertomus ja lakisääteisten tilintarkastajien tarkastuskertomus julkaistaan molemmat yritysten vuosikertomuksessa ja tilinpäätöskertomuksessa. Pankinjohtajien ennen kriisiä laatimissa vuosikertomuksissa ei tulevasta kriisistä varoitettu millään tavalla, ja lakisääteiset tilintarkastajat antoivat jatkuvasti kyseisille kertomuksille puhtaat paperit. Kriisin tärkein opetus on, että tämän tilanteen on muututtava. ETSK:n mielestä muutoksessa olisi keskeyttävä tarkastusvaliokunnan tai valvontakomitean työhön sekä lakisääteisten tilintarkastajien riippumattomuuden turvaamiseen.

2.2 Nykytilanne heijastuu vuosikertomuksissa julkaistaviin johtajiston ja lakisääteisten tilintarkastajien lausuntoihin. Komitea on lisäksi perehtynyt lakisääteisiin tilintarkastuskertomuksiin, jotka ovat peräisin Ranskasta, Saksasta, Espanjasta ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Kaikissa jäsenvaltioissa lakisääteiset tilintarkastajat keskittyvät menettelyyn ja prosessiin. Kaikkialla EU:ssa tilintarkastajat viittaavat IFRS-kirjanpitokäytännön noudattamiseen. Nyt onkin esitetty huolia siitä, että IFRS-kirjanpitokäytännön noudattamista koskevan kohdan rastiminen korvaa eräiden kirjanpitoon ja tilintarkastukseen liittyvien näkökohtien arvioimisen.

2.3 Yhden neljästä suuresta tilintarkastusyhteisöstä Saksassa tekemien, Deutsche Bank, Munich Re ja BMW -yrityksiä koskevien vuoden 2009 tilintarkastuskertomusten tarkastelu osoittaa muun muassa sen, että kertomusten englanninkielisissä käännöksissä käytetään lähes samoja sanamuotoja siitä huolimatta, että yritykset ovat hyvin erilaisia. Tämä taipumus käyttää tyyliä tekstiä piilottaa käyttäjältä tarkastuksen oleellisen sisällön. Lakisääteinen tilintarkastaja vahvistaa, että asianmukaisia menettelyjä on noudatettu, mutta tarkastuksen monipuolisuudesta ei ole näytettyä. ETSK:n mielestä tarvitaankin muutoksia sen varmistamiseksi, että tilintarkastuskertomuksissa sisältö on muotoa tärkeämpi.

2.4 Ulkopuoliset tilintarkastajat luottavat laajasti asiakkaidensa sisäisiin valvontajärjestelmiin, ja tarkastuksissa keskittyy suuressa osin näiden järjestelmien oikeellisuuteen. Suurissa yrityksissä harjoitetaan virallista sisäistä tarkastustoimintaa, joka on riippumatonta taloudellisesta toiminnasta ja josta raportoidaan suoraan tarkastusvaliokunnalle. Sisäisen tarkastuksen vastuulla

on tarkistaa sisäisten valvontajärjestelmien oikeellisuus. Eräät yritykset teettävät sisäisen tarkastuksen ulkoisella alihankkijalla. Tässä tapauksessa alihankkijana ei koskaan tulisi olla lakisääteisen tilintarkastuksen tekävä yritys. Tarkastusvaliokunnan tai valvontakomitean vastuulla on varmistaa sisäisen tarkastustoiminnan riippumattomuus ja lisäksi sisäisen valvontajärjestelmän oikeellisuus.

2.5 Tilintarkastuksen avulla varmistetaan vuosikertomukseen sisältyvän taloudellisen tiedon oikeellisuus, mutta nykyään ei esitetä mitään erityistä kertomusta yrityksen tekemistä liiketoimintaa koskevista päätöksistä. Yksi kriisin opetus on, että johtajiston tulisi raporteissaan kertoa tarkkaan yritystoiminnan taustatilanteesta arvioimalla muun muassa riskit ja että lakisääteisten tilintarkastajien olisi varmistettava näiden lausuntojen oikeellisuus. Tämän vuoksi lakisääteisten tilintarkastajien ei tulisi neuvoa asiakkaitaan riskinarvioinnissa ja -hallinnassa (2).

2.6 Osakkeenomistajille ja sidosryhmille suunnatun nykyisen raportointijärjestelmän puutteiden ja epäonnistumisten tarkastelun perusteella ja erityisesti tiettyjen pankkien kriisin aikana kokeman kohtalon valossa tarkastusvaliokunnan tai valvontakomitean roolin laajentaminen on saanut laajaa kannatusta. Esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan tilinpäätösraportointia valvova viranomainen (*Financial Reporting Council*) on ehdottanut raportointijärjestelmän uudistamisen perustaksi seuraavia periaatteita:

- Raportoinnin laatua on parannettava erityisesti yritysstrategian ja riskinhallinnan osalta.
- Tarkastusvaliokuntien merkitys on tunnustettava nykyistä laajemmin, ja sen vuoksi on korostettava enemmän niiden osallistumista tilinpäätösraportoinnin oikeellisuuden varmistamiseen.
- Tarkastusvaliokuntien on kannettava nykyistä avoimemmalla tavalla vastuunsa vuosikertomuksen oikeellisuudesta muun muassa valvomalla ulkoisten tilintarkastajien toimintaa.
- Tarkastusvaliokunnille sekä sijoittajille on annettava enemmän tietoa tarkastusprosessista, ja tilintarkastajien vastuualaa on laajennettava.
- Vuosikertomusten saatavuutta on parannettava teknologiaa käytämällä.

2.7 ETSK kannattaa näitä periaatteita. Tällä on seuraavat vaikutukset:

1. Johdon on kuvailtava nykyistä yksityiskohtaisemmin toimenpiteet, joihin se ryhtyy varmistaa niiden tietojen luotettavuuden, joihin yrityksen johtaminen sekä johtajiston toiminta perustuu, sekä varmistaa entistä avoimemman tiedottamisen yrityksen liiketoiminnasta ja kaikista siihen liittyvistä riskeistä.

(2) Riskinhallintaan kuuluvat riskien yksilöinti, arviointi ja priorisointi (ISO 31000 -standardin määritelmän mukaan riskillä tarkoitetaan epävarmuustekijöiden myönteistä tai kielteistä vaikutusta tavoitteisiin) sekä sen jälkeen resurssien koordinoitu ja taloudellinen käyttö ei-toivottujen tilanteiden todennäköisyyden ja/tai vaikutusten minimoimiseksi, seuraamiseksi ja hallitsemiseksi tai tarjolla olevien mahdollisuuksien maksimaaliseksi hyödyntämiseksi. Riskinhallintastrategioista mainittakoon riskin siirtäminen jonkin muun tahon kannettavaksi, riskien välttäminen, riskin haitallisten vaikutusten rajaaminen sekä yksittäisen riskin jonkin tai kaikkien vaikutusten hyväksyminen. Lähde: Wikipedia.org.

2. Lakisääteisten tilintarkastajien on laadittava kertomuksia, joihin sisältyy tarkastusvaliokunnan toiminnan täydellisyyttä ja asiantuntemusosaamista käsittelevä osa ja joissa kiinnitetään huomiota kaikkiin seikkoihin, joita tilintarkastajat pitävät väärinä tai epäjohtomukaisina tilinpäätöstietojen tai tarkastuksen yhteydessä saamiensa tietojen valossa.

3. Tarkastusvaliokuntien tai valvontakomiteoiden mahdollisuuksia valvoa yritysjohdon ja lakisääteisten tilintarkastajien toimintaa olisi vahvistettava lisäämällä avoimuutta, siten että kyseiset elimet laativat nykyistä täydellisempiä raportteja, joissa selitetään erityisesti, miten ne ovat kantaneet vastuunsa vuosikertomuksen oikeellisuudesta ja muista niiden vastuulle kuuluvista tehtävistä, kuten ulkoisen tarkastusprosessin valvonnasta ja lakisääteisen tilintarkastajan nimeämisestä.

2.8 Lakisääteisestä tilintarkastuksesta vuonna 2006 annettuun EU:n direktiiviin sisältyvät muun muassa seuraavat, tarkastusvaliokuntia koskevat ohjeet:

Jokaisella yleisen edun kannalta merkittävällä yhteisöllä on oltava tarkastusvaliokunta. Jäsenvaltioiden on määritettävä, koostuuko tarkastusvaliokunta hallintoelimen jäsenistä, jotka eivät kuulu sen johtajistoon, ja/vai tarkastettavan yhteisön valvontaelimen jäsenistä ja/vai tarkastettavan yhteisön yhtiökokouksen nimeämistä jäsenistä. Tarkastusvaliokunnan jäsenistä vähintään yhden on oltava riippumaton henkilö, jolla on asiantuntemusta laskentatoimen ja/tai tilintarkastuksen alalla.

Tämän rajoittamatta hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenten tai tarkastettavan yhteisön yhtiökokouksessa valittavien muiden jäsenten vastuuta, tarkastusvaliokunnan on muun muassa

1. tarkkailtava tilinpäätösraportoinnin prosessia;
2. seurattava yrityksen sisäisen valvonnan, mahdollisen sisäisen tarkastuksen ja riskinhallintajärjestelmien tehokkuutta;
3. valvottava tilinpäätöksen ja konsolidoidun tilinpäätöksen lakisääteistä tilintarkastusta.

2.8.1 ETSK katsoo, että edellä kohdissa 2.8 ja 2.9 yksilöityjen periaatteiden ja sääntöjen toteuttamiseksi kyseisiä ohjeita on yhteistoiminnasta annettuja nykyisiä säännöksiä noudattaen muutettava lisäämällä vaatimus, että enemmistön tarkastusvaliokunnan jäsenistä ja sen puheenjohtajan on oltava riippumattomia.

2.8.2 Pelkkä vaatimus asiantuntemuksesta laskentatoimen ja/tai tilintarkastuksen alalla ei riitä. Joidenkin komitean jäsenten asiantuntemuksen tulee liittyä asianomaisen yrityksen toimialan erityispiirteisiin erityisesti pankkialalla.

2.8.3 ETSK katsoo, että edellä kohdissa 2.6 ja 2.7 yksilöityjen periaatteiden ja sääntöjen mukaisesti tarkastusvaliokunnan tai valvontakomitean ei tulisi ainoastaan valvoa vaan myös kantaa todella vastuu kyseisten prosessien asianmukaisuudesta.

2.9 Jos kerran johtajisto on vastuussa tilinpidosta, olisi kiinnitettävä huomiota sen rooliin sekä vastuuseen kirjanpidon totuudenmukaisuudesta. Johtajisto esimerkiksi vakuuttaa, että se on hankkinut kaiken tarvittavan tiedon voidakseen hyvällä omallatunnolla seistä tilinpäätösten takana. Onko uskottavissa, että pankkien hallitukset olisivat hankkineet kaikki tarvittavat tiedot kriisiä edeltäneessä vaiheessa? Ymmärsivätkö ne ollenkaan asianomaisten yritysten likviditeettiriskit, kiinnelainaan perustuvien varojen huonon laadun tai lainasalkkuihin liittyneet riskit? Pankkien ja muiden yritysten on tulevaisuudessa varmistettava, että hallituksiin nimitettävillä riippumattomilla johtajilla on tarvittava osaaminen ja että he ymmärtävät nykyistä paremmin roolinsa ja vastuunsa.

2.10 Edellä kohdassa 2.6 yksilöityjen periaatteiden menestyksellinen täytäntöönpano edellyttää hallinto- ja ohjausjärjestelmien yleisempää tarkistamista. On oleellista integroida hallinto- ja ohjausjärjestelmiä sekä tilintarkastuspolitiikkaa koskevien vihreiden kirjojen päätelmät siten ettei niiden välille jää aukkoja.

2.11 Yhteenvedona voidaan todeta, että johtajisto on vastuussa oikean ja riittävän kuvan antamisesta liiketoiminnasta, kun taas lakisääteisen tilintarkastajan on varmistettava, että esitetty näkemys on todella oikea ja riittävä. Vastuun rajoittaminen on osakeyhtiöiden nauttima erityisoikeus. Lakisääteisellä tilintarkastuksella pyritään varmistamaan, ettei tätä erityisoikeutta käytetä väärin. Osakkeenomistajat, velkakirjanhaltijat, pankkiirit ja muut luotonantajat kantavat suoran taloudellisen riskin. Ne ovat suoraan riippuvaisia tilintarkastuskertomusten todenperäisyydestä. Muiden sidosryhmien – olivatpa ne sitten työntekijöitä, asiakkaita tai toimittajia – toimeentulo riippuu yrityksen toiminnan jatkuvuudesta. Pankkikriisin yhteydessä lakisääteiset tilintarkastajat epäonnistuivat, kuten myös kaikki muut vastuulliset osapuolet. Tilintarkastukset eivät voi olla immuuneja muualla rahoitusjärjestelmässä toteutettaville uudistuksille ja valvontatoimille. Nykytilanteen jatkuminen ei ole mahdollinen vaihtoehto.

3. Kysymykset

3.1 Johdanto

1) **Onko teillä tämän vihreän kirjan lähestymistapaa ja tarkoitusta koskevia yleisiä huomautuksia?**

Ks. tämän lausunnon tekstijakso 1.

2) **Onko tilintarkastuskertomusten todenperäisyyden varmistamiseen liittyvä tilintarkastuksen yhteiskunnallinen rooli mielestänne määriteltävä tarkemmin?**

Tilintarkastuskertomusten todenperäisyys on ehdoton edellytys yhteiskunnan toiminnalle, koska se on laajasti riippuvainen osakeyhtiöiden suorituskyvystä markkinataloudessa. Yleinen etu vaatii, että yritykset selviytyvät ja menestyvät. Tähän liittyy

moninainen yhdistelmä eri etunäkökohtia: osakkeenomistajat, velkakirjanhaltijat, pankkiirit ja muut luotonantajat ovat riippuvaisia kertomuksista arvioidessaan investointiensa ja lainojensa turvallisuutta; työntekijät ovat riippuvaisia kertomuksista arvioidessaan työpaikkojensa ja palkkojensa turvallisuutta; muut sidosryhmät ovat riippuvaisia kertomuksista arvioidessaan yritystä työnantajana, toimittajana tai asiakkaana; paikallisyhteisöt ja paikallis- ja keskushallinnot turvautuvat tilinpäätöksiin arvioidessaan yrityksen yhteiskunnallista panosta sekä sen veronmaksukykyä.

Näiden näkökohtien lisäksi pankeilla ja muilla luottolaitoksilla on perusluonteinen rooli markkinatalouden toiminnassa. Finanssikriisin aikana pankit eivät kyenneet täyttämään rooliaan rahan kierrättäjinä taloudessa. Tämän vuoksi ennen kriisiä laadittujen tilintarkastuskertomusten todenperäisyys on aiheellisesti asetettu kyseenalaiseksi. Tilinpäätösten oikeellisuus ja riittävyys on EU:n poliittisen, sosiaalisen ja taloudellisen organisaation kulmakivi. Lakisääteisiä tilintarkastuksia tekevät yritykset ovat vastuussa yleisen edun puolustamisesta.

3) **Katsotteko, että tilintarkastuksen laadun yleistä tasoa voitaisiin parantaa?**

Kyllä, koska tilintarkastuskertomukset eivät ole tarkoituksenmukaisia. Ne eivät heijasta lakisääteisten tilintarkastajien tekemää työtä. IFRS-kirjanpitoikäntönnön myötä myös tarkastettujen tilinpäätösten tarkoituksenmukaisuus saattaa vähetä erityisesti pankkien tapauksessa.

3.2 Tilintarkastajan rooli

4) **Olisiko tilintarkastuksissa mielestänne annettava lohdullinen kuva yritysten taloudellisesta tilasta? Sopivatko tilintarkastukset tähän tarkoitukseen?**

Tarkastukset eivät nykyisessä muodossaan sovi tähän tarkoitukseen. Yrityksen taloudellinen tila riippuu jatkuvasti sen liiketoimintamallin muutoksensietokyvystä (resilienssistä). Liiketoimintamallin testaaminen on pääasiassa instituutioiden ja analyytikkojen, ei lakisääteisten tilintarkastajien, tehtävä. Siitä huolimatta muutoksia tarvitaan. Johtajiston on raportoitava nykyistä avoimemmin yrityksen todellisesta tilasta. Lakisääteisen tilintarkastajan tehtävänä tulisi tämän jälkeen olla tilinpäätöksen ulkoinen vahvistaminen. Voidakseen tehdä tämän lakisääteisellä tilintarkastajalla on oltava alakohtaista erityistietoa luontaisista riskeistä. Tällainen ymmärrys näyttää puuttuneen, kun pankkien aktiivat ovat monimutkaistuneet. Tässä yhteydessä olisi myös selitettävä arviot, joita on tehty yritystoiminnan jatkuvuuden vahvistamiseksi.

5) **Olisiko käytettyä tilintarkastusmenetelmää selitettävä aiempaa paremmin käyttäjille, jotta voitaisiin kuroa umpeen odotusten ja todellisuuden välinen kuilu ja selkeyttää tilintarkastusten merkitystä?**

Kyllä. Lakisääteiset tilintarkastajat esittävät lyhyitä kommentteja tilintarkastuskertomuksessa ja tilinpäätöksessä, mutta niissä suuntaudutaan menettelyihin eivätkä ne paljasta mitään tarkastajan havainnoista, huolenaiheista tai arvioista. Kyse ei ole pelkästään menetelmien selittämisestä. Johtajiston on selitettävä

omat arvionsa ja päätöksensä, minkä jälkeen lakisääteisten tilintarkastajien olisi kerrottava, mitä menettelyä noudattaen he ovat tulleet siihen lopputulokseen, että tilinpäätöksessä annettava kuva todella on oikea ja riittävä. Tässä yhteydessä on tärkeää varmistaa, etteivät lakisääteiset tilintarkastajat jälleen kerran turvaudu vakioilmaisujen käyttöön.

6) Olisiko ”ammattillista kriittisyyttä” vahvistettava? Miten tämä voidaan saada aikaan?

Ammattillista kriittisyyttä voidaan vahvistaa edistämällä koulutusta, muuta kuin tilintarkastustoimintaa koskevaa asiantuntemusta, tarkastustulosten vertaisarviointia sekä tilintarkastuspartnerien johtamistaitoja. Lisäksi tilintarkastajien toiminnan nykyistä suurempaa avoimuutta koskevat, kohdassa 2 esitetyt vaatimukset edellyttävät, että lakisääteiset tilintarkastajat soveltavat ammatillista kriittisyyttä nykyistä tiukemmin. Ammatillisen kurinpitoelimen perustaminen kuhunkin jäsenvaltioon vahvistaisi kriittisyyttä.

Taloudellinen riippumattomuus lisäisi todennäköisesti entisestään ammatillista kriittisyyttä. Tarkastusvaliokunnan tai valvontakomitean olisi tarkasteltava ja arvioitava kriittisesti tilintarkastusasiakkaille tarjottavien muiden kuin tilintarkastuspalveluiden skaalaa, jotta voidaan rajoittaa kaikkia eturistiriitoja ammatillisen kriittisyyden harjoittamisen ja asiakkaalta saatavien tärkeiden tulojen säilyttämisen välillä. Kriittisyyttä vahvistaisi mahdollisesti myös se, jos pakolliset tarjoukkipailut (kysymys 18) vähentäisivät tarkastuksesta kulloinkin vastaavan tilintarkastusyrityksen toimeksiannon pitkäaikaisen jatkumisen todennäköisyyttä.

7) Olisiko tilintarkastuskertomuksissa annettaviin varauksiin liittyvää kielteistä mielikuvaa tarkasteltava uudelleen? Jos olisi, millä tavoin?

Ei. Osakkeenomistajien ja sidosryhmien olisi syytä olla huolissaan, jos lakisääteisten tilintarkastajien täytyy esittää varauksia johtajiston kertomukseen. Johtajiston ja/tai tarkastusvaliokunnan tai valvontakomitean raportoinnin avoimuuden lisääminen saatetaan kuitenkin selventää sidosryhmille syitä, joiden vuoksi lakisääteinen tilintarkastaja on esittänyt tilintarkastuskertomuksessa varauksia.

Pankkien tapauksessa varauksien antaminen voi synnyttää luottamuskriisin, millä voi olla vaikutuksia koko järjestelmään. Sen vuoksi lakisääteisen tilintarkastajan olisi raportoitava kaikista huolenaiheista mahdollisimman nopeasti sääntely- ja valvontaviranomaisille, jotta mahdollisiin ongelmiin voidaan puuttua nopeasti.

8) Mitä lisätietoja ulkopuolisille sidosryhmille olisi annettava ja miten?

Lakisääteiset tilintarkastajat ovat vastuussa osakkeenomistajille sekä niiden lisäksi myös työntekijöille ja muille sidosryhmille. Ne eivät raportoi erikseen sidosryhmille. Yritys on vastuussa tiedottamisesta sidosryhmille. Kuten tekstijaksossa 2 ehdotetaan, sekä johtajiston että lakisääteisten tilintarkastajien olisi lisättävä tiedottamistaan yrityksen valvontaelimille, osakkeenomistajille, työntekijöille ja muille sidosryhmille, ja tiedotuksen avoimuutta olisi lisättävä.

ETSK kehottaa lisäksi lakisääteistä tilintarkastajaa tuomaan havaitut riskit nykyistä selvemmin esille hallinto- tai valvontaelimiä varten laadittavissa tarkastusraporteissa. Lakisääteisen tilintarkastajan tulisi tiedottaa yritystoiminnan jatkuvuutta vaarantavista mahdollisista riskeistä. Tässä yhteydessä tulisi esittää näkemyksiä mahdollisista riskiskenaarioista ja vahinkojen suuruudesta sekä niiden todennäköisyyksistä. Tilinpäätöksen laatimisperiaatteen vaikutukset yrityksen varallisuuteen, rahoitukseen ja tulokseen tulisi esittää nykyistä avoimemmin.

9) Käydäänkö ulkopuolisten tilintarkastajien, sisäisten tarkastajien ja tarkastusvaliokunnan välillä asianmukaista ja säännöllistä vuoropuhelua? Jollei käydä, miten tätä yhteydenpitoa voidaan parantaa?

Pankkikriisin perusteella voidaan päätellä, ettei säännöllistä ja asianmukaista vuoropuhelua käyty kaikissa tapauksissa. Tarkastusvaliokunnan roolin korostaminen parantaisi viestintää.

10) Oletteko sitä mieltä, että tilintarkastajien olisi osallistuttava yritysten ilmoittamien sosiaalisen vastuun ja ympäristö vastuun alan tietojen luotettavuuden varmistamiseen?

Ehkä, mutta ei kuitenkaan ennen kuin EU:n tasolla on sovittu mahdollisista raportointivaatimuksista.

11) Pitäisikö tilintarkastajan antaa säännöllisemmin tietoja sidosryhmille? Pitäisikö myös vuoden lopun ja tarkastuskertomuksen antopäivän välistä aikaa lyhentää?

Sidosryhmien asemaa on käsitelty edellä kysymyksen 8 yhteydessä. Ajoitus ei ole ongelma.

12) Mitä muita toimenpiteitä voitaisiin suunnitella tilintarkastusten arvostuksen parantamiseksi?

Komission olisi tarkasteltava uudelleen IFRS-kirjanpitokäytännön käyttöönoton vaikutuksia, erityisesti kun ajatellaan sen soveltamista pankeissa. On esitetty huolia siitä, että IFRS-kirjanpitokäytännössä menettely ja standardien noudattaminen ovat syrjäyttäneet maltillisuuden ja konservatiivisen kirjanpidon kaltaiset kriittiset käsitteet. On todisteita siitä, että rajoittamalla tilintarkastajien liikkumavaraa terveen harkinnan käytössä IFRS-kirjanpitokäytäntö tarjoaa aikaisempaa vähemmän varmuutta. Siihen liittyy myös erityispuutteita, kuten kyvyttömyys ottaa huomioon ennustetut tappiot.

Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ylähuoneen teettämän tutkimuksen mukaan (suullinen tieto) IFRS-kirjanpitokäytännön puutteet ovat erityisen vakavat pankkien tilintarkastusten osalta. ⁽³⁾

⁽³⁾ 15. maaliskuuta 2011 julkaistu ylähuoneen raportti *Auditors: Market concentration and their role*, osa 1, s. 32; <http://www.parliament.uk/hleconomicaaffairs>.

*Kansainväliset tilintarkastusstandardit***13) Mitä mieltä olette ISA-standardien käyttöönotosta EU:ssa?**

Komitea kannattaa niiden käyttöönottoa. Tässä yhteydessä on kuitenkin noudatettava tiukkaa puolueettomuutta jäsenvaltioiden asianomaisiin oikeusjärjestelmiin nähden.

14) Pitäisikö ISA-standardeista tehdä oikeudellisesti sitovia koko EU:ssa? Jos pitäisi, olisiko käytettävä vastaavaa hyväksymismenettelyä kuin kansainvälisten tilinpäätösstandardien (IFRS-standardien) yhteydessä? Kun otetaan huomioon ISA-standardien laajamittainen käyttö EU:ssa, voitaisiinko niiden käyttöä edistää vaihtoehtoisesti muiden kuin sitovien välineiden (suositus, toimintaohje) avulla?

Ne pitäisi ottaa käyttöön mahdollisesti asetuksella.

15) Pitäisikö ISA-standardeja mukauttaa pk-yritysten ja pk-ammattinharjoittajien tarpeita vastaaviksi?

Ei välttämättä.

3.3 Tilintarkastusyhteisöjen hallinnointi ja riippumattomuus**16) Onko sellainen tilanne ristiriitainen, jossa tarkastettava yhteisö valitsee tilintarkastajan ja maksaa sen korvauksen. Mitä vaihtoehtoisia järjestelyjä suosittelette tässä yhteydessä?**

Ristiriita on mahdollinen, mutta hallittavissa. Lakisääteisten tilintarkastajien nimittäminen ja uudelleennimittäminen on tehtävä nykyistä avoimemmin, kuten tekstijaksossa 2 muotoilluissa ehdotuksissa esitetään. Se, että nimittämisestä vastaa yritys (tarkastusvaliokunta tai valvontakomitea), antaa mahdollisuuden nimittää sellainen lakisääteinen tilintarkastaja, joka kykenee parhaiten vastaamaan asianomaisen yrityksen erityisvaatimuksiin esimerkiksi liiketoiminta-alan tuntemuksen tai tarvittavan kansainvälisen ulottuvuuden osalta.

17) Olisiko aiheellista antaa kolmannen osapuolen tehdä valinta tietyissä tapauksissa?

Ei tavanomaisissa olosuhteissa. Asiaa saattaa kuitenkin olla aiheellista pohtia järjestelmän kannalta tärkeiden instituutioiden, kuten suurten pankkien, tapauksessa. Jos valvojat ovat säännöllisesti yhteydessä järjestelmän kannalta tärkeiden instituutioiden lakisääteisiin tilintarkastajiin ja ne ovat tyytymättömiä näiden suorituskykyyn tai riippumattomuuteen, valvojilla tulisi olla valta vaatia instituutiota tekemään muutoksia. Kyseessä pitäisi olla ainoastaan varavaltuus, koska valvojan esittämistä huolenaiheista tietoinen yritys tekee muutokset todennäköisesti itse.

**18) Olisiko tilintarkastusyhteisöjen toimeksiantojen kes-
tolle asetettava raja? Jos olisi, mikä olisi tilintarkastusyhteisö-
n toimeksiannon enimmäiskesto?**

Vastauksensa aluksi ETSK varoittaa, että kaikkien nykyiseen tilanteeseen ehdotettavien muutosten vaikutukset on arvioitava erittäin tarkoin.

Tarkastusryhmien ja johtajien kierrätys sekä puheenjohtajien, toimitusjohtajien ja talousjohtajien tavanomainen urakierto merkitsevät sitä, että yksilötasolla suhteiden vaihtelu on täysin riittävää. Ongelma on yritysten välinen: lakisääteisten tilintarkastajien tarve säilyttää asiakkaansa ja asiakkaan halu säilyttää

tilintarkasta, jonka toimintaan se on tyytyväinen. Tällaiset pitkäaikaiset suhteet saattavat vaarantaa riippumattomuuden ja ammatillisen kriittisyyden.

ETSK ei kannata lakisääteisten tilintarkastustoimeksiantojen piti-
tuuden rajoittamista säätämällä tilintarkastajien vaihtaminen pakolliseksi. Komitea suosittaa kuitenkin, että suuret yritykset velvoitettaisiin kilpailuttamaan lakisääteiset tilintarkastussopimuksensa uudelleen kuudesta kahdeksaan vuoden välein. Kutsu osallistua tarjouskilpailuun olisi lähetettävä ainakin yhdelle yritykselle, joka ei kuulu neljän suuren tilintarkastusyhteisön joukkoon. Tällainen menettely ei välttämättä johda lakisääteisen tilintarkastajan vaihtumiseen. Prosessin on siksi oltava avoin. Tarkastusvaliokunnan olisi selitettävä tarjouspyynnön ja tekemänsä päätöksen perusteet. Sen olisi myös järjestettävä tässä yhteydessä kokous tärkeimpien sidosryhmiensä kanssa.

**19) Olisiko tilintarkastusyhteisöjä kiellettävä tarjoamasta
oheispalveluja? Olisiko tällaista kieltoa sovellettava kaikkiin
yhteisöihin ja niiden asiakkaisiin vai vain tietentyyppeihin
laitoksiin, kuten järjestelmän kannalta merkittäviin rahoituslaitoksiin?**

Lakisääteisiä tilintarkastuksia tekevien yritysten mahdollisuuksia tarjota muita kuin tilintarkastuspalveluita muille kuin lakisääteisiä tilintarkastuspalveluita ostaville asiakasyrityksilleen ei tulisi rajoittaa, mutta mainittuja palveluita tulisi tarjota tilintarkastusasiakkaille ainoastaan tarkastusvaliokunnan tai valvontakomitean nimenomaisella suostumuksella. Suurten yritysten lakisääteisten tilintarkastusten riippumattomuuden korostamiseksi lakisääteisen tilintarkastajan ei tulisi tarjota asiakkaalleen riskineuvontaa eikä sen tulisi toimia sisäisenä tarkastajana. Veroneuvontapalvelujen tarjontaa olisi rajoitettava aina kun asiaan voi liittyä merkittäviä eturistiriitoja. Muihin kuin tilintarkastuspalveluihin ei yleisesti ottaen tulisi sisältyä konsultointi- eikä kirjanpito- palveluita. Konsultointipalvelut aiheuttavat vähemmän todennäköisesti eturistiriitoja lakisääteiseen tilintarkastukseen nähden kuin kirjanpito- palvelut. Tarkastusvaliokuntien olisi hyväksyttävä kaikki lakisääteisten tilintarkastajien tarjoamat muut kuin tilintarkastuspalvelut, siten että eturistiriidat vältetään. Niiden olisi myös seurattava näiden muiden kuin tilintarkastuspalveluiden kokonaisarvoa, ja kyseinen summa olisi julkaistava vuosikertomuksessa.

Pk-yritysten tapauksessa voitaisiin harkita vähemmän tiukkaa järjestelmää. Pk-yrityksiä on kaikenmuotoisia ja -kokoisia. Useissa tapauksissa olisi järkevää, että lakisääteinen tilintarkastaja tarjoaisi vero- ja riskineuvontapalvelut.

20) Pitäisikö säätää enimmäispalkkiosta, jonka tilintarkastusyhteisö voi saada yhdeltä ja samalta asiakkaalta?

Tähän voidaan vastata vain kunkin tilintarkastusyrityksen jäsenvaltiotasolla saamien kokonaistulojen osalta. Eettisiä tilintarkastusstandardeja käsittelevän kansainvälisen lautakunnan IESBA:n eettisten sääntöjen mukainen nykyinen yläraja, jonka mukaan kansallisella tasolla toimiva yritys voi saada yhdeltä asiakkaalta enintään 15 prosenttia kaikista palkkioistaan, on järkevä sen havaitsemiseksi, että tilintarkastuspalkkiot riippuvat tarkastettavan yrityksen mittasuhteista ja tarkastustoiminnan monimutkaisuudesta. Asiakkaat pyrkivät sitkeästi alentamaan näitä palkkioita. Muusta kuin tilintarkastustoiminnasta saaduista palkkioista olisi raportoitava erikseen.

21) Pitäisikö ottaa käyttöön tilintarkastusyhteisöjen tilinpäätösten avoimuutta koskevia uusia sääntöjä?

Kyllä, mutta kyseisten sääntöjen yhteydessä on otettava huomioon, että neljän suuren tilintarkastusyhteisön verkostot muodostuvat kansallisella tasolla toimivista erillisistä yrityksistä sen sijaan, että kukin niistä olisi yksi yksikkö. Tilintarkastusyhtyritysten on julkaistava tilinpäätöksensä aivan samoin kuin tarkastamiensa yritysten.

22) Mitä muita tilintarkastusyhteisöjen hallinnointiin liittyviä toimenpiteitä voitaisiin suunnitella tilintarkastajien riippumattomuuden vahvistamiseksi?

Joillakin lainkäyttöalueilla tilintarkastajat antavat vuosittain virallisen vakuutuksen riippumattomuudestaan. Yhdessä jäsenvaltiossa ne noudattavat valtion tilintarkastusyhtiöksiä varten laatimia sääntöjä. Eturistiriidan syntyessä niiden on luovuttava jostakin tehtävästään. Lisäksi tilintarkastusyhtyritysten olisi palkattava riippumattomia johtajia ja neuvonantajia.

23) Pitäisikö tutkia vaihtoehtoisia rakenteita, joita käyttämällä tilintarkastusyhteisöt voisivat hankkia pääomaa ulkopuolisista lähteistä?

Rajavastuuyhtiö on tilintarkastusyhtiöille houkutteleva rakenne. Vertailukohtana on luottoluokituslaitosten osakeyhtiörakenne, joka epäilemättä vaikutti jossain määrin finanssikriisiin johtaneisiin tuhoisiin luokituspäätöksiin. Jos uhkana ei ole rajoittamattomaan vastuuseen joutuminen jäsenvaltioiden tuomioistuimissa, kumppanuusjärjestelyjen olisi oltava riittävän vahvat. Jos muut yhtiöittämismuodot auttavat kuitenkin laajentamaan markkinoita, niihin olisi kannustettava. Vastuun rajaaamisesta voisi olla kahdenlaista hyötyä: se edistäisi uuden pääoman saamista markkinoille ja kannustaisi keskisuuria tilintarkastusyhtiöitä tekemään aggressiivisia tarjouksia suurten yritysten toimeksiantojen saamiseksi.

24) Kannattatko konsernien tilintarkastajia koskevia ehdotuksia? Onko teillä muita ajatuksia tästä aiheesta?

Konsernien tilintarkastajilla tulisi ilman muuta olla tarvittavat valtuudet ja tiedonsaantioikeudet, jotta ne voisivat kaikilta osin kantaa vastuunsa konsernin osakkeenomistajia kohtaan.

3.4 Valvonta

25) Millaisilla toimenpiteillä voitaisiin entisestään parantaa EU:ssa toteutettavan tilintarkastusyhteisöjen valvonnan yhtenäisyyttä ja sen puitteissa tehtävää yhteistyötä?

Tilintarkastusyhtyritysten standardien, toimilupien ja kansainvälisten verkostojen kaltaisiin kysymyksiin liittyy kansainvälinen ulottuvuus. Tilintarkastusyhtyritysten toimintamuotona ovat kuitenkin jäsenvaltioiden valvonnan alla olevat maakohtaiset yksiköt. ETSK kannattaa kansallisten valvojien kollegion luomista EU:n uuden finanssivalvontakehyksen yhteyteen.

26) Miten voitaisiin lisätä tietojenvaihtoa ja tiedonvälitystä suurten pörssiyhtiöiden tilintarkastajien ja sääntelyviranomaisten välillä?

Tiettyjä lakisäätteisiä vaatimuksia on jo olemassa, joskin on todisteita lakisäätteisten tilintarkastajien ja valvojien vuoropuhelun keskeytymisestä tietyissä jäsenvaltioissa kriisiä edeltäneinä vuosina. ETSK suosittelee, että Euroopan uusi pankkiviranomainen määrittelee pankkikohtaiset vaatimukset. Sääntelyviranomaisten olisi lisäksi pidettävä hallitusta ja sen puheenjohtajaa vastuullisina yhteydenpidosta niiden kanssa, ja niiden olisi voitava määrätä seuraamuksia siinä tapauksessa, että yritys jättää tiedottamatta keskeisistä asioista.

3.5 Keskittyminen ja markkinoiden rakenne

27) Voiko tilintarkastusmarkkinoiden nykyinen rakenne aiheuttaa järjestelmäriskin?

Komitean mielestä vaara markkinoiden vääristymisestä on todellinen. Se ei kuitenkaan usko, että minkään tilintarkastusyhtiön konkurssi aiheuttaisi välittömän järjestelmäriskin. Riippumattomuuden ja markkinoiden toiminnan näkökulmasta ainoastaan kolmen yrityksen hallitseva asema ei kuitenkaan olisi missään tapauksessa hyväksyttävissä. Äskettäinen finanssi- ja talouskriisi on korostanut sitä tosiasiaa, että riskinhallinnan on katettava kaikki mahdolliset tilanteet.

28) Uskotteko, että jos olisi pakollista muodostaa tilintarkastusyhtyritysten ryhmittymiä, joihin olisi otettava mukaan vähintään yksi muu kuin järjestelmän kannalta merkittävä tilintarkastusyhteisö, tilintarkastusmarkkinat muuttuisivat dynaamisemmiksi ja pienten ja keskisuurten yritysten pääsy laajamittaisten tilintarkastusten segmentille helpottuisi.

Ranskassa lainsäädäntö vaatii, että vähintään kahden yrityksen muodostaman ryhmittymän on tarkastettava yritysten tilit. Samanlaisia säännöksiä oli aikaisemmin myös Tanskassa, mutta niistä luovuttiin, koska niitä ei enää pidetty tarpeellisina. Ranskassa tätä järjestelyä on sovellettu vuodesta 1966 pörssiyhtiöihin. Vuonna 1984, jolloin angloamerikkalaiset tilintarkastusyhtiöt kasvattivat nopeasti markkinaosuuksiaan, se ulotettiin koskemaan konsolidoidun tilinpäätöksen julkaisemiseen velvoitettuja yhtiöitä. Kyseinen politiikka on ollut tietyssä määrin onnistunutta. Vuoden 2003 tietojen pohjalta vuonna 2006 tehdyn tutkimuksen⁽⁴⁾ mukaan tutkituista 468 ranskalaisyhtiöstä 54:ssä tilintarkastuksen teki kaksi neljästä suuresta tilintarkastusyhtiöstä, 241:ssä (51,5 prosenttia) yksi neljästä suuresta yrityksestä ja yksi ranskalaisyhtiö ja lopuissa 173:ssa suurten ja pienten ranskalaisyhtyritysten erilaiset kokonpanot.

Ranskan tilintarkastusmarkkinat eivät ole muotoutuneet pelkästään lainsäädäntötoimenpiteiden tuloksena. Yritysten omistus on Ranskassa paljon keskittyneempää kuin anglosaksisissa maissa, mikä vaikuttaa tilintarkastusta koskeviin vaatimuksiin. Esimerkkinä voidaan todeta, että yli 73 prosentissa ranskalaisyhtiöistä yksi suurin sijoittaja omistaa 25 prosenttia tai enemmän yrityksestä. Suurimpia omistajaryhmiä ovat yritykset (34 prosenttia), perheet (25 prosenttia) ja suuri yleisö (21 prosenttia), kun taas kansainvälisten sijoittajien osuus on vain 8,5 prosenttia.

⁽⁴⁾ Jere R. Francis (University of Missouri-Columbia), Chrystelle Richard (Université Paris Dauphine) ja Ann Vanstraelen (Universiteit Antwerpen ja Universiteit Maastricht): *Assessing France's Joint Audit Requirement: Are Two Heads Better than One?*

Tutkimuksen tulosten mukaan ”neljän suuren tilintarkastusyri-tyksen käyttö lisääntyy erityisesti, jos yrityksen omistusrakenne on vähemmän keskittynyt siten että yhden suuren omistajaryh-män sijaan sen omistajina useampia kansainvälisiä ja julkisia investoijia. Neljän suuren tilintarkastusyri-tyksen käyttö on sen sijaan vähemmän todennäköistä suurelta osin perheomistuksessa olevissa yrityksissä. Neljän suuren tilintarkastusyri-tyksen käyttö on lisäksi todennäköisempää instituutioiden (pankkien ja eläke-rahastojen) omistusosuuden kasvaessa. On myös tärkeää huo-mata, että eräät näistä omistajuuteen liittyvistä erityispiirteistä ovat lisäksi yhteydessä siihen, että käytetään pikemminkin kahta kuin yhtä neljästä suuresta tilintarkastusyri-tyksestä”.

Kun otetaan huomioon kyseinen yhteys omistajuuden ja tilin-tarkastuskäytäntöjen välillä, näiden tulosten perusteella ei voida turvallisesti vetää sitä johtopäätöstä, että Ranskan oikeudellinen ympäristö määritteli yksin tilintarkastusmarkkinoiden raken-teen Ranskassa. On kuitenkin huomautettava, että toisin kuin komission ehdotuksessa Ranskan lainsäädännössä ei edellytetä, että ”pieni” yritys liittyy yhteen ”suuren” yrityksen kanssa yhteis-ten tilintarkastusten toteuttamiseksi. Kuten komissio toteaa, vihi-reästä kirjasta järjestetyn kuulemisen yhteydessä tähän kysymyk-seen saatiin useita erilaisia vastuksia erityisesti siitä, parantavatko yhteiset tarkastukset tilinpäätöksiä vai lisäävätkö ne byrokratiaa ja kustannuksia.

Kysymykseen voidaan vastata, että yhteiset tarkastukset lisääisivät pienempien yritysten osallistumista suurten yritysten markki-noille. Siitä, vähentäisikö tämä todella keskittymistä ja millä aikavälillä näin tapahtuisi, ETSK kehottaa komissiota tekemään perusteellisen vaikutustenarvioinnin ennen minkään johtopää-töksen tekemistä asiasta. ETSK:n mielestä oligopoliin voitaisiin puuttua myös kilpailulainsäädännön avulla.

29) Onko teidän mielestänne tilintarkastajia vaihdettava ja tarjouskilpailuja järjestettävä määrävälein, jotta tilintar-kastusmarkkinoiden rakennetta voidaan vahvistaa. Kuinka pitkä määrävälin pitäisi olla?

ETSK ei kannata tilintarkastajien pakollista vaihtamista. Tarjous-kilpailujen pakollisen järjestämisen osalta ks. ETSK:n vastaus kysymykseen 18.

30) Miten olisi puututtava neljän suuren aiheettomaan suosimiseen?

ETSK kannattaa sitä, että lopetetaan neljän suuren tilintarkastu-syri-tyksen kaikenlainen aiheeton suosiminen esimerkiksi pank-kisopimusten avulla. Toimeksiantojen pakollinen antaminen ai-noastaan neljälle suurelle tulisi kieltää. Komissio voisi harkita sertifiointijärjestelmän käyttöönottoa, jotta voidaan todistaa seu-raavan tason tilintarkastusyri-tysten pätevyys tarkastaa suurten yritysten tilejä.

31) Oletteko samaa mieltä siitä, että valmiussuunnitel-mat, joihin sisältyy likvidaatiosuunnitelmia, ovat avainase-massa järjestelmäriskien ja yrityskonkurssien riskin torjun-nassa.

Sekä tilintarkastusyri-tyksiä että kansallisia sääntelyviranomaisia varten olisi oltava valmiussuunnitelmat. Tilintarkastusyri-tykset ovat kansainvälisiä verkostoja. Paras strategia olisi keskittyä minkä tahansa jäsenvaltiotason konkurssin torjumiseen samalla kun varmistetaan muun verkoston asianmukainen toiminta. Lik-vidaatiosuunnitelmilla olisi oltava keskeinen rooli kaikissa tor-juntastrategioissa. Mahdollisten ongelmien aikainen havaitsemi-nen helpottaisi torjuntasuunnitelmien täytäntöönpanoa.

32) Ovatko perusteet (esimerkiksi maailmanlaajuinen tarjonta, synergiaedut) suurten tilintarkastusyhteisöjen yh-distymiselle, jota on tapahtunut kahden viime vuosikym-men aikana, edelleen kiistattomat. Missä olosuhteissa voi-taisiin harkita yhdistymisten peruuttamista?

Kuten vastauksessaan kysymykseen 18, ETSK vaatii, että kaik-kien tällä alalla harkittavien toimenpiteiden vaikutukset arvioi-daan perusteellisesti. Kun Aasian tulevat supervallat laajentavat toimintaansa kaikkialla maailmassa, niiden tilintarkastusyri-tykset seuraavat todennäköisesti asiakkaitaan. Kaikkia valtiolähtöisiä toimenpiteitä, joilla pyritään pakottamaan tilintarkastusmarkki-noita muutokseen, olisi tarkasteltava 20 vuoden aikajänteellä. Lisäksi olisi kiinnitettävä vakavaa huomiota lainsäädännön mah-dollisiin tarkoituksen vastaisiin vaikutuksiin.

On vaikea ajatella paluuta entiseen, mutta tärkeää on varmistaa kilpailulainsäädännön noudattaminen tilintarkastusmarkkinoilla. ETSK kannattaa jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisille aseman korostamista alkaen Saksasta, Alankomaista ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Kilpailuviranomaisten olisi myös tutkittava tarkoin kaikki ehdotetut neljän suuren tilintarkastusyri-tyksen yrityshankinnat.

3.6 Eurooppalaisten markkinoiden luominen

33) Mikä on mielestänne paras tapa lisätä tilintarkastus-ammattilaisten työskentelyä muualla kuin kotimaassaan?

Sääntöjen ja sovellettavien lakien yhdenmukaistaminen voisi olla ensimmäinen askel. Myös ISA-standardien käyttöönotosta olisi apua. Vero-, lainsäädäntö- ja kielierot 27 jäsenvaltion välillä muodostavat epäilemättä esteen täysimittaiselle rajatylittävälle liikkuvuudelle.

34) Kannatatteko mahdollisimman pitkälle vietyä yhden-mukaistamista sekä EU:n laajuisia tilintarkastajien ja tilin-tarkastusyhteisöjen toimilupaa? Katsotteko, että niitä voi-taisiin soveltaa myös pieniin yrityksiin?

Kyllä, mutta asiaan liittyviä ongelmia ei tule aliarvioida. Tilin-tarkastajien eurooppalaisen toimiluvan käyttöönotto lakisäatei-sen IFRS-tilinpäätösraportoinnin alalla on ajateltavissa oleva rat-kaisu. Päätösten siitä, mitkä tilintarkastajat tai lakisääteiset tilin-tarkastusyri-tykset voisivat saada tällaisen toimiluvan, on siksi perustuttava tarkastuksen tekijän kykyyn tai haluun tarkastaa IFRS-tilinpäätöksiä.

3.7 Yksinkertaistaminen: Pienet ja keskiuuret yritykset ja ammatinharjoittajat

35) Oletteko sitä mieltä, että pk-yritysten tilinpäätöksiin voidaan soveltaa tilintarkastusta matalampaa palvelutasoa eli niin sanottua ”suppeaa tilintarkastusta” tai ”lakisääteistä tarkistusta” lakisääteisen tilintarkastuksen sijaan? Pitäisikö tällainen palvelu sallia vain sillä ehdolla, että tilinpäätöksen on valmistellut (sisäinen tai ulkopuolinen) kirjanpitäjä, jolla on asianmukainen pätevyys?

Pk-yrityksiä on kaikenmuotoisia ja -kokoisia. Jos niiden toimintaan liittyy ulkoisia investointeja tai merkittäviä pankkijärjestelyjä ja/tai arvoketjunsä asianmukaisuudesta huolestuneita toimittajia, on vaikea nähdä moniakaan oikoteitä. Hyväksytyn tilintarkastajan tekemä tarkastus voisi riittää mikroyrityksille, jotka vastaavat itse omasta rahoituksestaan.

36) Pitäisikö ns. safe harbour -periaatetta soveltaa, jos oheispalvelujen tarjoaminen kielletään pk-yrityksasiakkaille palveluja tarjoavilta tilintarkastajilta?

Kyllä, mutta tällaista kieltoa ei ole perusteltu.

37) Pitäisikö ”suppeaan tilintarkastukseen” tai ”lakisääteiseen tarkistukseen” yhdistää sisäistä laadunvalvontaa koskevia kevennettyjä sääntöjä ja valvontaviranomaisten toteuttama valvonta? Voitteko antaa esimerkkejä siitä, miten tämä voitaisiin toteuttaa käytännössä?

Ks. kysymys 35. Pienten yritysten tarkastukset ovat joka tapauksessa suppeita ja yksinkertaisia.

3.8 Kansainvälinen yhteistyö

38) Millaisilla kansainvälisen yhteistyön toimenpiteillä voitaisiin mielestänne parantaa tilintarkastusalan maailmanlaajuisten toimijoiden valvonnan laatua?

Varmistamalla G20-ryhmän maiden sekä finanssimarkkinoiden vakauden valvontaryhmän (FSB) osallistuminen. Aluksi tärkein toimenpide olisi kuitenkin G8-maiden tasolla tehtävä yhteistyö, siten että kiinnitetään erityishuomiota yhteyksiin Yhdysvaltojen sääntelyelimiin.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan keskuspankille – EU:n kehys finanssialan kriisinhallinnalle”

KOM(2010) 579 lopullinen

(2011/C 248/17)

Esittelijä: **Lena ROUSSENOVA**

Euroopan komissio päätti 20. lokakuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan keskuspankille – EU:n kehys finanssialan kriisinhallinnalle

KOM(2010) 579 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 132 puolesta ja 13 vastaan 20:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK jakaa komission huolen siitä, ettei konkurssiin ajautuvien finanssilaitosten tukemista julkisen talouden kustannuksella ja sisämarkkinoiden tasapuolisten toimintaedellytysten kärsiessä voida enää jatkossa hyväksyä, ja periaatteessa kannattaa ehdotettua kattavaa EU:n kehystä. Sen täytäntöönpano aiheuttaa niin jäsenvaltioille kuin pankeille lisäkustannuksia ja edellyttää ammattitaitoa, henkilöresursseja ja uudistuksia jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ja järjestelmiin. ETSK toivoo, että komissio tekee julkisen kuulemismenettelyn tulokset huomioon ottaen läpikotaisen **vaikutusten arvioinnin, jossa tarkastellaan aiheutuvia kustannuksia sekä tarvittavia henkilöresursseja ja lainsäädäntöuudistuksia**. Jotta ehdotus olisi realistinen, sen yhteydessä olisi esitettävä **henkilöstön rekrytointiaikataulu**, jossa otetaan huomioon, ettei tarvittavaa työvoimaa ole välttämättä heti saatavilla markkinoilla.

1.2 Komitea suosittelee kokonaisvaltaista lähestymistapaa ja kannustaa komissiota arvioimaan kriisinhallintakehyksen kumulatiiviset vaikutukset ottaen huomioon myös vaikutukset, joita aiheutuu kaikista uusista sääntelyvaatimuksista, uusista finanssialan veroista ja pankkimaksuista, jotka perustuvat pankkien kykyyn antaa kotitalouksille ja yrityksille lainoja kohtuullisin lainaehdoin vaarantamatta talouskasvua ja työpaikkojen luomista. ⁽¹⁾

1.3 ETSK kehottaa komissiota harkitsemaan tarvittavia toimenpiteitä valitun kriisinratkaisuviranomaisen, keskuspankin ja

valtiovarainministeriön (kun kumpaakaan kahdesta viimeksi mainitusta ei ole valittu kriisinratkaisuviranomaiseksi kyseisessä jäsenvaltiossa) toiminnan koordinoimiseksi ennen kriisinratkaisuooperaation suorittamista. Koordinointi olisi olennaisen tärkeää koko järjestelmän kannalta merkittävien suurten laitosten kriisinratkaisussa sekä useampien laitosten yhtäaikaisessa kriisinratkaisussa, jotta alaa voitaisiin suojella mahdolliselta ongelmien leviämiseltä ja luottamuskriisiltä.

1.4 Ehdotetun valvontaviranomaisten valmistelu- ja ennaltaehkäisytoimien osana suorittaman stressitestauksen lisäksi ETSK kehottaa komissiota tekemään IMF:n/Maailmanpankin finanssialan arviointiohjelmat pakollisiksi **kaikille jäsenvaltioille**, kuten de Larosièren raportissa ⁽²⁾ esitetään. Finanssialan arviointiohjelman puitteissa suoritettavassa analyysissä ja stressitestissä kytketään toisiinsa jäsenvaltion makrotalouden kehitys ja epätasapaino sekä makrotaloudellinen rahoitusvakaus ja mikrotason vakauteen kohdistuvat riskit, ja ne ovat siksi hyödyllisiä ja erittäin tarkoituksenmukaisia analyysivälineitä valvontaviranomaisille.

1.5 ETSK pitää tervetulleena komission ehdotusta varojen siirrettävyydestä ennaltaehkäisytoimena, mutta varoittaa, ettei valvontaviranomaisen tulisi velvoittaa konsernin muita yrityksiä antamaan rahoitustukea, vaan sen olisi oltava vapaaehtoista, ja että rahoitusvakauden ylläpitäminen edellyttää emojäsenvaltion ja vastaanottavan valtion yhdenvertaista kohtelua. Konsernin

⁽¹⁾ Ks. myös EUVL C 107, 6.4.2011, s. 16. Lausunnossa käsitellään yksityiskohtaisesti kriisinhallintakehyksen ja erityisesti pankkien kriisinratkaisurahastojen kustannuksia ja vaikutuksia finanssialaan ja laajemmin talouteen.

⁽²⁾ Jacques de Larosièren johtaman EU:n rahoitusvalvontaa käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän raportti, 25. helmikuuta 2009, Bryssel, s. 64.

sisäistä rahoitustukea olisi annettava vain konsernin tekemän rahoitus sopimuksen perusteella ja seuraavien edellytysten täyttyessä:

- Tärkein edellytys on se, että rahoitustukea voidaan antaa vain, jos rahoitusta antava yritys noudattaa tuolloin ja jatkossa sekä kaikissa olosuhteissa direktiivin 2006/48/EY vakavaraisuusvaatimuksia tai rahoituksen antajan kotivaltion mahdollisia tiukempia kansallisia pääomavaatimuksia. ETSK suosittelee, että kaikki valvontaviranomaiset ja välittäjät noudattavat tätä ehtoa, myös EPV-kollegion jäsenten ollessa erimielisiä.
- ETSK katsoo, että rahoituksen antajan kotivaltion makrotaloudellisen rahoitusvakauden säilyttämiseksi rahoituksen antajan valvontaviranomaisella olisi oltava valtuudet estää konsernin rahoitustukisopimukseen perustuva varojen siirto tai rajoittaa sitä, jos se uhkaa rahoituksen antajan likviditeettiä, maksukykyä ja rahoitusvakautta ja sen kotivaltion finanssialaa.

1.6 Erityisjohtajan nimittäminen viestii pankilla olevan ongelmia, ja tämä saattaa nakertaa tallettajien luottamusta ja aiheuttaa talletuspakojä. Jos erityisjohtajia nimitetään useampaan laitokseen samana aikana, tämä saattaa aiheuttaa vakavia häiriöitä. Tällöin olisi toteutettava muita varotoimia asianomaisten pankkien ja koko alan suojelemiseksi mahdolliselta ongelmien leviämiseltä ja luottamuskriisiltä.

1.7 ETSK kehottaa komissiota arvioimaan *bail-in*-välineiden vaikutuksen pankkialaan ja rahoitusmarkkinoihin ja tekemään toteutettavuus- ja kustannus-hyöty-analyysit eri *bail-in*-välineistä niiden rajatylittävien vaikutusten, markkinoitavuuden ja avoimuuden mukaan.

1.8 Varjopankkijärjestelmää voitaisiin kehittää merkittävästi vastauksena sääntelyn tiukentamiseen ja uusien kriisinhallintatoimenpiteiden ja -välineiden käyttöönottoon. Komission olisi varmistettava, että sääntely- ja valvontaviranomaiset pystyvät suojaamaan pankkeja riskiltä, että pankkialan ulkopuolelta tulevat ongelmat leviäisivät niihin. Varjopankkeihin voitaisiin myös soveltaa tiukempia sääntelyvaatimuksia, ja niiden tulisi voida vastata tappioista.

2. Johdanto

2.1 Hallitukset eivät finanssikriisin aikana antaneet pankkien ja muiden rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävien finanssilaitosten tehdä konkurssia. Monenlaisia toimenpiteitä otettiin käyttöön: joissain tapauksissa pankit tarvitsivat pääomasijoituksia, joista aiheutui huikeita kustannuksia julkiselle taloudelle (ne toivottavasti saadaan takaisin myöhemmin), toisissa ne tarvitsivat likviditeettitukea ja/tai velkatakauksia. Tästä aiheutui kaikissa

tapauksissa painetta rahoitusmarkkinoille ja merkittäviä vääristymiä toimintaedellytysten tasapuolisuuteen sisämarkkinoilla ja maailmanlaajuisesti.

2.2 Kaikki ovat yhtä mieltä siitä, että kriisi ei saa enää koskaan toistua, ja komissio onkin antanut useita kriisinhallintaa ja -ratkaisuun liittyviä tiedonantoja. Ensimmäisessä tiedonannossa, joka annettiin lokakuussa 2009 ⁽³⁾, käsitellään muutoksia, joita tarvitaan mahdollistamaan tehokas kriisinhallinta ja kriisiratkaisu tai konkurssiin menevän rajatylittävää toimintaa harjoittavan pankin hallittu likvidaatio. Toukokuussa 2010 julkaistiin toinen tiedonanto ⁽⁴⁾, jossa pohdittiin keinoja rahoittaa kriisiratkaisua siten, että samalla minimoitaisiin moraalikato ja suojattaisiin julkisia varoja. ⁽⁵⁾ Tiedonannossa KOM(2010) 579 lopullinen esitetään kattava EU:n kehys vaikeuksissa olevia ja konkurssiin ajautuvia pankkeja varten sekä poliittiset suuntaviivat, joita komissio aikoo noudattaa. Valmisteilla olevan lainsäädäntökehysten teknisistä yksityiskohdista käynnistettiin julkinen kuulemismenettely joulukuussa 2010.

2.3 Komissio aikoo edetä asteittain kohti EU:n kriisinhallintajärjestelmää. **Ensimmäiseksi** on määrä antaa ennen kesää 2011 säädösehdotus yhdenmukaistetusta EU:n järjestelmästä kriisien ennaltaehkäisyä sekä pankkien elvytystä ja kriisiratkaisua varten. Siihen sisältyisi yhteisiä kriisiratkaisuvälineitä ja tiiviimpää yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa rajatylittävää toimintaa harjoittavien pankkien konkurssien selvittelyssä. **Toisessa vaiheessa** komissio tarkastelee pankkeihin kohdistuvien maksukyvyttömyysjärjestelmien paremman yhdenmukaistamisen tarvetta. **Kolmas askel** olisi yhdennetyn kriisiratkaisujärjestelmän luominen ja mahdollisesti EU:n yhteisen kriisiratkaisuviranomaisen perustaminen sitä varten vuoteen 2014 mennessä.

3. Huomioita

3.1 Soveltamisala ja tavoitteet

3.1.1 Komission tiedonannossa ehdotetaan kriisinhallintakehystä **kaikille useammassa maassa tai vain kotimaassaan toimiville luottolaitoksille ja joillekin sijoituspalveluyrityksille tyypistä ja koosta riippumatta sekä erityisesti koko järjestelmän kannalta merkittävälle laitoksille**. Alaviitteessä komissio selittää, että sen "tavoitteena on, että kehykseen kuuluvat sellaiset sijoituspalveluyritykset, joiden konkurssit voivat horjuttaa koko järjestelmää, ja se pohtii parhaillaan vaihtoehtoisia tapoja, joilla tällaiset yritykset voidaan määritellä". Monissa tiedonannon osissa viitataan luottolaitosten lisäksi sijoituspalveluyrityksiin, joita ei kuitenkaan ole selkeästi määritelty. ETSK odottaa, että komissio esittäisi selkeät määritelmät **sijoituspalveluyrityksille ja sijoitusrahastoille**, jotka saattavat olla koko järjestelmän kannalta merkittäviä, ja ottaisi tässä huomioon joulukuussa 2010 aloitetun julkisen kuulemismenettelyn tulokset. Komitea kannustaa komissiota myös arvioimaan, ovatko tiedonannossa KOM(2010) 579 lopullinen ehdotetut kriisiratkaisuvälineet ja -valtuudet riittäviä siihen, että niillä pystytään ratkaisemaan kaikki sijoituspalveluyrityksen tai sijoitusrahaston konkurssista aiheutuvat erityisongelmat.

⁽³⁾ KOM(2009) 561.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 254.

⁽⁵⁾ Ks. http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/ind_ex_en.htm.

3.1.2 Kriisien ennaltaehkäisy-, hallinta- ja ratkaisukehityksen pohjana on seitsemän periaatetta ja tavoitetta, joilla on tarkoitus varmistaa, että vaikeuksissa olevat pankit poistuvat markkinoilta horjuttamatta rahoitusvakautta. ETSK tukee suurinta osaa niistä, mutta neljäs ja viimeinen tavoite kaipaavat kommentteja ja täsmennystä.

— Komitea kannattaa komission näkemystä moraalikadon vähentämisen tarpeesta varmistamalla, että pankkien kriisinratkaisusta aiheutuvat tappiot jaetaan tasapuolisesti ja asianmukaisesti osakkeenomistajien ja velkojien kesken, mutta vain, jos niitä kohdellaan **normaalin etuoikeusjärjestyksen mukaisesti ja samoin kuin jos pankki olisi purettu**. Velkojia kohdellaan tässä prosessissa tavallisesti eri tavoin kuin osakkeenomistajia. Ehdotus jakaa tappiot osakkeenomistajien ja velkojien kesken voi olla oikeudellisesti kyseenalainen, ja tappioiden suhteellista jakautumista sekä kriteerejä, joiden mukaan velkojat katsotaan maksajiksi, olisi selitettävä tarkemmin: milloin, ja missä määrin? Tappioiden säilyttäminen osakkeenomistajille on epäilemättä oikea periaate, mutta ehdotus tappioiden jakamisesta myös velkojille herättää kysymyksiä, sillä käsitettä ei ole selitetty. Milloin ja missä määrin yksittäisen velkojan on kannettava tappioita? Onko tarkoituksena tehdä ero "syyllisten" tai "varomattomien" ja muiden velkojien välille? Millä perusteella ja missä olosuhteissa tappiot päätyvät koko pankkialan kannettaviksi?

— Viimeinen luetelmakohta: Komitea on samaa mieltä tarpeesta välttää pahemmat katastrofit, mutta "kilpailun vääristymien rajoittamisen" mainitseminen yhtenä ehdotetun kehityksen tavoitteena on vain sanahelinää, sillä vaikeuksissa olevan tai pahimmassa tapauksessa lähes konkurssiin ajautuneen laitoksen auttaminen kolmansien osapuolten kustannuksella on nimenomaan kilpailun vääristämistä.

3.1.3 Varjopankkijärjestelmää voitaisiin kehittää edelleen vastauksena sääntelyn tiukentamiseen ja uusien kriisinhallintatoimenpiteiden ja -välineiden käyttöönottoon. ETSK suosittelee, että sääntely- ja valvontaviranomaiset yrittäisivät välttää pankkialan ulkopuolelta tulevien ongelmien leviämistä pankkeihin ja antaisivat varjopankkien kantaa tappiot. Niihin olisi myös sovellettava asianmukaisia sääntelyvaatimuksia.

3.2 Kehityksen pääkohdat

3.2.1 Komission hahmottelema kehys on käsitteellisesti oikeanlainen, ja ETSK hyväksyy ehdotetut kolme toimenpideluokkaa:

i. valmistelu- ja ennaltaehkäisytoimet

ii. varhaiset valvontatoimet

iii. kriisinratkaisutoimet.

Kehityksen täytäntöönpano ei kuitenkaan ole kovin yksinkertaista, ja ETSK pitää tervetulleena aikomusta siirtyä asteittain ja jouhevasti nykyisistä kansallisista järjestelyistä ehdotettuun kehukseen. Eräiden kansallisten viranomaisten ehdottamat lukuisat aloitteet ja erilaiset kansalliset säädökset omistusoikeuksista, konkurssista ja pesänselvittäjien hallinnollisesta ja rikosoikeudellisesta vastuusta ovat kaikki esteitä, jotka hidastavat siirtymistä ehdotettuun kehukseen. Komitea toivoo, ettei "useiden vaihtoehtojen" valikoimaa käytetä väärin poliittisessa, taloudellisessa ja sosiaalisessa hätätilanteessa, vaan sitä hyödynnetään eli sen avulla varmistetaan joustavuus kansallisten sääntöjen mukauttamisessa EU:n lainsäädäntöön ja edistetään kaikenlaisten luottolaitosten rajatylittävän kriisinhallinnan ja -ratkaisun tehokasta koordinoitua ja yhteistyötä riippumatta laitosten koosta ja niiden keskinäisistä kytköksistä.

3.2.2 Kriisinhallinnasta vastaavat viranomaiset

Komission tiedonannossa todetaan erikseen, että vakavaraisuusvalvonnasta vastaavilla viranomaisilla on edelleen valtuudet toteuttaa varhaisia toimia vakavaraisuusdirektiivien nojalla. Kriisinratkaisuvaltuuksia käyttää sen sijaan kunkin jäsenvaltion nimeämä kriisinratkaisuviranomainen. ETSK hyväksyy komission suosituksen, että kriisinratkaisuviranomaisen olisi oltava pikemmin hallinto- kuin oikeusviranomainen, mutta tiedostaa esteet ja vaikeudet, joita tähän käytännössä liittyy. Komitea olettaa myös, että asiakirjoissa KOM(2010) 254 lopullinen ja KOM(2010) 579 lopullinen ehdotetuilla ennakkomaksuihin perustuvilla kansallisilla pankkien kriisinratkaisurahastoilla on myös omia kriisinratkaisuvaltuuksia, jos niitä perustetaan mainituissa tiedonannoissa esitettyjen suositusten mukaisesti. Vaikka kriisinratkaisuviranomaisten valinta on jätetty jäsenvaltioiden päätettäväksi, niiden olisi noudatettava EU:n tasolla määritettyjä yhteisiä sääntöjä ja periaatteita.

3.2.2.1 ETSK katsoo myös, että kriisinratkaisuooperaation onnistuminen edellyttää hyvää koordinoitua valitun kriisinratkaisuviranomaisen, keskuspankin ja valtiovarainministeriön välillä, kun kumpapaakaan viimeksi mainituista ei ole valittu jäsenvaltion kriisinratkaisuviranomaiseksi. Tämä on olennaisen tärkeää koko järjestelmän kannalta merkittävien suurten laitosten kriisinratkaisussa tai useampien rahoituslaitosten yhtäaikaisessa kriisinratkaisussa.

3.2.3 Valmistelu- ja ennaltaehkäisytoimet

Kaikki tässä asiakirjan jaksossa ehdotetut toimet ja aloitteet ovat käsitteellisesti oikeanlaisia ja epäilemättä tarpeellisia komission kaavaileman kehityksen tehokkaalle täytäntöönpanolle. Seuraavia kysymyksiä ei kuitenkaan saa sivuuttaa:

— Kuinka paljon ne maksavat ja kenen maksettavaksi ne lopulta tulevat?

— Pystyvätkö viranomaiset ja rahoituslaitokset löytämään ehdotettujen toimenpiteiden toteuttamiseen tarvittavat ammatilliset resurssit?

— Kuinka kauan kestää ennen kuin eurooppalainen järjestelmä on täydessä toimintavalmiudessa?

3.2.3.1 Valvontaviranomaisia vaaditaan erityisesti tiukentamaan valvontaa, arvioimaan ja valvomaan elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmia, toteuttamaan ennaltaehkäiseviä toimia (asiakirjan KOM(2010) 579 lopullinen kohta 3.2), osallistumaan yrityksen kriisinratkaisuun yhteistyössä kriisinratkaisuviranomaisten kanssa jne. Valvontaviranomaisista tulee käytännössä laitosten ylijohantajia. Normaalin raportoinnin lisäksi **rahoituslaitosten** on valmisteltava ja toimitettava viranomaisille elvytys- ja kriisinratkaisusuunnitelmat, joita on pidettävä jatkuvasti ajan tasalla. Jäsenvaltiot velvoitetaan myös **perustamaan kriisinratkaisuviranomaisia** tai laajentamaan nykyisten viranomaisten tehtäväkuvaa rahoituslaitosten kriisinratkaisuun.

3.2.3.1.1 Kaikki nämä toimet ovat epäilemättä tarpeellisia tervehdys- ja turvattujen rahoitusmarkkinoiden luomiseksi. Ongelmana on **niiden kustannusten määrittäminen** ⁽⁶⁾ ja **sen varmistaminen, että sekä viranomaiset että rahoituslaitokset löytävät riittävästi korkeasti koulutettua ammattitaitoista henkilöstöä** hoitamaan uusia tehtäviä. Suunnitelman korkeita kustannuksia voidaan pitää oikeutettuina päämäärän tärkeyden vuoksi, mutta henkilöstön puutteesta saattaa muodostua valtaisa este. Komissio tiedostaa tämän ja kehottikin kuulemisasiakirjassaan jäsenvaltioita arvioimaan kustannukset (myös henkilöstökustannukset), joita ehdotettujen valvonnan tiukentamista ja elvytys- ja kriisinratkaisusuunnittelua koskevien toimien toteuttaminen todennäköisesti aiheuttaa. **Jotta komission ehdotus olisi realistinen, sen yhteydessä olisi esitettävä arvio kustannusvaikutuksista sekä henkilöstön rekrytointiaikataulu**, jossa otetaan huomioon, ettei tarvittavaa työvoimaa ole välttämättä heti saatavilla markkinoilla.

3.2.3.2 Ehdotetun valvontaviranomaisten suorittaman stressitestauksen lisäksi ETSK kehottaa komissiota tekemään IMF:n/Maailmanpankin finanssialan arviointiohjelman ⁽⁷⁾ pakolliseksi **kaikille jäsenvaltioille**, kuten de Larosièren raportissa ⁽⁸⁾ esitetään. Finanssialan arviointiohjelma on tällä hetkellä pakollinen 25:ssä IMF:n jäsenmaassa, joista vain 11 on EU:n jäsenvaltioita. Finanssialan arviointiohjelman puitteissa suoritettavassa analyysissä ja stressitestissä kytketään toisiinsa jäsenvaltion makrotalouden kehitys ja epätasapaino sekä makrotaloudellinen rahoitusvakaus ja mikrotason vakauteen kohdistuvat riskit, ja siksi ne ovatkin hyödyllisiä ja erittäin tarkoituksenmukaisia analyysivälineitä valvontaviranomaisille.

3.2.3.3 ETSK kannattaa komission ehdotusta varojen siirrettävyydestä ennaltaehkäisytoimenä tilanteessa, jossa konsernin yrityksissä on likviditeettikriisi. Komitea on

vakuuttunut siitä, että tytäryhtiöihin perustuvan liiketoimintamallin turvaamiseksi valvontaviranomaisten ei tule velvoittaa antamaan rahoitustukea muille konsernin yrityksille, vaan sen on oltava vapaaehtoista. Likviditeettiongelmien leviämisen estämiseksi komitea suosittelee, että komissio täsmentää tarkasti ne olosuhteet ja edellytykset, joiden toteutuessa varoja voidaan siirtää. Komitea korostaa, että jäsenvaltioiden – niin emojäsenvaltion kuin vastaanottavan valtion – yhdenvertainen kohtelu on keskeisen tärkeää ongelmien leviämisen estämiseksi ja rahoitusvakauden ylläpitämiseksi.

3.2.3.3.1 Konsernin sisäistä rahoitustukea olisi annettava vain konsernin tekemän rahoitussopimuksen perusteella ja asetettujen pääoma- ja likviditeettiedellytysten täytyessä. Tärkein edellytys on se, että rahoitustukea voidaan antaa vain, jos tukea antava yritys **noudattaa tuolloin ja jatkossa sekä kaikissa olosuhteissa direktiivin 2006/48/EY vakavaraisuusvaatimuksia tai rahoituksen antajan kotivaltion mahdollisia tiukempia pääomavaatimuksia**. ETSK suosittelee, että kaikki **valvontaviranomaiset ja välittäjät** noudattavat tätä ehtoa, **myös EPV** kollegion jäsenten ollessa erimielisiä tai jos sopimukseen ei päästä. Komitea katsoo lisäksi, että konsernin sisäiselle rahoitustuelle voitaisiin saada valvontaviranomaisen hyväksyntä vasta **riski-arvioinnin ja stressitestin** jälkeen, ja **markkinoille olisi ilmoitettava** konsernin sisäisestä rahoitustuesta.

3.2.3.3.2 Rahoituksen antajan kotivaltion makrotaloudellisen rahoitusvakauden säilyttämiseksi **rahoituksen antajan valvontaviranomaisella** olisi oltava valtuudet **estää** konsernin rahoitustukisopimukseen perustuva **varojen siirto tai rajoittaa sitä**, jos se uhkaa rahoituksen antajan ja sen kotivaltion likviditeettiä, maksukykyä ja rahoitusvakautta.

3.2.4 Varhaisten toimien ja kriisinratkaisun käynnistimet

3.2.4.1 Po. luku vaikuttaa kokonaisuudessaan järkevältä ja yleisesti hyväksyttävältä. Valvontaviranomaisille uskotaan vaikea, arkaluontoinen tehtävä havaita paitsi tilanteita, joissa vakavaraisuusdirektiivin vaatimukset eivät täyty, myös merkkejä mahdollisesta vaatimusten täyttymättä jäämisestä. Tähän tarvitaan **pitkälle kehitettyjä välineitä ja ammattitaitoa** sekä tiiviimpää markkinoiden seuraamista.

3.2.4.2 Väliintulopäätökseen liittyvät tehtävät sekä kohdassa 3.4 kuvatut toimet edellyttävät varsin **subjektiivisia arvioita**, jotka kolmannet osapuolet tai jopa laitos itse voivat kyseenalaistaa viemällä ne oikeuteen tai muulla tavalla, vaikka ne olisivatkin perusteltuja ja ammatillisesti oikeutettuja. Valvontaviranomaisille tämä merkitsee velvollisuuksia ja/tai vastuuta, johon niiden olisi valmistauduttava. Muutama selkeästi määritelty määrällinen käynnistin voisi ehkä auttaa valvontaviranomaisia tekemään varhaisia toimia koskevia päätöksiä vähemmän riippuvaisina subjektiivisista arvioista ja vähemmän alttiina oikeudelliselle epävarmuudelle. Komitea pitää tervetulleena komission

⁽⁶⁾ Kustannusten rahoittamista käsitellään asiakirjan KOM(2010) 579 lopullinen kohdassa 3.4 ja asiakokonaisuuteen EUVL C 107, 6.4.2011, s. 16 kuuluvassa lausunnossa.

⁽⁷⁾ Ks. IMF, *Financial Sector Assessment program*, 2011, www.imf.org.

⁽⁸⁾ Jacques de Larosièren johtaman EU:n rahoitusvalvontaa käsittelevän korkean tason asiantuntijaryhmän raportti, 25. helmikuuta 2009, Bryssel, s. 64.

ehdotuksia kriisinratkaisun käynnistämistä ja tunnustaa tarpeen yhdistellä tasapainoisesti määrällisiä ja laadullisia käynnistimiä. Komitea myös kehottaa komissiota kiinnittämään erityistä huomiota niihin kriisinratkaisun käynnistimiin, joiden odotetaan ilmaisevan sen täsmällisen hetken, jolloin on käytettävä *bail-in*-välineitä.

3.2.5 Varhaiset toimet

Komission kaavailemat toimet vaikuttavat oikeanlaisilta ja hyväksyttäviltä, mutta **erityisjohtajan** nimittämistä on pohdittava tarkemmin. Aiemmissa oikeudellisissa tutkimuksissa on tunnustettu, että 'varhaisilla toimilla' tarkoitetaan eri asioita eri jäsenvaltioissa ja että valvontaviranomaisilla saattaa olla erilaiset erityisjohtajan nimittämisoikeudet. Joissakin jäsenvaltioissa erityisjohtajan nimittäminen **voi olla** kansallisen lainsäädännön mukaan **sallittua**, jolloin tarvitaan vain **pieniä muutoksia**. Muutamissa jäsenvaltioissa erityisjohtajien nimittämiseksi on olemassa oikeusperusta niiden säännösten ansiosta, jotka on annettu varhaisten väliintulotoimien käynnistämistä, kun pankki ei täytä pääomavaatimusta. Muissa jäsenvaltioissa **kansallinen yhtiölaki saattaa kieltää** erityisjohtajan nimittämisen muutoin kuin yhtiön johtokunnan tai yleiskokouksen päätöksellä, ja lainsäädäntöä voidaan muuttaa **vain antamalla uutta lainsäädäntöä**.

3.2.5.1 Komissio toteaa **veloista**, että erityisjohtajan nimittäminen ei saisi merkitä valtiontakausta eikä **asettaa valvontaviranomaisia vastuuseen**. Tämä on puhtaasti oikeudellisesta näkökulmasta vaikeasti hyväksyttävää: yleinen periaate on se, että päätöksen tekijä tai toimen toteuttaja on vastuussa sen seurauksista. On todennäköistä, että poikkeaminen tällaisesta periaatteesta ilman lainsäädännön tukea kyseenalaistetaan oikeudessa.

3.2.5.2 ETSK suosittelee, että erityisjohtajan nimittäminen tulisi mahdolliseksi selkeästi määritellyn käynnistimen perusteella, kun valvontaviranomainen **vakavaraisuusdirektiivin 136 artiklan** mukaisia valtuuksia käyttäessään vakuuttuu siitä, että luottolaitoksen johto **ei ole halukas tai kykenevä** toteuttamaan vaadittuja toimia. Komitea on vakuuttunut siitä, että jos erityisjohtajan nimittämispäätöksestä halutaan konsernijärjestelmässä oikeudellisesti sitova, konsolidointiryhmän valvojan olisi tehtävä päätös, kuitenkin niin, että se **neuvottelee ja koordinoi päätöksentekoa tiiviisti vastaanottavan valtion valvontaviranomaisten kanssa**.

3.2.5.3 Erityisjohtajan nimittäminen viestii pankilla olevan ongelmia, ja tämä saattaa nakertaa tallettajien luottamusta ja aiheuttaa talletuspakkoja. ETSK on huolissaan siitä, että jos erityisjohtajia nimitetään useampaan laitokseen samana aikana, tämä saattaa aiheuttaa vakavia häiriöitä. Tällöin olisi toteutettava muita varotoimia asianomaisten pankkien ja koko alan suojelemiseksi mahdolliselta ongelmien leviämiseltä ja luottamuskriisiltä.

3.2.6 Kriisinratkaisu

3.2.6.1 Luvussa esitetyt toimet ovat kaikki hyvin suunniteltuja, mutta komissio itsekin tunnustaa, että **pankkien maksukyvyttömyyttä koskevan lainsäädännön uudistaminen** saattaa olla tarpeen ja että asian tutkimista harkitaan (tiedonannon sivut 8–9). Kaikkia ehdotettuja toimia voidaan itse asiassa pitää **konkurssimenettelyn suuntaisena mutta tavanomaisista menettelyistä erillisenä menettelynä, jota sovelletaan lähes konkurssissa oleviin laitoksiin**. Useimmissa jäsenvaltioissa tarvittaneen kokonaan uutta lainsäädäntöä eikä pelkästään uudistuksia.

3.2.6.2 Suurin ero kriisinratkaisun ja konkurssin välillä on se, että kriisinratkaisun jälkeen laitos tai ainakin osa siitä jatkaa toimintaansa. Tämä oikeuttaa valvonta- ja kriisinratkaisuviranomaisten ohjauksen ja osallistumiseen menettelyn kaikkiin vaiheisiin. **Viranomaisilla ei kuitenkaan ole oikeudellista toimivaltaa**, mikä hankaloittaa valtuuksien ja tehtävien jakoa, vastuusta puhumattakaan. Komissio näyttää tiedostavan ongelman: käsitellessään suojatoimia vastapuolia ja markkinajärjestelyjä varten se mainitsee **oikeudellisen valvonnan** "sen varmistamiseksi, että asianomaisilla osapuolilla on asianmukaisesti oikeudet vastustaa viranomaisten toimia ja hakea hyvitystä".

3.2.6.3 Viranomaiset saattava törmätä tässä vaikeaan ja riskialttiiseen tilanteeseen: "asianomainen" osapuoli, joka haluaa kyseenalaistaa viranomaisten päätöksen, voisi turvautua oikeudelliseen muutoksenhakuun ja tuomioistuiniin voisi **päätää pysäyttää koko menettelyn**. Tämä riski on olemassa nykyisessä lainsäädännössä, ja se hyvin todennäköisesti toteutuu. **Kriisinratkaisumenettelyn viivästymisen tai pysähtymisen** mahdollisuutta olisi pyrittävä kaikin tavoin välttämään. Menettelyjen on tapahduttava oikea-aikaisesti ja ripeästi; viivästys tai este voisi tehdä viranomaisten aloitteet tyhjiksi ja saada aikaan negatiivisen markkinareaktion. Useimmissa jäsenvaltioissa on epäilemättä tehtävä **muutoksia lainsäädäntöön ja oikeudellisiin menettelyihin**, ja tarvittavat muutokset saattavat joissakin maissa olla merkittäviä, sillä maksukyvyttömyyskehykset ja oikeudelliset menettelyt ovat hyvin erilaisia.

3.2.7 Velkojen alaskirjaus

ETSK pitää tervetulleena komission pyrkimystä tarkastella suurten, monimutkaisten finanssilaitosten purkamiseen liittyviä haasteita ja velkojen alaskirjausvälineeseen liittyviä erityisongelmia. Komitea kannustaa komissiota luomaan kehyksen, jossa kyseinen väline todella edistää kaikkien järjestelmään kuuluvien laitosten, myös suurten ja monimutkaisten finanssilaitosten, kriisinratkaisua, ja korostaa yhteisen kansainvälisen kehyksen tärkeyttä. Komitea toivookin, että komissio harkitsisi Baselin komitean sopimusta, jonka mukaan koko järjestelmän kannalta merkittävillä finanssilaitoksilla olisi oltava vähimmäisvaatimuksia parempi tappionsietokyky. Komitea korostaa, että *bail-in*-välineet voitaisiin tunnustaa keinoksi parantaa finanssilaitosten – myös koko järjestelmän kannalta merkittävien laitosten – tappionsietokykyä, ja pitää tervetulleena niiden käyttämistä vaihtoehtona julkisin varoin tehtäville pelastusoperaatioille. ETSK

katsoo kuitenkin, että *bail-in*-välineiden suunnitteluun ja soveltamiseen liittyy eräitä askarruttavia seikkoja, ja kehottaa komissiota tutkimaan ja käsittelemään niitä erityisen huolellisesti.

3.2.7.1 ETSK katsoo, että velkojen alaskirjausvaltuuksia määriteltäessä ja harjoitettaessa olisi noudatettava mahdollisimman tarkasti maksukyvyttömyyslainsäädännössä vahvistettua tavanomaista saatavien etuoikeusjärjestystä. Siitä poikkeaminen poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi olisi vahvistettava etukäteen, ja asiasta olisi ilmoitettava ennakolta.

3.2.7.2 Komission olisi varmistettava, että järjestelmä on luotettava ja että heijastusvaikutuksilta vältetään silloin, kun pankin *bail-in*-välineisiin investoivat etupäässä muut pankit, joilla on keskinäisiä liiketoimintakytköksiä. *Bail-in*-välineiden tehokkuutta koko järjestelmään leviävien kriisien aikana sekä vaikutuksia, jotka syntyvät useiden finanssilaitosten aktivoitessa ne yhtäaikaaisesti, olisi tutkittava tarkasti, ja mahdollisten vakavien ongelmien torjumiseksi olisi ehdotettava lisätoimenpiteitä.

3.2.7.3 Komission olisi tutkittava tarkasti *bail-in*-välineiden mahdollista suhdanteita vahvistavaa taipumusta ja ailahtelua kriisitalanteessa ja pohdittava, milloin ja missä määrin niitä voidaan käyttää kriisioloissa.

3.2.7.4 ETSK odottaa komission tekävän arvioinnin eri *bail-in*-välineiden vaikutuksista pankkialan ja finanssimarkkinoiden yleiseen muutoksensietokykyyn (resilienssiin).

3.3 Rajatylittävän kriisinhallinnan koordinointi

3.3.1 EU:n pankkikonsernien koordinoitu kriisinhallinta

3.3.1.1 ETSK pitää tervetulleena komission pyrkimystä varmistaa rajatylittävän kriisinhallinnan asianmukainen koordinointi, ja korostaa, että järjestelyjen on taattava velkojen ja osakkeenomistajien yhdenvertainen kohtelu niin emojäsenvaltioissa kuin vastaanottavassa valtiossa, suojeltava ongelmien leviämistä kriisiaikana ja ylläpidettävä rahoitusvakautta kaikissa jäsenvaltioissa.

3.3.1.2 Komissio toteaa perustellusti jaksossa 4, että toimintaa on koordinoitava konkurssin yhteydessä ja että ”jaksossa 2 kuvatuilla toimenpiteillä varmistetaan, että **kriisinratkaisuviranomaisilla on käytettävissään samat välineet ja valtuudet**”. Tämä vaikuttaa kuitenkin täysin päinvastaiselta kuin jakson 3 alussa oleva maininta: ”**kehys ei määrää sitä, mitä toimia missäkin tapauksessa käytetään**”.

3.3.1.3 Toiminnan koordinointi edellyttää kaikilta valmiutta omaksua samat toimenpiteet, mikä aiempien kokemusten valossa ei vaikuta kovin todennäköiseltä. Komissio toki luultavasti tarkoittaa jaksossa 3 ainoastaan kansallisia tapauksia ja jaksossa 4 rajatylittäviä kriisejä, joiden yhteydessä toimivalta siirtyy Euroopan valvontaviranomaiselle. Huomio on silti paikallaan: **jos kukin kansallinen viranomainen voi vapaasti valita** omat menettelynsä, **Euroopan valvontaviranomaisen** edellyttämät menettelyt **saattavat olla erilaisia** tai ristiriidassa kansallisten menettelyjen kanssa. Tällöin ulkomaisen pankin kansallisen sivuliikkeen velkoihin saatetaan soveltaa eri menettelyjä kuin kansallisten pankkien velkoihin. Tästä saattaa seurata ongelmia, jotka liittyvät velkojille kuuluihin **samoihin oikeuksiin** sekä mahdollisesti **lainvalintaan** sisämarkkinoilla. Muutamia näistä

ongelmista käsitellään yksityiskohtaisesti kuulemisasiakirjassa, ja komitea toivoo, että konsultointi auttaa ratkaisemaan niistä useimmat.

3.3.1.4 Komitea tiedostaa, että jäsenvaltiot vastustaisivat ajatusta normatiivisista säännöistä ja että päinvastainen kanta ei ehkä ole realistinen, mutta jos kansallisille viranomaisille jätetään liikaa valinnanvapautta, joudutaan vaikeuksiin konserneihin kohdistuvien kansainvälisten kriisien yhteydessä. **Menettelyjen keskeisten piirteiden koordinointi** (mahdollisesti Euroopan valvontaviranomaisen alaisuudessa) olisi luultavasti tarpeen ennen kansallisten sääntöjen asettamista.

3.3.1.5 Komissio harkitsee **koordinoitikehykseen** kahta uudistusta: toinen perustuu **kriisinratkaisukollegioihin** ja toinen **konsernitason kriisinratkaisuviranomaiseen**. Viimeksi mainittu vaikuttaa järkevämältä, joustavammalta ja tehokkaammalta, sillä siinä **kriisinratkaisuviranomaiset ovat johtos asemassa** ja Euroopan pankkiviranomainen osallistuu tarkkailijana. Ensin mainitussa on kyse nykyisten valvontakollegioiden laajentamisesta ottamalla niihin kriisinratkaisuviranomaiset mukaan. Se ei välttämättä pysty nopeaan päätöksentekoon valvonta- ja kriisinratkaisuongelmien vuoksi.

3.3.1.6 **Yksi suuri ongelma on se, että konsernitason kriisinratkaisujärjestelmä ei olisi sitova**. Kansalliset viranomaiset, jotka eivät kannata järjestelmää, voisivat vapaasti ryhtyä ”itse näisiin toimiin”, vaikka niiden ”täytyisikin” ottaa huomioon, mitä vaikutuksia niiden päätöksellä on muihin jäsenvaltioihin, ”esittää perusteensa” kriisinratkaisukollegiolle ja ”keskustella” niistä kollegion muiden jäsenten kanssa. Aiempien kokemusten perusteella on jälleen aihetta **kielteiseen huomioon**: on erittäin todennäköistä, että jokainen kansallinen viranomainen suojelee ensisijaisesti pelissä olevia omia kansallisia etujaan. Ehdotettu menettely on liian raskas, aikaavievä ja mahdoton soveltaa silloin, kun kansallisten viranomaisten on reagoitava välittömästi. On epärealistista olettaa, että kansalliset viranomaiset odottaisivat ja pidättyisivät ryhtymästä kansallisiin toimenpiteisiin ennen kuin konsernitason kriisinratkaisuviranomaiset ovat tehneet päätöksensä, erityisesti silloin, kun tytäryhtiöt ovat liian suuria paikallisille markkinoille.

3.3.1.7 ETSK kehottaa komissiota yksinkertaistamaan menettelyä, jota noudattaen jäsenvaltiot esittävät näkemyksensä silloin, kun ne eivät kannata ehdotettua suunnitelmaa.

3.4 Kriisinratkaisun rahoitus

ETSK on jo kommentoinut aihetta lausunnossaan pankkien kriisinratkaisurahastoista.⁽⁹⁾ Komitea haluaa korostaa vielä, että

⁽⁹⁾ EUVL C 107, 6.4.2011, s. 16.

jokaisen tämän alan säädösluonnoksen yhteydessä olisi tehtävä perusteellinen analyysi ja vaikutusten arviointi, ja pankkiverojen tai -maksujen käyttöönotto eräissä jäsenvaltioissa olisi otettava täysimääräisesti huomioon.

3.4.1 Kriisinratkaisurahastot ja talletussuojajärjestelmät

ETSK on jo ilmaissut näkemyksensä pankkien kriisinratkaisurahastoista ja talletussuojajärjestelmistä äskettäisessä lausunnossa. ⁽¹⁰⁾

3.4.2 Kriisinratkaisurahastojen suunnittelu

3.4.2.1 Näennäisesti harmiton loppulause ”jos kustannukset ylittäisivät rahaston kapasiteetin, puuttuvat varat kerättäisiin pankkialalta” on jossain määrin ongelmallinen. Ei ole tavatonta vaatia koko ammattikuntaa vastaamaan yhden jäsenensä aiheuttamista tappioista, mutta tällöin olosuhteet olisi määriteltävä tarkasti ja ratkaisun seuraukset olisi ensin analysoitava perusteellisesti. Ratkaisulle tarvitaan soveltuva **oikeusperusta**. Rahastoon suoritettavien pakollisten maksujen säätäminen **asetuksella** on hyväksytty menettely, mutta jos tappiot on tarkoitus silyttää suoraan kolmansille osapuolille, tarvitaan lainsäädäntöä.

3.4.2.2 Hyväksyttävä yhdenmukainen lähestymistapa **maksuperusteeksi** voisi olla velkojen kokonaismäärä laadullisen arvioinnin perusteella tai velat ilman suojattuja talletuksia. Joustavuus on kuitenkin jälleen haitaksi: kukin jäsenvaltio voisi päättää eri tavoin, kunhan ”ehtona olisi, ettei tämä saa aiheuttaa vääristymiä sisämarkkinoilla”. Erilaiset kriteerit johtavat erilaisiin maksujärjestelmiin ja erisuuruisiin kustannuksiin eri maissa: **vääristyminen on joustavuuden vääjäämätön seuraus**.

3.4.2.3 Monet jäsenvaltioista ovat jo ottaneet käyttöön veroja ja **maksuja, joiden ominaisuudet (perusta, taso ja laajuus) vaihtelevat huomattavasti**. Komitea haluaa korostaa, että näiden eroavaisuuksien vuoksi **olisi tärkeää varmistaa asianmukainen koordinointi lyhyellä aikavälillä käytännön ratkaisuin, tarvittaessa kahdenvälisten sopimusten avulla**. Lisäksi komitea haluaa jälleen muistuttaa sisäänrakennettujen joustojärjestelyjen tärkeydestä kansallisissa maksujärjestelmissä lyhyellä aikavälillä, kun otetaan huomioon sääntelyn alalla tapahtuvat jatkuvat muutokset ja edistymisen kohti toimivaa EU:n laajuista ratkaisua keskipitkällä aikavälillä.

3.4.3 Rahastojen koko

ETSK on jo kommentoinut asiaa hiljattain antamassaan lausunnossa. ⁽¹¹⁾ **Määrällisen vaikutusten arvioinnin** tarvetta on syytä jälleen painottaa, samoin kuin tarvetta arvioida finanssialalla luottoihin käytettävissä olevien varojen jatkuvan hupenemisen vaikutusta sekä vakavaraisuusdirektiivin vaikutuksia.

3.5 Seuraavat vaiheet ja jatkotoimet

3.5.1 Seuraavat vaiheet: koordinoitikehys

Kansallisia maksukyvyttömyyssäädöksiä joudutaan epäilemättä muuttamaan uusien kriisinratkaisusäätöjen vuoksi, mutta **voidaan vain arvailla, miten se tapahtuu ja kuinka kauan se vie**. Lainsäädännön muuttamiseen osallistuvat niin hallitukset kuin parlamentit. Se on yleensä pitkälinen prosessi, varsinkin asian ollessa vaikea. Komission olisi pyrittävä välttämään ristiriidat eräiden jäsenvaltioiden **vakiintuneiden periaatteiden** kanssa ennen uuden asetuksen antamista.

3.5.2 Maksukyvyttömyyskehys (keskipitkällä aikavälillä)

Hallinnollinen likvidaatio ei ole tuntematon menettely, mutta useimmissa jäsenvaltioissa siitä yleensä huolehtii **tuomioistuimen nimittämä selvitysmies tuomioistuimen valvonnassa**. Pankkien likvidaation uskomisen hallinnollisten pankkien tehtäväksi ja valvottavaksi merkitsisi **toimivallan siirtoa oikeusviranomaisilta hallintoviranomaisille**, ja tämä saattaa olla jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön ja jopa perustuslakien vastaista.

3.5.3 Komission ehdottama EU:n finanssialan kriisinhallintakehys poikkeaa eräiden jäsenvaltioiden viimeaikaisista kriisinhallintaratkaisuksista, joita on toteutettu EU:n/IMF:n tukemien ohjelmien puitteissa. ⁽¹²⁾ Niissä on tarkoitus vahvistaa pankkien pääomapohjaa julkisin varoin sekä EU:n ja IMF:n rahoituksella. Tätä saatetaan jatkaa seuraavat pari vuotta eli samaan aikaan kun uusi EU:n kriisinhallintakehys ja pankkien kriisinratkaisurahastot on määrä ottaa käyttöön muualla EU:ssa. ETSK odottaa, että komissio ehdottaa soveltuvia siirtymätoimenpiteitä realistisella aikataululla, jotta kyseiset jäsenvaltiot voivat organisoida nopean, sujuvan ja täyden siirtymisen ehdotettuun EU:n kriisinhallintakehykseen ja pankkien kriisinratkaisurahastoihin. Tällöin on huolehdittava siitä, ettei maiden pankkisektoria heikennetä.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

European talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ Katso alaviite 9.

⁽¹¹⁾ Katso alaviite 9.

⁽¹²⁾ Ks. IMF:n Kreikkaa (nro 1168) ja Irlantia (nro 10366 ja nro 1147) koskevat maaraportit.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle seuraamusjärjestelmien lujittamisesta finanssipalvelujen alalla”

KOM(2010) 716 lopullinen

(2011/C 248/18)

Esittelijä: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

Komissio päätti 8. joulukuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle seuraamusjärjestelmien lujittamisesta finanssipalvelujen alalla

KOM(2010) 716 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 105 ääntä puolesta ja 2 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti sellaisen ylikansallisen järjestelmän käyttöönottoon, jossa seuraamukset ovat todella tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhtaisia. Komitea kannattaa komission tiedonannossaan omaksumaa lähestymistapaa, jolla pyritään takaamaan yhteiset vähimmäisvaatimukset, joita jäsenvaltioiden on noudatettava suunnitellessaan hallinnollisia seuraamuksia finanssipalvelusääntöjen rikkomisen varalta.

1.2 Käyttöön otettavalla sääntelykehyksellä on tarkoitus helpottaa niiden oikeudellisten periaatteiden toteutumista, joita EU on jo soveltanut menestyksekkäästi. Niihin kuuluu esimerkiksi aiheuttamisperiaate, jota tässä tapauksessa sovelletaan oikeasuhtaisesti seuraamuksena tuotetusta vahingosta ja varoittavana esimerkkinä finanssirikkomuksista tai sakkojen määräämättä jättämistä tai alentamista koskevasta politiikasta, joka liittyy tyypillisesti kilpailun vastaisten käytäntöjen tutkintaa ja syytteeseen asettamista koskeviin menettelyihin. Nämä periaatteet ovat tässä yhteydessä erityisen merkittäviä, sillä finanssilaitosten työntekijöillä saattaa olla poikkeuksellinen rooli rikkomusten paljastamisessa.

1.3 ETSK yhtyy komission näkemykseen siitä, että ilmaisulle ”seuraamus” on annettava laaja sisältö, joka kattaa sekä hallinnolliset toimenpiteet (maksujen määrääminen) että toimenpiteet laillisen järjestyksen palauttamiseksi, menetetyksi tuomitsemisen, johtajien jääväämisen, kumoamisseuraamukset (kuten toimiluvan peruuttaminen) sekä taloudelliset seuraamukset, uhkasakot ja muut vastaavat seuraamukset.

1.4 ETSK kehottaa komissiota tarkastelemaan mahdollisia tapoja pysäyttää finanssipetokset, jotka ovat saaneet alkunsa verotai finanssiparatiiseista tai päättyvät niihin ja joihin liittyy sisämarkkinoiden toimintaan vaikuttavia pääomaliikkeitä.

1.5 Määrättävän seuraamuksen ohella on harkittava laitto- masti hankittujen voittojen takavarikoimista ja rankaisuvia vahingonkorvauksia. Kuten ETSK on jo useaan kertaan todennut ⁽¹⁾, niiden tuotto on talletettava joukkokanteiden avustusra- hastoon, jotta kuluttajajärjestöjen on helpompi nostaa kollektiivisia vahingonkorvauskanteita. Muistin virkistykseksi ETSK toteaa ⁽²⁾ komissiolle ottaneensa useissa yhteyksissä kantaa siihen, että joukkokanteet on tarpeen yhdenmukaistaa ylikansallisin säädöksiin.

1.6 ETSK kehottaa komissiota ottamaan huomioon, että EU:n tulee tehdä kansainvälisiä sopimuksia unionin ulkopuolisten maiden kanssa vahvistaakseen voimassa olevan taloudellisia seuraamuksia koskevan lainsäädännön vaikutuksia unionin ulkopuolella, jotta voidaan taata sen tehokkuus sekä sen varoit- tava luonne finanssipalveluja koskevien säännösten rikkomista- pauksissa

2. Johdanto

2.1 Finanssikriisi on herättänyt epäilyjä siitä, onko finans- simarkkinasääntöjen noudattaminen ja soveltaminen aina asian- mukaista koko unionissa. EU-sääntöjen puutteellinen täytän- tönpano yhdessä jäsenvaltiossa voi vaikuttaa merkittävästi ra- hoitusjärjestelmän vakauteen ja toimintaan muissakin jäsenvalti- oissa.

2.2 Ecofin-neuvosto pyysi komissiota ja kolmea valvontavi- ranomaisten komiteaa (Euroopan pankkivalvontaviranomaisten komiteaa [CEBS], Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviran- omaisten komiteaa [CEIOPS] ja Euroopan arvopaperimarkkina- valvojen komiteaa [CESR]) tekemään monialaisen tilannearvion seuraamusvaltuuksien yhdenmukaisuudesta, vastaavuudesta ja tosiasiallisesta käytöstä jäsenvaltioissa.

⁽¹⁾ EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1–19 ja EUVL C 175, 28.7.2009, s. 20–25.

⁽²⁾ EUVL C 324, 30.12.2006, s. 1.

2.3 Seuraamusjärjestelmien lujittaminen on kansainvälisellä tasolla osa finanssialan uudistusta, kuten Washingtonissa 15. marraskuuta 2008 kokoontuneiden G20-ryhmän johtajien huippukokouksesta voidaan päätellä. Heinäkuussa 2010 annetussa kuluttajansuojaa ja Wall Streetin uudistusta koskevassa Dodd–Frank-laissa (*Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*) säädetään Yhdysvaltojen rahoitusjärjestelmän laajamittaisesta uudistuksesta.

3. Tiedonanto

3.1 Komissio käsittelee tiedonannossa edellä mainittujen selvitysten ja jäsenvaltioiden kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta seikkoja, joihin tarvittaisiin parannuksia, ja ehdottaa mahdollisia EU-toimia, joilla seuraamusjärjestelmiä voidaan yhtenäistää ja tehostaa. Finanssialalla tehokkaat seuraamusjärjestelmät ovat keskeinen osa valvontajärjestelmää, jolla pyritään varmistamaan terveellä ja vakaalla pohjalla olevat finanssimarkkinat sekä kuluttajien ja sijoittajien suoja.

3.2 Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia, jotta niillä voidaan varmistaa EU:n oikeuden täysimittainen soveltaminen. Seuraamuksia voidaan pitää tehokkaina, jos niillä voidaan varmistaa EU:n oikeuden noudattaminen; oikeasuhtaisina, jos ne ilmentävät asianmukaisesti rikkomuksen vakavuutta eikä niissä mennä pitemmälle kuin on tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi; varoittavina, jos ne ovat niin ankaria, että rikkomuksen tekijä ei enää syyllisty samaan rikkomukseen ja jos ne saavat muut mahdolliset rikkomuksen tekijät luopumaan vastaavista rikkomuksista.

3.3 Nykyisessä oikeudellisessa kehyksessä jäsenvaltiot voivat huomattavan vapaasti valita ja soveltaa kansallisia seuraamuksia. Tämän vapauden on kuitenkin oltava tasapainossa EU:n oikeuden tehokkaan ja yhdenmukaisen soveltamisen kanssa.

3.4 Finanssialalla voimassa olevat EU:n direktiivit ja asetukset sisältävät nykyisin neljänlaisia säännöksiä seuraamuksista:

- Jäsenvaltioiden seuraamusvaltuuksien koordinointi tapahtuu useampien jäsenvaltioiden kesken.
- Jäsenvaltiot veloitetaan säätämään asianmukaisista hallinnollisista seuraamuksista ja toimenpiteistä sekä varmistamaan, että kyseiset seuraamukset ja toimenpiteet ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Tutkimus-, ennaltaehkäisy- ja rangaistustoimenpiteitä ei ole tapana erottaa toisistaan.
- Kolmannen ryhmän säännökset koskevat erityisistä rikkomuksista määrättäviä seuraamuksia.
- Neljännen ryhmän säännösten mukaan viranomaisten on julkistettava toimenpiteet ja seuraamukset tietyissä tilanteissa.

3.5 Seuraamusjärjestelmien tarkastelu paljastaa, että jäsenvaltioiden välillä on eroja, jotka voivat johtua monista tekijöistä, kuten kansallisten oikeusjärjestelmien välisistä eroista, valtiosäännön asettamista vaatimuksista, kansallisten hallintojen toimintatavoista ja tuomioistuinten roolista (hallinto- ja rikostuomioistuimet).

3.6 Komissio on havainnut seuraavat kansallisten seuraamusjärjestelmien erot ja heikkoudet:

- Joillakin toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole tärkeitä seuraamusvaltuuksia tiettyjä rikkomuksia varten.
- Hallinnolliset taloudelliset seuraamukset (sakot) ovat eri jäsenvaltioissa hyvin erisuuruisia ja joissakin jäsenvaltioissa liian pieniä.
- Kansallisten lainsäädäntöjen seuraamukset ovat luonteeltaan erilaisia (hallinnollisia tai rikosoikeudellisia).
- Seuraamusten käytön laajuus vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen.

3.7 Komissio katsoo, että seuraamusjärjestelmien olennaisissa näkökohdissa ilmenevät erot saattavat johtaa siihen, ettei EU:n finanssipalvelusääntöjä noudateta. Ne saattavat myös vaarantaa vakavasti kuluttajansuojan ja markkinoiden yhtenäisyyden, vääristää kilpailua sisämarkkinoilla, vaikuttaa kielteisesti finanssivalvontaan ja kaiken kaikkiaan vaarantaa luottamuksen finanssialaan.

3.8 Komissio katsoo, että seuraamusjärjestelmiä on ehdottomasti yhtenäistettävä ja lujitettava entisestään, jotta voidaan välttää huonosti toimivien finanssimarkkinoiden vaara. Komissio ehdottaa, että otetaan käyttöön joukko yhteisiä vähimmäisvaatimuksia kansallisten seuraamusjärjestelmien lähentämiseksi toisiinsa vähimmäis määrin seuraavasti:

- hallinnolliset seuraamukset, joita määrätään keskeisten säännösten rikkomisesta
- seuraamusten julkistaminen
- riittävän suuret hallinnolliset sakot
- seuraamusten määrääminen sekä luonnollisille henkilöille että finanssilaitoksille
- perusteet seuraamusten soveltamiselle
- rikosoikeudellisten seuraamusten mahdollinen käyttöönotto vakavimpia rikkomuksia varten
- mekanismit, joilla tuetaan seuraamusten tehokasta soveltamista.

4. Yleisiä huomioita

4.1 ETSK:n arvio

4.1.1 ETSK pitää komission tiedonantoa hyvin myönteisenä, sillä siinä peräänkuulutetaan kauttaaltaan nykyistä tehokkaamman ylikansallisen sääntelykehyksen laatimista finanssilaitosten ja -toimijoiden rikkomusten varalle pääomamarkkinoiden kansainvälisten sääntöjen muuttuessa.

4.1.2 Tiedonanto heijastaa itse asiassa G20-ryhmän poliittisia kantoja, jotka ovat vakiintuneet etenkin Washingtonissa (2009), Lontoossa (2009) ja Soulissa (2010) pidetyissä huippukokouksissa, sekä EU:n omia kantoja, joista on sovittu hyvin korkealla toimielimtasolla (esimerkiksi finanssivalvontaviranomaisten perustaminen, rahoitusmarkkinadirektiivin tarkistus, hedge-riskirahastoja koskeva sopimus jne.).

4.2 Toissijaisuusperiaate

4.2.1 Tiedonannossa toissijaisuusperiaatteeseen suhtaudutaan aivan oikein ja korostetaan selkeästi kansallisten viranomaisten päävastuuta valvoa koordinoituihin ja kattaviin toimiin finanssivalvonalan rikkomusten nykyisen ja tulevan seuraamuskehyksen johdonmukaista soveltamista sekä pitäydytään siinä, että seuraukset kuuluvat kansallisten viranomaisten toimivaltaan.

4.2.2 Kyseeseen voivat kuitenkin tulla Euroopan sisäiset rikkomukset, joiden tekijät toimivat useissa unionivaltioissa ja joiden vaikutukset ulottuvat kaikkialle yhtenäismarkkinoille. Siinä tapauksessa on

— oltava tarkkaan selvillä toimivallasta päättää seuraamusmenettelyn käynnistämisestä, jotta vältetään mahdollinen oikeuspaikkakeinottelu valitsemalla sellaisen valtion viranomaiset, jotka soveltavat seuraamuslainsäädäntöä muita suopeammin

— tiettyjen edellytysten täyttyessä jopa delegoitava toimia ja vastuuta muille toimivaltaisille viranomaisille

— toisinaan poikkeustapauksissa annettava toimivalta tapauksesta riippuen Euroopan valvontaviranomaisille.

4.2.3 Ylikansallinen toiminta on perusteltua, koska on tarpeen lähentää toisiinsa kansallisia hallinnollisia tai rikosoikeudellisia seuraamuskehyksiä, jotka joko ovat nykyisellään hyvin puutteellisia, minkä vuoksi ne eivät ole keskenään verrannollisia, tai joita sovelletaan täysin toisistaan poikkeavin perustein. Kun-kin jäsenvaltion on valittava rikosoikeudellinen tai hallinnollinen etenemistapa, mutta niiden on noudatettava vastaavuuden ja tosiasiallisuuden periaatteita EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön määrittelemissä puitteissa.

4.2.4 Samalla kun kunnioitetaan hallinto- ja lainkäyttövallan välistä vastuunjakoa, harkittavana olevalla sääntelykehyksellä on tarkoitus helpottaa niiden oikeusperiaatteiden toteutumista, joita EU on jo soveltanut menestyksekkäästi. Niihin kuuluu esimerkiksi aiheuttamisperiaate, jota tässä tapauksessa sovelletaan oikeasuhteisesti seuraamuksena tuotetusta vahingosta ja varoit- tavana esimerkkinä finanssirikkomuksista tai sakkojen määrää- mättä jättämistä tai alentamista koskevasta politiikasta, joka liittyy tyypillisesti kilpailun vastaisten käytäntöjen tutkintaa ja syyt- teeseen asettamista koskeviin menettelyihin. Nämä periaatteet ovat tässä yhteydessä erityisen merkittäviä, sillä finanssilaitosten työntekijöillä saattaa olla poikkeuksellinen rooli rikkomusten paljastamisessa.

4.2.5 Lain rikkojille määrättävien seuraamusten ja rangaistusten on joka tapauksessa vaikutettava varoittavasti ja ehkäistävä

rikkomukset, jotka eivät ole hyväksyttävissä demokraattisessa yhteiskunnassa, mutta samalla ankaruudesta on tingittävä, jotta seuraamusta tai rangaistusta voidaan alentaa tuntuvasti tai siitä voidaan luopua, kun rikkomuksen tekijä osallistuu rikollisiksi luokiteltujen tekojen paljastamiseen tai määrittelyyn.

4.2.6 ETSK katsoo, että tekojen paljastaminen tai ilmiantaminen, sellaisina kuin ne on määritelty Yhdysvaltojen Dodd–Frank-laissa, saattaa hyvinkin tervehdyttää finanssivalveluiden sisä- markkinoita ja parantaa niiden toimivuutta, kun luodaan talou- dellinen kannustusjärjestelmä kannustinohjelmineen sellaisia henkilöitä varten, jotka antavat rahoitusvalvontaviranomaisille ilmi rahoituspalveluiden sääntelylainsäädännön rikkomistapauk- set.

4.2.7 On kuitenkin poistettava tietyissä jäsenvaltioissa vielä vallitsevat lainsäädäntöesteet ja muut luottamuksellisuuteen liit- tyvät esteet, jotka oletettujen yrityssalaisuuksien vaalimisen pe- rusteella estävät kyseiset toimet ja voivat vahingoittaa ilmianta- jia. Työntekijöiden suojelu on kuitenkin taattava etujensuoje- luohjelmilla.

4.2.8 Nykyisessä rahanpesun vastaisessa direktiivissä sää- detään jo rahoituslaitosten työntekijöiden lieventävästä kohte- lusta heidän antaessaan ilmi epäilyttäviä operaatioita sekä heidän suojelustaan mahdollisilta työhön liittyviltä tai muunlaisilta kos- totoimilta.

4.3 Tiedonannon puutteita

4.3.1 Tiedonantoa tarkastellessa voi kuitenkin havaita, että komission käsittelemissä rikkomuksissa on yleensä kyse hal- linto- tai rikosoikeusteitse syytteeseen asetettavien yksityishenki- löiden, luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden käyttäy- tymisestä. Siinä ei tältä osin tarkastella julkisen vallan – eten- kään finanssimarkkinoiden sääntely- ja valvontavaltaa käyttävien tahojen – vilpillistä tai huolimattomaa toimintaa, vaikka kyseisten markkinoiden epätarkoituksenmukainen toiminta saattaa mer- kitä sisämarkkinoille ja kuluttajien edulle vakavaa vahinkoa.

4.3.2 Tällaisia tapauksia ovat esimerkiksi sellaisten niin kut- suttujen näkymättömien esteiden tarpeellinen poistaminen, joista on aiheutunut ja aiheutuu ylitsepääsemättömiä esteitä pe- rusluonteisten taloudellisten vapauksien harjoittamiselle (esi- merkkeinä mainittakoon harkintavallan väärinkäyttö päätettä- essä luottolaitosta tai vakuutusyhtiötä hoitavien henkilöiden so- veltuvuudesta⁽³⁾ tai päätös rahoituslaitoksen pääoman ”mää- räomistusosakkaiden” jääviydestä⁽⁴⁾).

4.3.3 Samoin jäsenvaltioissa, joissa asiasta ei nykyisellään ole sisäisiä säännöksiä, niitä olisi annettava, jotta korostetaan sellai- sen finanssilaitosten hoitajien vastuuta, jotka järjestelmäluon- teensa vuoksi saattavat aiheuttaa suunnatonta vahinkoa finans- simarkkinoiden vakaudelle ja kuluttajille kyseisten laitosten va- romattoman tai vilpillisen hoidon vuoksi.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston 14. kesäkuuta 2006 antaman direktiivin 2006/48/EY 11 artikla, EUVL L 177, 30.6.2006, s. 1.

⁽⁴⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston 5. syyskuuta 2007 antaman direktiivin 2007/44/EY 12 artikla, EUVL L 247, 21.9.2007, s. 1.

4.3.4 On vähintäänkin perusteetonta, että nykyisin kenelle tahansa jopa kokonsa puolesta markkinoiden kannalta merkityksellömän finanssilaitoksen työntekijälle voidaan määrätä vakavia seuraamuksia lahjonnasta, petoksesta tai rahanpesusta, ja kuitenkin eräissä jäsenvaltioissa kyseisten laitosten hoitajat, jotka ovat vastuussa finanssirikoksista aiheutuneista vahingoista, pysyvät välttämään rikosoikeudelliset tai hallinnolliset seuraamukset. Tästä voidaan päätellä, että yrityshallinnon valvonta on toiminut erittäin huonosti.

4.4 Vastavuoroisuus

4.4.1 Tältä osin tiedonanto on liian Eurooppa-keskeinen, sillä huomiota kiinnitetään Euroopan sisällä vallitseviin tilanteisiin tarkastelematta unionin ulkopuolisten valtioiden finanssilaitosten toimia, jotka nekin voivat vaikuttaa sisämarkkinoiden toimintaan, koska pääomamarkkinat ovat avoimia ja kyseisten laitosten on suhteellisen helppo asettautua vapaasti harjoittamaan toimintaansa hyväksytyin menetelmin, joita ovat esimerkiksi yhteisyritykset (*joint-ventures*) tai *leap-frogging*.

4.4.2 Koska ei ole olemassa yhteistä järjestelmää, joka helpottaisi unionin ulkopuolisten valtioiden kanssa finanssipalveluiden alalla harjoitettavaa vastavuoroisuuspolitiikkaa, kansallisia viranomaisia on välttämättä vaadittava luomaan valvonta- ja seuraamusmekanismeja, jotka toimivat yhtä tehokkaasti ja ankaraasti unionin ulkopuolisten valtioiden finanssilaitosten tapauksessa.

4.4.3 ETSK kehottaa komissiota tarkastelemaan mahdollisia tapoja pysäyttää finanssipetokset, jotka ovat saaneet alkunsa vero- tai finanssiparatiiseista tai päätyvät niihin ja joihin liittyy sisämarkkinoiden toimintaan vaikuttavia pääomaliikkeitä.

4.4.4 ETSK on huolissaan siitä, ettei komissio kiinnitä tarpeeksi huomiota rahoituslainsäädännön rikkomistapausten seurantaan tapauksissa, joissa ne on tehty EU:n ulkopuolisen maan alueella tai joissa EU:n ulkopuolisessa maassa asuva luonnollinen henkilö tai toimiva oikeushenkilö on niistä välittömässä tai välillisessä vastuussa.

4.5 Tietyistä teknisluonteisista näkökohdista todettakoon seuraavaa:

4.5.1 ETSK yhtyy komission näkemykseen siitä, että ilmaisulle "seuraamus" on annettava laaja sisältö, joka kattaa sekä hallinnolliset toimenpiteet (maksujen määrääminen) että toimenpiteet laillisen järjestyksen palauttamiseksi, menetetyksi tuomitsemisen, johtajien jäävämisen, kumoamisseuraamukset (kuten toimiluvan peruuttaminen) sekä taloudelliset seuraamukset, uhkasakot ja muut vastaavat seuraamukset.

4.5.2 Kaikkien seuraamusmenettelyjen lähtökohdaksi on otettava vähintään laillisuusperiaate, lainmukaisuus, syyllisyys,

taannehtivuuskielto, *reformatio in pejus* -kielto, syyttömyysoletama, suhteellisuuden periaate, syytesidonnaisuus, rikoksen vanhentumisen periaate, menettelyn mitättömyys, päätöksen täytäntönnäpon lykkääminen turvatoimenä ja muutoksenhakumahdollisuus, joka toimii tehokkaana oikeussuojakeinona.

4.5.3 Olisi niin ikään suositeltavaa harkita, että rikoksen tekijöille määrättävistä seuraamuksista tiedotetaan näkyvämminkin lisäksi, että ne luonnollisesti julkaistaan jäsenvaltioiden sisäisissä virallisissa lehdissä, rikkomusten vakavuudesta riippuen seuraamukset olisi julkaistava myös EU:n virallisessa lehdessä, kirjallisissa viestimissä tai massalevityksessä, kuten internetportaalissa, ja että rikoksen tekijä vastaisi julkaisukustannuksista.

4.6 Huomioita säädösvälineestä

4.6.1 ETSK katsoo, että tavoitteena olevan tehokkuuteen, oikeasuhtaisuuteen ja varoittavuuteen perustuvan seuraamusjärjestelmän aikaansaamista saattaisi osaltaan helpottaa se, että selvennettäisiin, minkälaisen säädösvälineen komissio aikanaan ehdottaa hyväksyttäväksi.

4.6.2 Vaikka asetus olisi ihanteellinen vaihtoehto, sen soveltamisessa ei saisi olla lainkaan harkinnanvaraa, eikä se unionin oikeuden tämänhetkisessä kehitysvaiheessa liene asianmukainen säädös.

4.6.3 ETSK pitää sopivampana valintana puitedirektiiviä, vaikka komissio katsoo olevan aiheellista toteuttaa yhdenmukaistamisen vähimmäistaso. Siinä tapauksessa säännösten tulisi olla riittävän selkeitä täsmällisine ja ehdottomine mandaatteineen, jotta säädöksellä olisi välitön vaikutus unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Direktiivin olisi sisällettävä erittäin yksityiskohtaisia säännöksiä, jotta taataan yleisen edun tavoitteiden saavuttaminen.

4.6.4 Taloudellisia seuraamuksia määrättäessä olisi joka tapauksessa aina otettava huomioon periaate, jonka mukaan rikkomuksentekijä ei voi saada rikkomuksesta minkäänlaista voittoa; on otettava käyttöön yhteisiä tapoja laskea kyseisten laitosten hankittujen voittojen palauttaminen sakkoa täydentävänä toimenpiteenä.

4.6.5 Langetettavan seuraamuksen ohella on harkittava laitostamasti hankittujen voittojen takavarikoimista ja rankaisuvia vahingonkorvauksia. Kuten ETSK on jo useaan kertaan todennut⁽⁵⁾, niiden tuotto on talletettava joukkokanteiden avustusrastoon kunkin jäsenvaltion ensisijaisten painopisteiden mukaisesti, jotta kuluttajajärjestöjen ja muiden oikeutettuja etujaan ajavien organisaatioiden on helpompi nostaa kollektiivisia vahingonkorvauskanteita. Muistin virkistykseksi ETSK toteaa⁽⁶⁾ komissiolle, että joukkokanteet on tarpeen yhdenmukaistaa antamalla niistä ylikansallinen säädös kuluttajien taloudellisten etujen suojan korkean tason saavuttamiseksi.

⁽⁵⁾ Ks. alaviite 1.

⁽⁶⁾ Ks. alaviite 2.

4.6.6 Seuraamuksia määrättäessä olisi niin ikään otettava huomioon rikoksen tekijöiden henkilökohtaiset olosuhteet, rikoksen vakavuus, rikoksen tekijän varallisuus, rikoksen tekijän halu tehdä yhteistyötä, rikoksen kesto, rikoksen vaikutus kuluttajien oikeuksiin ja oikeutettuihin etuihin tai muihin taloudellisiin toimijoihin.

4.7 Kuluttajat Lissabonin sopimuksessa

4.7.1 Vaikka tiedonannossa otetaan tarkoin huomioon kuluttajien asema finanssimarkkinoilla ja viitataan muun muassa mahdollisuuteen ottaa kaikissa sisäisissä laitoksissa käyttöön kollektiiviset vahingonkorvauskanteet, joista ETSK on jo ilmaissut myönteisen kantansa useissa lausunnoissa, asiakirjassa kuluttajiin suhtaudutaan kuitenkin passiivisesti ja rajoitetaan suojelemaan heitä väärinkäytöksiltä ja rikolliselta toiminnalta.

4.7.2 Lissabonin sopimuksen myötä osallistavan demokratian periaatteesta on tullut yksi unionin demokratian peruslinjauksista. Sopimusta sovellettaessa olisi huomioitava kuluttajien ja edustuksellisten kuluttajajärjestöjen osallistuminen.

4.7.3 Tulevassa seuraamuskehelyksessä, jonka käyttöönottoa nyt tarkastellaan, olisi taattava kuluttajajärjestöjen aseman vahvistaminen kyseisellä osa-alueella. Voitaisiin harkita muun muassa, että luotaisiin pysyviä viestintäkanavia Euroopan parlamentin, komission, ETSK:n ja mainittujen järjestöjen välille ja taat-taisiin niille julkinen rahoitus, jotta ne toimisivat tehokkaammin

ennakkoon varoittamalla finanssimarkkinoiden vakautta mahdollisesti uhkaavista vaaratilanteista ja olemalla avuksi laaditta-essa sääntöjä, jotka vastaavat markkinoilla olevien tuotteiden ja markkinakäytänteiden nopeaa kehitystä ja joissa otetaan huomi-oon se, miten seuraamusten määrääminen finanssilaitoksille vai-kuttaa asiakkaisiin.

4.7.4 Samalla kun asiakkaita suojellaan alan sääntöjen rikko-misen aiheuttamilta vahingoilta ja niistä rankaistaan, tällä tavoin toimimalla rikkomuksia onnistuttaisiin ehkäisemään ennakolta, mikä saattaa olla huomattavasti tehokkaampaa.

4.7.5 ETSK katsoo, että on tärkeää luoda finanssipalvelujen käyttäjiä suojeleva eurooppalainen elin, ja toistaa aiemmin esit-tämänsä ajatuksen ⁽⁷⁾, että on tarkasteltava mahdollisuutta luoda unionin oikeusjärjestykseen samantapainen viranomaistaho kuin Yhdysvaltoihin perustettiin Dodd–Frank-lailla (finanssipalvelui-den kuluttajasuojavirasto *Bureau of Consumer Financial Protection*).

4.7.6 Näin ollen ETSK ehdottaa komissiolle, että se hyödyn-tää tulevan ehdotuksen valmisteluvaihetta sellaisten tutkimusten tekemiseen tai tarkistamiseen, jotka koskevat finanssipalvelujen kuluttajansuoja-alan parhaita eurooppalaisia käytänteitä. Niiden pohjalta voidaan ottaa käyttöön oikeudelliset välineet, joilla taa-taan korkea suojelun taso kaikille finanssipalvelujen käyttäjille. Unionin perusoikeuskirjan mukaan kaikkien unionin toimielin-ten kuuluu varmistaa finanssipalvelujen kuluttajansuojan korkea taso.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ EUVL C 107, 6.4.2011, s. 21.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Vihreä kirja – Hallintoa helpommaksi kansalaisille: parannetaan virallisten asiakirjojen vapaata liikkuvuutta ja väestörekisteritietojen vaikutusten tunnustamista”

KOM(2010) 747 lopullinen

(2011/C 248/19)

Esittelijä: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Euroopan komissio päätti 14. joulukuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Vihreä kirja – Hallintoa helpommaksi kansalaisille: parannetaan virallisten asiakirjojen vapaata liikkuvuutta ja väestörekisteritietojen vaikutusten tunnustamista

KOM(2010) 747 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 127 puolesta ja 2 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Pöytäkirjat ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission vihreään kirjaan ja tunnustaa tarpeen helpottaa virallisten asiakirjojen liikkuvuutta koko Euroopan unionissa, sillä se helpottaa unionin kansalaisten elämää ja auttaa heitä käyttämään oikeuksiaan entistä tehokkaammin, kun nykyiset esteet poistetaan.

1.2 ETSK kannattaa komission ehdotuksia parantaa virallisten asiakirjojen liikkuvuutta, sillä näin täydennetään unionin kansalaisuutta ja vahvistetaan kansalaisten taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia.

1.3 Väestörekisteritietojen osalta ETSK katsoo, että komission tulisi

— luoda valinnainen ylikansallinen eurooppalaisen väestörekisteritodistuksen järjestelmä

— käynnistää tarvittavat toimet lainvalintasääntöjen yhdenmukaistamiseksi

— sopia edellä mainittujen edellytysten täyttymistä odottaessa väestörekisteritodistusten vastavuoroisesta tunnustamisesta määrittelemällä todistuksia koskevat vähimmäisvaatimukset sekä sopimalla todistusten yleisestä pätevytydestä EU:n alueella silloin, kun kulloinkin toimivaltainen viranomais on ensin vahvistanut asiakirjan laillisuuden.

1.4 ETSK kehottaa sen vuoksi EU:n muita toimielimiä ja toimivaltaisia elimiä viemään komission ehdotuksia viipymättä

eteenpäin, jotta asiaa koskevat ylikansalliset säännöt voitaisiin mahdollisuuksien mukaan hyväksyä vielä kuluvan lainsäädäntökauden aikana.

1.5 Komitea pitää näin ollen perusteltuna puoltaa hallinnollisten asiakirjojen monikielisten vakiolomakkeiden käyttöönottoa. Niiden pohjana voitaisiin käyttää kansainvälisen väestörekisteritoimikunnan CIEC:n käyttämiä lomakkeita. Tästä olisi mm. se etu, että asiakirjaa ei tarvitsisi kääntää kohdevaltiossa.

2. Johdanto

2.1 Hallinnolliset menettelyt, jotka tulee täyttää, jotta virallisia asiakirjoja voidaan käyttää sen jäsenvaltion ulkopuolella, jossa ne on annettu, voivat olla hyvin aikaa vieviä ja aiheuttaa asianomaiselle henkilölle huomattavia kustannuksia, jotka syntyvät pääasiassa asiakirjojen oikeaksi todistamisesta tai virallisten käännösten teettämisestä.

2.1.1 Yhtenä hankaluutena on se, että jostakin oikeudesta hyötyäkseen tai jonkin velvollisuuden täyttämiseksi kansalaiset ovat velvollisia esittämään toisen jäsenvaltion viranomaisille asiasta todisteeksi vaadittavat viralliset asiakirjat. Vaadittavat todistukset voivat olla hyvin monenlaisia, kuten hallinnollisia asiakirjoja, notaarin vahvistamia asiakirjoja, väestörekisteriotteita, erilaisia sopimuksia tai oikeuden päätöksiä.

2.1.2 Tavanomainen tapa vahvistaa virallinen asiakirja ulkomailla käyttöä varten on sen laillistaminen. Tavallisesti laillistetun asiakirjan tarkastavat asiakirjan antaneen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ja tämän jälkeen sen maan suurlähetystö tai konsulaatti, jossa asiakirjaa on tarkoitus käyttää. Yksinkertaisempi menettely on ns. apostilla-menettely, jossa asiakirjan antanut jäsenvaltio antaa myös sen vahvistavan todistuksen.

2.1.3 Eurooppa-neuvosto on pyytänyt Tukholman-ohjelman⁽¹⁾ puitteissa komissiota jatkamaan toimia, jotta oikeus vapaaseen liikkuvuuteen toteutuisi täysimääräisesti. Tukholman ohjelman toimintasuunnitelmaan sisältyy tämän vuoksi kahden säädösehdotuksen laatiminen seuraavista aiheista:

- asiakirjojen vapaa liikkuvuus poistamalla asiakirjojen laillistamisvaatimukset jäsenvaltioiden välillä
- tiettyjen väestörekisteritietojen koskevien asiakirjojen vaikutusten tunnustaminen, jotta yhdessä jäsenvaltiossa syntynyt oikeudellinen asema voitaisiin tunnustaa samoin oikeudellisin seurauksin toisessa jäsenvaltiossa.

3. Komission vihreä kirja

3.1 Komissio on käynnistänyt kuulemismenettelyn, joka koskee virallisten asiakirjojen vapaata liikkuvuutta ja väestörekisteritietojen vaikutusten tunnustamista.

3.2 Viralliset asiakirjat

3.2.1 Komissio haluaa käynnistää kaikkia sellaisia virallisia asiakirjoja koskevan pohdinnan, jotka edellyttävät hallinnollisia toimenpiteitä, jotta niitä voidaan käyttää muualla kuin asiakirjan antaneessa jäsenvaltiossa. Toimenpiteet voivat liittyä esimerkiksi asiakirjan todistamiseen oikeaksi tai virallisen käännöksen esittämiseen. Näille asiakirjoille on yhteistä se, että niillä voidaan todistaa jokin viranomaisen vahvistama tapahtuma.

3.2.2 Unionin jäsenvaltioiden hallinnollisia menettelyjä, kuten virallisten asiakirjojen laillistamista tai apostillan hankintaa, ohjaa oikeudellinen kehys, joka muodostuu nykyisellään hajanaisista osista:

- jäsenvaltioiden lainsäädännöistä, jotka ovat keskenään hyvin erilaisia
- lukuisista monen- ja kahdenvälisistä kansainvälisistä sopimuksista, joita on ratifioinut vaihteleva joukko maita ja jotka eivät riitä tarjoamaan tarvittavia ratkaisuja unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden turvaamiseen
- hajanaisesta unionin oikeudesta, jossa käsitellään vain tiettyjä asiaan liittyviä kysymyksiä.

3.3 Ratkaisumalleja virallisten asiakirjojen vapaan liikkuvuuden helpottamiseksi jäsenvaltioiden välillä

3.3.1 Hallinnollisten menettelyjen poistaminen:

Komission asiakirjassa ehdotetaan laillistamista ja apostilla-todistusta koskevien vaatimusten poistamista kaikilta virallisilta asiakirjoilta vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi unionissa.

3.3.2 Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten yhteistyö:

3.3.2.1 Jos asiakirjan aitoudesta on vakavia epäilyjä tai jos kyseisenlaista asiakirjaa ei ole olemassa jäsenvaltiossa, toimivaltaiset viranomaiset voivat vaihtaa tarvittavia tietoja ja etsiä sopivan ratkaisun.

3.3.2.2 Sähköisen oikeudenkäytön portaalilla voitaisiin informoida kansalaisia erilaisista väestörekisteriasiakirjoista ja niiden oikeudellisista vaikutuksista. Voitaisiin myös harkita, että kansalaisille tarjottaisiin mahdollisuus pyytää ja saada tällaisia asiakirjoja suojatun internetsivuston kautta.

3.3.3 Virallisten asiakirjojen käännättämisen vähentäminen:

Monilla hallinnon aloilla voitaisiin ottaa vapaaehtois pohjalta käyttöön vakiolomakkeet ainakin tavallisimpia asiakirjoja varten, jotta välttyttäisiin erilliseltä käännättämiseltä ja siihen liittyviltä kuluilta.

3.3.4 Eurooppalainen väestörekisteritodistus:

Jäsenvaltioiden kansalliset väestörekisteriasiakirjat säilyisivät eurooppalaisen väestörekisteritodistuksen rinnalla, sillä ehdotetun eurooppalaisen todistuksen käyttö ei olisi pakollista vaan valinnaista. Asiakirjan muoto ja tiedot voitaisiin yhdenmukaistaa yleiseurooppalaisen todistuksen avulla.

3.4 Väestörekisteritietojen vaikutusten vastavuoroinen tunnustaminen:

3.4.1 Väestörekisteritietoja koskevat asiakirjat ovat viranomaisten laatimia asiakirjoja, joissa todetaan kansalaisen elämään liittyviä seikkoja, kuten syntymä tai vanhemmuus.

3.4.2 Olisi voitava taata, että väestörekisteriin kirjattu tilanne pätee myös silloin, kun EU:n kansalainen käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ja että väestörekisteritiedoissa vahvistettu oikeudellinen tilanne tuottaa kyseiseen tilanteeseen liittyvät siviilioikeudelliset vaikutukset.

3.4.3 Herääkin kysymys, tarvitaanko unionin toimia, jotta Euroopan kansalaiset saisivat paremman oikeusvarmuuden väestörekisteriasioissa ja jotta voitaisiin poistaa esteet, joihin kansalaiset törmäävät pyytäessään yhdessä jäsenvaltiossa syntyneen oikeudellisen tilanteen tunnustamista toisessa jäsenvaltiossa.

3.4.4 Unionin toimet johdetun oikeuden alalla⁽²⁾ ovat toistaiseksi olleet tarkasti rajattuja, eikä ole olemassa sääntöjä siitä, miten jäsenvaltion olisi tunnustettava toisessa jäsenvaltiossa syntyneet väestörekisteriin kirjattavat tilanteet. Euroopan unionilla ei myöskään ole toimivaltaa puuttua jäsenvaltioiden aineelliseen perheoikeuteen, sillä Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus ei tarjoa minkäänlaista oikeusperustaa tällaiselle ratkaisulle.

⁽¹⁾ KOM(2004) 401 lopullinen.

⁽²⁾ Neuvoston asetuksen (EY) N:o 2201/2003 21 artiklan 2 kohta.

3.4.5 Komissio ehdottaa näihin ongelmiin kolmea erilaista ratkaisuvaihtoehtoa:

3.4.5.1 Viranomaisten auttaminen käytännön ratkaisujen löytämisessä:

Euroopan unionin tehtävä olisi pääasiassa auttaa kansallisia viranomaisia tekemään entistä tehokkaampaa yhteistyötä.

3.4.5.2 Tunnustaminen ilman eri toimenpiteitä:

Tunnustaminen ei edellyttäisi sääntöjen yhdenmukaistamista vaan jättäisi jäsenvaltioiden oikeusjärjestykset entiselleen. Tässä ratkaisussa jokainen jäsenvaltio hyväksyisi ja tunnustaisi vastavuoroisen luottamuksen pohjalta toisessa jäsenvaltiossa syntyneet oikeudelliset tilanteet.

3.4.5.3 Tunnustaminen, joka perustuu lainvalintasääntöjen yhdenmukaistamiseen:

Unionin tasolla laadittaisiin yhteiset säännöt siitä, minkä maan oikeutta noudatetaan rajat ylittävissä tilanteissa, joka liittyy väestörekisteritapahtumiin.

4. Yleistä

4.1 Euroopan komission laatima vihreä kirja on oikeudellisesti perusteltu, sillä vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen toimintaa on parannettava ja syvennettävä ja se on nivellettävä entistä vahvemmin niiden oikeuksien harjoittamiseen, jotka yksityishenkilöllä on unionin kansalaisuuden perusteella ja jotka tunnustetaan taloudellisissa perusvapauksissa.

4.2 Komitea esittääkin tyytyväisyytensä komission aloitteeseen, jossa Euroopan unionin perustuslaillisten periaatteiden ja perusarvojen sekä unionin tavoitteiden mukaisesti, siten kuin ne vahvistetaan Lissabonin sopimuksen jälkeisissä Euroopan unionista sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyissä sopimuksissa, asetetaan etusijalle kansalaisten asemaa Euroopan yhdenytymisprosessissa vahvistava oikeudellinen lähestymistapa.

4.3 Unionin toimielinten ja muiden elinten tehtävänä on näin ollen helpottaa unionin jäsenvaltioiden kansalaisten ja ylipäänsä kaikkien yksityishenkilöiden mahdollisuuksia käyttää heille kuuluvia oikeuksia ja vapauksia ja hyödyntää niiden tarjoamia mahdollisuuksia niin laajasti kuin perussopimusten ja nykyisen lainsäädännön puitteissa on mahdollista.

4.3.1 Siten voidaan varmistaa entistä yhdenvertaisempi kohtelu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 9 artiklassa määritellyn periaatteen mukaisesti ja poistaa kyseisten oikeuksien ja vapauksien harjoittamisen tieltä sellaisia esteitä, jotka eivät ole yleisen järjestyksen ylläpidon kannalta perusteltuja ja jotka usein suojelevat pelkästään korporatiivisia intressejä (mikä merkitsee mahdollisia byrokraattien, notaarien, rekisterinpitäjien jne. toimia) tai kätkevät taakseen EU:n jäsenvaltioiden suvereniteettiin liittyvää järjenvastaista epäluuloa.

4.4 Hallinnollisiin tai kielimenettelyihin liittyvien esteiden poistamiseen tähtävien tulevien toimien aineellista ulottuvuutta

on kuitenkin syytä punnita tarkkaan, sillä vaikka niillä voidaan saada aikaan yksilön kannalta toivottuja tuloksia, kun hallinnollisia esteitä ja rasitteita poistetaan ja virallisten asiakirjojen käytön asiakirjan antaneen jäsenvaltion ulkopuolella liittyviä kustannuksia vähennetään ja aikatauluja lyhennetään, niiden vaikutukset voivat aiheuttaa myös vakavia oikeudellisia ristiriitoja väestörekisteritietojen kaltaisilla erityisen aroilla aloilla.

4.5 Arvioinnin osana on analysoitava erikseen mainittujen toimien toteutettavuutta tarkastelemalla yhtäältä puhtaasti menettelyihin liittyviä sekä kielikysymyksiä ja toisaalta asianomaisten henkilöiden oikeudellista tilannetta koskevia keskeisiä kysymyksiä.

4.6 Jotta muun muassa vapaa liikkumis- ja oleskeluoikeus sekä sijoittautumisvapaus, palvelujen vapaa tarjoaminen ja työntekijöiden vapaa liikkuminen sisämarkkinoilla voivat toteutua täysimittaisesti, on otettava käyttöön ylikansallisia menettelyjä ja toimia, joilla voidaan poistaa virallisten asiakirjojen laillistamista koskevat hallintomenettelyt tai rajata ne vain hyvin erityisiin tilanteisiin.

4.6.1 Muiden kuin virallisen asiakirjan myöntäneen jäsenvaltion viranomaisten toimiin liittyy usein intressejä, jotka ovat ristiriidassa EU:n oikeuden kanssa ja aiheuttavat syrjivää kohtelua ja yksilön kannalta kohtuutonta taakkaa.

4.6.2 On ilmeistä, että yleisen järjestyksen ylläpito ja jäsenvaltioiden taloudellisten etujen turvaaminen voidaan taata menettelyillä, jotka ovat yksittäisen ihmisen kannalta kevyempiä ja joissa joka tapauksessa kunnioitetaan unionin järjestelmässä yksilölle myönnettyjä oikeuksia. Jos asiakirjan aitoudesta on vakavia epäilyjä tai jos kyseisenlaista asiakirjaa ei ole olemassa jäsenvaltiossa, toimivaltaisten viranomaisten tulee vaihtaa tarvittavia tietoja ja etsiä sopiva ratkaisu.

4.6.2.1 Komitea korostaa kuitenkin, että se katsoo viranomaisten velvollisuudeksi tehdä kansalaisille kaikin mahdollisin tavoin helpommaksi kaikkien sellaisten yksilön asemasta tai tilanteesta todisteena olevien virallisten asiakirjojen valtioiden rajat ylittävä laillistaminen, jotka ovat ehtona tai edellytyksenä EU:n tunnustamien oikeuksien ja vapauksien harjoittamiselle.

4.6.3 EU:ssa on tällaisista toimista jo erilaisia kokemuksia, joista esimerkkeinä mainittakoon seuraavat:

— hallinnollinen yhteistyö kansainvälisen väestörekisteritoimikunnan yleissopimukseen N:o 3 ⁽³⁾ osallistuvien 11 jäsenvaltion väestörekisteriviranomaisten välillä; komitea pitää yhteistyöstä saatuja tyydyttäviä tuloksia hyvänä perusteena sille, että EU:n kaikkien jäsenvaltioiden tulisi liittyä yleissopimukseen, joka olisi välivaihe ennen alaa koskevien ylikansallisten sääntöjen odotettavissa olevaa hyväksymistä.

— ammattipätevyyttä koskevien tietojen vaihto sisämarkkinoiden sähköisen tietojenvaihtojärjestelmän (IMI) välityksellä

⁽³⁾ Kyseisen yleissopimuksen mukaan väestörekisterivirkailija antaa avioliittotodistusta kirjoittaessaan vakioalomakkeella tiedon avioliitosta kummankin puolison syntymäpaikan väestörekisterinpitäjälle.

— asteittainen automatisointi sekä eksekvatuurimenettelystä (ulkomailla annettun tuomion tai viranomaisen päätöksen täytäntöönpanomääräyksestä) luopuminen sähköisten menettelyjen yleistymisen, sähköisen oikeudenkäytön jne. yhteydessä.

4.6.3.1 Näiden kokemusten valossa vaikuttaisi johdonmukaiselta, että Euroopan komissio nivoo virallisten asiakirjojen vapaata liikkuvuutta koskevassa vihreässä kirjassa esittämänsä lainsäädäntöehdotuksen Euroopan digitaalistrategian ja e-2020-hankkeen kaltaisiin muihin aloitteisiin. ETSK:n mielestä samassa yhteydessä olisi oivallinen tilaisuus viedä eteenpäin väestörekistereiden verkoston perustamishanketta. Verkoston avulla helpotettaisiin käytännössä periaatetta, jonka mukaan asiakirjat olisi esitettävä yhden ainoan kerran, ja yksinkertaistettaisiin siten kaikkia hallinnollisia menettelyjä.

4.6.3.2 ETSK:n mielestä voitaisiin myös tutkia mahdollisuutta luoda lyhyellä aikavälillä vakiolomakkeiden sähköinen tietokanta jäsenvaltioiden myöntämiä yleisimpiä virallisia asiakirjoja varten. Tietokantaa hallinnoisi Euroopan komissio, ja sen tarkoituksena olisi helpottaa kyseisten asiakirjojen vastavuoroista tunnustamista ja niiden vastaavuuden automaattista vahvistamista koko EU:n alueella. Tietokannasta löytyisivät vakiolomakkeet käännettynä unionin virallisille kielille.

4.6.4 Vastaavasti kokemukset EU:n muilta toiminta-aloilta osoittavat, että on mahdollista käyttää asiakirjoja, jotka on laadittu samaa tai vastaavaa muotoa, tekniikkaa ja materiaalia hyödyntäen. Tästä ovat esimerkkeinä mm. Eurooppa-passi⁽⁴⁾ ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun avustamiseen liittyvät asiakirjat, ajokortin vakiomalli moottoriajoneuvojen ja mopojen eri ajoneuvoluokissa jne.

4.6.5 Näin ollen hallinnollisten asiakirjojen monikielisten vakiolomakkeiden käyttöönottoa voidaan pitää perusteltuna. Lomakkeiden pohjana voitaisiin käyttää kansainvälisen väestörekisteritoimikunnan CIEC:n käyttämiä malleja. Tästä olisi mm. se etu, että asiakirjaa ei tarvitsisi kääntää kohdevaltiossa.

4.7 Entistä tiiviimpi hallinnollinen yhteistyö ja kaikissa EU:n jäsenvaltioissa pätevät asiakirjat ovat hyvinkin toteutuskelpoisia tavoitteita toimintaympäristössä, jossa vallitsee vastavuoroinen luottamus tai – vielä paremmin – vastavuoroisen tunnustamisen periaate, ja ne ovat selvästi toivottavia tavoitteita, jos halutaan helpottaa mainittujen EU:n kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien sekä taloudellisten perusoikeuksien harjoittamista. Kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavien eurooppalaisten sääntöjen laatiminen on institutionaalinen tehtävä, joka kuuluu EU:n toimivaltaan ja joka on tarpeellinen Euroopan yhdentymisprosessin syventämiseksi.

4.8 Väestörekisteritietoja sisältäviin asiakirjoihin liittyy kuitenkin monimutkaisia kysymyksiä, joiden vuoksi on tutkittava erilaisia lainsäädäntöpoliittisia vaihtoehtoja.

4.8.1 On löydettävä yhteinen ratkaisu – esimerkiksi eurooppalainen väestörekisteritodistus – ongelmaan, joka syntyy siitä, että nykyisin jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten

myöntämissä väestörekisteritodistuksissa kansalaisten erilaisia henkilökohtaisia tilanteita ei tunnusteta samalla tavalla eikä niiden vaikutuksia tunnusteta täysimittaisesti kaikissa jäsenvaltioissa.

4.8.2 Unionin jäsenvaltioiden erilaisten oikeudellisten, kulttuuriin liittyvien ja uskonnollisten perinteiden vuoksi henkilöiden oikeudellinen asema saa eri maissa erilaisen sisällön. Tämä johtaa eroavuuksiin, jotka vaihtelevat eräissä jäsenvaltioissa avioliiton solmimista varten vaadittavasta esteettömyystodistuksesta erilaisten tilanteiden, kuten samaa sukupuolta olevien henkilöiden liiton, tunnustamiseen, sukunimien järjestyksen määrittämiseen tai sukupuolenvaihdon jälkeen sukupuolen määrittämiseen.

4.9 Kun otetaan huomioon, että asiaa koskevat toimivaltuudet kuuluvat nykyisin jäsenvaltioille, että Lissabonin sopimus ei tarjoa erityistä oikeusperustaa ylikansallisten yhdenmukaistamistoimien toteuttamiseksi asiassa ja ettei siihen myöskään sisälly – toisin kuin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77 artiklan 3 kohtaan, joka liittyy viisumeihin ja muihin lyhytaikaisiin oleskelulupiin – lauseketta sellaisten tilanteiden varalta, joissa toimivaltaa ei ole määriteltä, asiassa on noudatettava tunnontarkasti toissijaisuusperiaatetta.

4.10 Näin ollen mahdollista vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista jonkinlaisen ylikansallisen, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 81 artiklan 1 kohdan yleisiin määräyksiin perustuvan lainsäädännöllisen järjestelyn pohjalta tulisi tarkastella samaisen artiklan 3 kohdassa määrätyn erityisen lainsäätämisyjärjestyksen valossa ja ottaen huomioon jäsenvaltioiden parlamenttien osallistumisen välttämättömyys.

4.10.1 Näin ollen ei olisi toivottavaa toteuttaa yksityiskohdasta tutkimusta eikä syrjivää arviointia niistä oikeudellisista vaihtoehtoista, joita unionin tulisi soveltaa sen mukaan, minkä väestörekisteritilanteen tunnustamisesta on kyse, sillä menettelyä olisi todennäköisesti helpompi soveltaa vanhemmuuteen, adoptioon tai henkilön sukunimien järjestykseen kuin avioliiton tunnustamiseen.

4.10.2 Lyhyesti sanottuna: riippumatta siitä, mitä oikeudellista vaihtoehtoa Euroopan unioni alkaa kehittää ja miten paljon aikaa tarvitaan sen hyväksymiseen, on mahdollisimman nopeasti tarjottava tukea sellaisille henkilöille, jotka vaativat oikeudellisen tilanteen tai väestörekisteriasiakirjan vaikutusten tunnustamista, laatimalla sitovat EU:n ohjeet tai suuntaviivat, jotka auttavat jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia tekemään johdonmukaisia ja joustavia ratkaisuja, joissa ihmisiä ei syrjitä kansallisuuden perusteella.

4.11 Koska virallisten asiakirjojen liikkuvuutta on tarve helpottaa viipymättä, EU:n jäsenvaltioiden ja toimielinten tulee tukea komission aloitteita virallisten asiakirjojen liikkuvuuden parantamiseksi ja ottaa käyttöön valinnainen ylikansallinen eurooppalainen väestörekisteritodistus. Niiden tulee käynnistää tarvittavat toimet lainvalintasääntöjen yhdenmukaistamiseksi ja sopia tällä välin väestörekisteritodistusten vastavuoroisesta tunnustamisesta määrittelemällä todistuksia koskevat vähimmäisvaatimukset ja sopimalla todistusten yleisestä pätevyyydestä EU:n alueella silloin, kun kulloinenkin toimivaltainen viranomainen on ensin vahvistanut asiakirjan laillisuuden

⁽⁴⁾ EYVL C 241, 19.9.1981, ja EYVL C 179, 26.7.1982.

4.12 Jotta voidaan varmistaa, että virallisten asiakirjojen vapaata liikkuvuutta koskevat EU:n tulevat toimet ovat mahdollisimman tehokkaita, komitea kehottaa komissiota harkitsemaan mahdollisuutta laajentaa tulevien säädösehdotusten soveltamisala koskemaan Euroopan talousalueen kansalaisia ja sellaisten kolmansien maiden kansalaisia, joiden kanssa EU:lla on voimassa oleva assosiaatiosopimus (jäsenvaltioiden kansalaisille saman mahdollisuuden tarjoavan vastavuoroisen järjestelmän pohjalta), sekä sellaisia EU:ssa pitkään oleskelleita kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat laillisesti asettuneet unionin jonkin jäsenvaltion alueelle tai joilla on siellä kotipaikka.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*

Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 89/666/ETY, 2005/56/EY ja 2009/101/EY muuttamisesta keskus-, kauppa- ja yhtiörekistereiden yhteenliittämisen osalta”

KOM(2011) 79 lopullinen – 2011/0038 COD

(2011/C 248/20)

Esittelijä: **Miklós PÁSZTOR**

Euroopan parlamentti päätti 8. maaliskuuta 2011 ja neuvosto 16. maaliskuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 50 artiklan 2 kohdan g alakohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 89/666/ETY, 2005/56/EY ja 2009/101/EY muuttamisesta keskus-, kauppa- ja yhtiörekistereiden yhteenliittämisen osalta

KOM(2011) 79 lopullinen – 2011/0038 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 26. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 144 puolesta ja 2 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen direktiivin julkaisemiseen ja pitää sitä merkittävänä edistysaskeleena yhtenäismarkkinoiden kehittämisessä. Se mahdollistaa Euroopan unionin yrityksiä, työntekijöitä, kuluttajia ja kansalaisia koskevien laajempien tavoitteiden toteuttamisen siten kuin on esitetty Eurooppa 2020 -strategiassa ja pk-yrityksiä koskevassa aloitteessa (*Small Business Act*). Ehdotuksella pyritään yhdenmukaistamaan tärkeimmät asiakirjat ja tiedot sekä korvaamaan vapaaehtoinen yhteistyö lakisääteisellä velvollisuudella kaikkialla unionin alueella. Nyky muodossaan se ei kuitenkaan täytä kuin osan esitetystä perusvaatimuksista.

1.2 Samaan aikaan ehdotuksen täytäntöönpanoon liittyy paljon epävarmuutta. Useita kysymyksiä jätetään komission ratkaistaviksi tulevan sääntelyn puitteissa. ETSK toivoo, että se voi osallistua lainsäädäntötyöhön myös tulevaisu vaiheissa ja että se voi vastaisuudessa toimia komission kumppanina kyseisen tulevan sääntelyn valmistelussa.

1.3 ETSK olisi pitänyt parempana, että ehdotuksella olisi konsolidoitu käsiteltävinä olevat kolme direktiiviä ja että EU:n vaatimukset tässä asiassa olisi suoraan aidosti riippumattomalla tavalla. ⁽¹⁾ Muutosten ja myöhemmin annettavien delegoitujen säädösten vuoksi täytäntöönpanon selvitys heikkenee jonkin verran. ETSK pitää siksi kiinni asiaa koskevan vihreän kirjan käsittelyn yhteydessä esittämistään näkemyksistä ja toivoo, että ne otetaan huomioon tulevassa lainsäädännössä.

1.4 Komitea pitää suurena puutteena sitä, ettei ehdotetussa asetuksessa puututa kotipaikan siirtoon, jonka merkitys kasvaa

koko ajan yhtenäismarkkinoiden tiivistyessä, kuten vihreässä kirjassa todetaan. Komitea pitää lisäksi menetettynä mahdollisuutena sitä, ettei lainsäätäjät pyri käyttämään mallina arvopapereiden avoimuutta koskevaa periaatetta, vaikka siihen muuten viitataan.

1.5 ETSK kannattaa ehdotuksessa direktiiveihin 89/666/ETY ja 2005/56/EY esitettyjä muutoksia.

1.6 Direktiivin 2009/101/EY muuttamisen osalta komitea pitää tärkeänä, että

— tiedot julkaistaan mahdollisimman nopeasti, eli niin lyhyessä määräajassa kuin tekniset ja oikeudelliset vaatimukset sallivat.

— yhteisessä eurooppalaisessa järjestelmässä perustietojen pyytäminen on ilmaista, kuten ETSK on jo aikaisemmin suositellut.

— järjestelmän kehittämis- ja käyttökustannukset selvitetään. Näin ei vielä ole tapahtunut. Komitea pahoittelee, ettei ehdotuksen vaikutuksia ole tältä osin arvioitu, mutta korostaa, että EU:n on osoitettava määrärahoja kyseisten kustannusten kattamiseksi.

— järjestelmä antaa mahdollisuuden saada tiedot mahdollisimman suoraan sekä rajoittaa minimiin tietojen julkaisemisen painetussa muodossa.

⁽¹⁾ Ensimmäinen ja yhdestoista direktiivi voidaan helposti yhdistää, koska niiden tavoite on sama (yhtiöitä koskevat julkistamisvaatimukset), kun taas rajatylittävistä sulautumisista annetussa direktiivissä keskitytään erityisaiheeseen, eli kaupparekisterien selvyyteen rajatylittävien operaatioiden tapauksissa.

1.7 ETSK hyväksyy asetetun määräajan, jonka mukaan EU:n ja jäsenvaltioiden on pantava tarvittavat oikeustoimet voimaan 1. tammikuuta 2014 mennessä. On kuitenkin välttämätöntä, että EU asettaa sisäisen määräajan delegoitujen säädösten perusteella toteutettavien toimenpiteiden soveltamiselle.

2. Ehdotetun direktiivin sisältö

2.1 Direktiivillä pyritään parantamaan yritysten oikeudellisen ja verotuksellisen ympäristön avoimuutta niiden hyödyntäessä yhä enemmän yhtenäismarkkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia sekä vahvistamaan siten luottamusta yhtenäismarkkinoihin, jotta voidaan edistää kauppasuhteiden ansiosta syntyvien kilpailuettujen hyödyntämistä.

2.2 Ehdotetun direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että yhtiöitä ja niiden keskinäisiä suhteita koskevat asiakirjat ja tiedot ovat helposti jäsenten sekä ulkopuolisten saatavissa kaikkialla EU:n alueella. Tällaista velvollisuutta tai tehokasta mahdollisuutta ei toistaiseksi ole ollut. Avoimuuteen liittyvät kysymykset ovat erityisen tärkeitä ja polttavia tapauksissa, joissa kyseessä ovat rajan eri puolille sijoittautuneiden yritysten sulautumiset tai jakautumiset tai toisen valtion lainsäädännön alaisen yrityksen paikalliset sivuliikkeet.

2.3 Komissio ehdottaa ratkaisuksi seuraavien direktiivien tarkistamista:

- direktiivi 89/666/ETY julkistamisvaatimuksista, jotka koskevat toiseen jäsenvaltioon avattuja sivuliikkeitä (yhdestoista direktiivi)
- direktiivi 2005/56/EY yhtiöiden rajatylittävistä sulautumisista
- direktiivi 2009/101/EY takeista, joita voidaan antaa yhtiöiden jäsenille sekä ulkopuolisille (ensimmäisen direktiivin korvaava uusi direktiivi julkistamisvaatimuksista).

Kyseiset direktiivit ovat vain osin tyydyttäneet lisääntyneet tiedonsaantivaatimukset.

2.4 Uudessa direktiivissä ehdotetut muutokset laajentavat, täsmentävät ja kehittävät nykyisiä vaatimuksia ja menettelyjä ja valtuuttavat komission tekemään uusia täsmennyksiä ja lisäyksiä direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Tällä menettelyllä pyritään erityisesti siihen, että kaikki yritykset, sivuliikkeet ja taloudellisten toimijoiden ryhmittymät voidaan tunnistaa selvästi ja mahdollisimman nopeasti ja että kaikki muutokset rekisteröidään ja niistä on saatavissa tietoa viivästyksettä. Paras väline tämän tavoitteen saavuttamiseksi on asiakirjojen ja tietojen tallentaminen ja julkaiseminen sähköisessä muodossa. Jäsenvaltioiden onkin varmistettava tietojen siirtäminen sähköiseen muotoon sekä saatavuus suunnitellun yhden eurooppalaiseen sähköiseen keskusjärjestelmän puitteissa.

2.5 Euroopan komissio ehdottaa eniten muutoksia direktiiviin 2009/101/EY:

- Tiedot on julkaistava viimeistään 15 kalenteripäivän kuluttua niiden muuttamisesta.

— Kullakin yhtiöllä on oltava yksilöivä tunniste, joka mahdollistaa sen yksiselitteisen tunnistamisen Euroopan talousalueella.

— Jäsenvaltioiden säätämien muodollisuuksien on oltava yhteensopivat sen kanssa, että tiedot ovat saatavissa yhteisen eurooppalaisen sähköisen järjestelmän kautta.

— Jäsenvaltioiden on varmistettava asiakirjojen ja tietojen luotettavuus.

— Julkaisemiskustannukset eivät saa ylittää välttämättömiä hallinnollisia kustannuksia.

— Euroopan komissio voi näiden säännösten täytäntöönpanemiseksi määrittää delegoidulla säädöksellä tekniset yksityiskohdat, jotka liittyvät yksilöivän tunnisteen hallinnointiin, turvallisuuteen ja muodostamistapaan, käytettäviin kieliin, julkaisumenetelmiin ja teknisiin standardeihin sekä mahdollisiin seurauksiin tapauksissa, jossa säännöksiä ei noudateta.

2.6 Vuosina 1989 ja 2005 annettuihin direktiiveihin ehdotetut muutokset koskevat sivuliikkeiden tai rajatylittävien sulautumisten kohteina olleiden pääomayhtiöiden yksilöivää tunnistamista sekä vaatimusta muiden rekisteröintitoimien sähköisestä yhteensopivuudesta.

2.7 Jäsenvaltioiden on pantava direktiivi täytäntöön viimeistään 1. tammikuuta 2014. Itse direktiivi tulee voimaan kahdenkymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu.

3. Lausunnon oikeudellinen tausta

3.1 Kaupparekisterien avoimuus ei ole ainoastaan itsessään tärkeä tavoite, vaan se on samaan aikaan yksi yhtiöoikeuden yhdenmukaistamisen ennakoedellytyksistä. Jäsenvaltioiden rekisterien yhteentoimivuus on pohjimmiltaan tietotekninen ja taloudellinen kysymys. Ehdotus on kuitenkin julkaistava oikeudellisessa muodossa, eikä oikeudellisia vaatimuksia voida siksi jättää huomioimatta. Sen lisäksi, että on löydettävä oikeudellisesti asianmukainen muoto, myös yhdenmukaistamisen oikeudellinen tausta on syytä tutkia tarkasti.

3.1.1 Tämän vuoksi voidaan pohtia aivan aluksi, miten voidaan sovittaa yhteen pääomaa tyypillisesti vievien ja sitä tuovien maiden edut. Seuraavassa taulukossa esitetään pääpiirteittäin niiden tärkeimmät lähestymistavat asiaan. Näiden näkemysten perusteella valtioiden toiminnan taustalla olevien etunäkökohtien huomioiminen rajoittaa pitkällä aikavälillä oleellisesti perustellisen yhteensovittamisen onnistumismahdollisuuksia, joskaan asiasta käytävissä keskusteluissa tämä kysymys ei näytä vaikuttavan tärkeältä kaupparekistereiden yhteentoimivuuden kaltaisen teknisen kysymyksen rinnalla.

	Pääomaa vievät jäsenvaltiot	Pääomaa tuovat jäsenvaltiot
1. Yritysten legitimitetti (oikeushenkilön asema)	Fiktioperiaate (universaalisuus)	Todellisuusperiaate (partikularismi)
2. Oikeushenkilön tunnistettavuus	Rekisteröintipaikka	Todellinen hallinnollinen toimipaikka
3. Tuomiovalta	Yksilöllisyysperiaate	Alueperiaate
4. Taloudellisen oikeuden periaate	Oikeusvarmuus	Oikeuksien väärinkäytön ehkäisy
5. EU:n oikeuden periaate (sisämarkkinapolitiikka)	Perusoikeuksien rajoittamisen kieltäminen	Syrjivän kohtelun kieltäminen

3.2 Yritysten kansalliselle rekisteröinnille asetetaan paljon vähemmän esteitä eräissä maissa (fiktioperiaatetta noudattavissa maissa, joissa yritysten tunnistaminen kansallisella tasolla tapahtuu automaattisesti, jos ne täyttävät tietyt muodolliset vaatimukset) kuin joissakin toisissa maissa (joissa pidetään tärkeänä myös yritysten toimintaympäristössä sijaitsevien paikallisyhteisöjen suojelua), koska rekisteröintiä hakevien yritysten vastuu on niissä suurempi kuin valtion vastuu. Toisin sanoen yritysten rekisteröimisen tapauksessa yksityisoikeudelliset säännökset ovat julkisoikeudellisia säännöksiä tärkeämpiä.

3.3 Joissakin maissa yritysten asemaa ei voida muuttaa ollenkaan, kun taas toisissa maissa yrityksen todellisen hallinnollisen toimipaikan muuttuessa myös yhtiöoikeuden mukaisesti hyväksyttävissä oleva identiteetti on muutettava ja siten myös rekisteröitävä. Tämä on johtanut useisiin ongelmiin sisämarkkinoilla (vrt. esimerkiksi tapaus *Überseering*), eikä se sulje pois kaksinkertaisen identiteetin mahdollisuutta eikä identiteetin kaksinkertaisen puuttumisen luomaa painajaismaista tilannetta (esimerkiksi saksalais-irlantilaisen ryhmittymän tapauksessa).

3.4 Eräät maat ottavat huomioon koko maailman ja tarkastelevat yritysten toimintaa yhtenä kokonaisuutena riippumatta siitä, harjoitetaanko sitä niiden alueella vai ulkomailla (yksilöllisyysperiaate). Toisissa maissa tuomiovallan perusteena on alueellisuus, tai sillä on ainakin suuri merkitys. Näissä tapauksissa kotimaan ja ulkomaiden välillä on perusuonteinen ero. Yhdenmukaistaminen on siis todella tärkeää. Ensiksi mainitussa tapauksessa (yksilöllisyysperiaate) kaupparekisterien yhteentoimivuus kuuluu oleellisesti yksityisoikeuden piiriin, kun taas yhtiöoikeus kattaa yritysten omat edut. Jälkimmäisessä tapauksessa tarvitaan julkisia toimenpiteitä. Voidaan siten ajatella, että ensiksi mainitussa, eli pääomaa vievien maiden tapauksessa esimerkiksi BRITE-hanke (*Business Register Interoperability Throughout Europe*) vaikuttaisi paremmalta ratkaisulta kuin aktiivinen yhdenmukaistaminen.

3.5 Luonteeltaan perinteisesti pääomaa vievät maat suhtautuvat vastahakoisesti yhtiöoikeuden perusteella saadun tunnusteen muuttamiseen rekisteröinnin yhteydessä, koska niille oikeusvarmuus on kaikkein tärkein asia. Sen sijaan toiset maat pitävät oleellisen tärkeänä yritysten toimintaympäristössä sijaitsevien

paikallisyhteisöjen suojelua eivätkä epäröi tarvittaessa kyseenalaistaa yrityksen oikeudellista asemaa. Tämän vuoksi ensimmäisen direktiivin 11 artikla (uuden direktiivin 12 artikla), jossa määritellään yksityiskohtaisesti yhtiön purkamisperusteet, voidaan panna täytäntöön hyvin eri tavoilla eri maissa riippuen siitä, minkälainen käsitys niillä on yhtiön perustamisesta (vrt. esimerkiksi tapaukset *Ubbink* ja *Marleasing*).

3.6 Maat, jotka eivät periaatteessa tee eroa kotimaisen ja ulkomaisen toiminnan välillä, hyödyntävät yleensä paremmin sisämarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet. Kyseisiin maihin rekisteröityneet yritykset voivat siten helposti katsoa, että vastaanottavan valtion toteuttamat toimenpiteet rajoittavat niiden mahdollisuuksia nauttia EU:n takaamista oikeuksista. Sen sijaan todellisuus- tai alueellisuusperiaatetta noudattavat valtiot voivat painottaa toiminnassaan pikemminkin ulkomaisten yritysten syrjivään kohteluun liittyviä kysymyksiä. Kaupparekistereiden yhdenmukaistaminen on selvästi ennen kaikkea pääomaa vievien valtioiden etujen mukaista, kun taas kyseisen alan sääntely on suurempi haaste pääomaa tuoville valtioille.

4. Yleistä

4.1 ETSK on tyytyväinen direktiivin julkaisemiseen ja pitää sitä merkittävänä edistysaskeleena yhtenäismarkkinoiden kehittämisessä. Se mahdollistaa Euroopan unionin yrityksiä, työntekijöitä, kuluttajia ja kansalaisia koskevien laajempien tavoitteiden toteuttamisen, kuten komitea on jo aikaisemmin todennut vihreästä kirjasta antamassaan lausunnossa: "Kaupparekisterien yhteenliittämisen olisi kuvastettava kahden keskeisen asiakirjan – Eurooppa 2020 -strategian ja eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan aloitteen (*Small Business Act*, SBA) – tavoitteita. Kun kaupparekisterit liitetään yhteen, pitäisi yritysten keskinäisen avoimuuden lisääntyä ja yhteistyön helpottua, rajatylittävän liiketoiminnan esteiden vähentyä ja etenkin pk-yritysten hallinnollisen taakan keventyä. Kaikki tämä on ratkaisevan tärkeää yhtenäismarkkinoiden lujittamiseksi sekä tasapainoisen ja kestävä taloudellisen ja sosiaalisen edistyksen tukemiseksi, kuten komission tiedonannossa 'Pienet ensin – Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukeva aloite' (KOM(2008) 394 lopullinen) korostetaan" (?).

4.2 Komitea toteaa lisäksi, ettei ehdotus nykymuodossaan täytä kuin osan esitetystä perusvaatimuksista. Sillä pyritään yhdenmukaistamaan tärkeimmät asiakirjat ja tiedot sekä korvaamaan vapaaehtoinen yhteistyö lakisääteisellä velvollisuudella kaikkialla unionin alueella. Komitea hyväksyy myös asetukseen sisältyvät hallintokuluja ja tietosuojaa koskevat linjaukset, mutta katsoo, että useita kohtia on vielä täsmennettävä.

4.3 On kuitenkin syytä todeta, että ehdotuksen täytäntöönpanoon liittyy edelleen paljon epävarmuutta. Täytäntöönpanotavat jätetään kokonaan tulevilla säännöksillä määriteltäviksi. Niistä olisi kuitenkin ollut soveliaista saada tietoa jo nyt. Käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa olisi esimerkiksi voitu antaa enemmän tietoa eräistä normeista ja sisältökysymyksistä, kun otetaan huomioon, että vihreässä kirjassa viitattiin osaan niistä

(2) EUVL C 48, 15.2.2011, s. 120, kohta 1.2.

ja kehoitettiin löytämään niihin ratkaisut. Näin ollen ehdotuksessa olisi voitu ottaa kantaa niiden käytännön näkökohtiin. ETSK pitää siksi kiinni vihreän kirjan käsittelyn yhteydessä esittämistään näkemyksistä ja toivoo, että ne otetaan huomioon tulevassa lainsäädännössä.

4.4 Komitean mielestä Euroopan unioni onkin nyt menettänyt mahdollisuuden mennä vielä pidemmälle yhtiöoikeuden yhdenmukaistamisessa, kuten tekstijaksossa 3 kuvaillaan. Komitea on tietoinen siitä, että huomattavat oikeudelliset ja institutionaaliset erot vaikeuttavat etenemistä tällä ongelma-alueella ja että yhtiöoikeuden yhdenmukaistamisessa on kyse vuosikymmenen pituisesta työstä. Rekisteröinti on kuitenkin yksi osa kyseistä kokonaisuutta, ja laiminlyömillä tämän kysymyksen yksityiskohtaisen käsittelyn olemme menettäneet mahdollisuuden etsiä yhteisiä muotoiluja ja avata keskustelu asiasta. BRITE-ohjelma on sitä paitsi hyvä osoitus siitä, että asianomaiset toimijat voivat itsesääntelyn avulla ratkaista yksityiskohtia koskevia kysymyksiä yleisesti hyväksyttävällä tavalla.

4.5 Komitea pitää suurena puutteena sitä, ettei ehdotetussa asetuksessa puututa kotipaikan siirtoon, jonka merkitys kasvaa koko ajan yhtenäismarkkinoiden tiivistyessä, kuten vihreässä kirjassa todetaan. Komitea pitää lisäksi menetettynä mahdollisuutena sitä, ettei lainsäätäjät pyri käyttämään mallina arvopapereiden avoimuutta koskevaa periaatetta, vaikka siihen muuten viitataan.

4.6 Kyseisen prosessin kannalta olisi ehkä ollut tärkeää, että ehdotuksella olisi konsolidoitu käsiteltävinä olevat kolme direktiiviä ja että EU:n vaatimukset tässä asiassa olisi muotoiltu aidosti riippumattomalla tavalla.⁽³⁾ Muutosten ja myöhemmin annettavien delegoitujen säädösten vuoksi täytäntöönpanon selvyytys heikkenee jonkin verran, varsinkin kun otetaan huomioon, ettei käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa määritellä tarkemmin jäsenvaltioiden kapparekisterien hallinnointiin ja yhteistyöhön liittyviä haasteita.

4.7 Komitean mielestä asetettujen tavoitteiden toteuttamisen yhteydessä tulee nousemaan esille uusia ongelmia, koska ehdotuksen sanamuodon – muttei toivottavasti alun perin tarkoitettun tavoitteen – mukaan Euroopan tasolla tähän asti rekisteröintiasioissa aktiivista yhteistyötä tehneillä tahoilla – olivatpa ne sitten virallisia, vapaaehtoisuuden pohjalta toimivia tai markkinoiden luomia – ei ole roolia uudessa yhteistyössä. Myös ETSK:n mielestä Euroopan unionin yhteisen oikeusportaalin tulee toimia keskeisenä yhteyspisteenä, jonka kautta voi tutustua oikeudellisiin tietoihin. Komitea katsoo kuitenkin, että on tärkeää jättää riittävästi tilaa myös muihin, mahdollisesti laajempiin tavoitteisiin tähtääville aloitteille. Komitea korostaa lisäksi, että ”erityisen tärkeää on jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten sekä työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyö tällä saralla”⁽⁴⁾. ETSK toivoo, että se voi osallistua lainsäädäntötyöhön myös tulevaisuuden vaiheissa ja että se voi vastaisuudessa toimia komission kumppanina tulevan sääntelyn valmistelussa.

⁽³⁾ Ensimmäinen ja yhdestoista direktiivi voidaan helposti yhdistää, koska niiden tavoite on sama (yhtiöitä koskevat julkistamisvaatimukset), kun taas rajatylittävistä sulautumisista annetussa direktiivissä keskitytään erityisaiheeseen, eli kaupparekisterien selvyteen rajatylittävien operaatioiden tapauksissa.

⁽⁴⁾ Ks. EUVL C 48, 15.2.2011, s. 120, kohta 6.7.

5. Erityistä

5.1 ETSK kannattaa ehdotuksessa direktiiveihin 89/666/ETY ja 2005/56/EY esitettyjä muutoksia.

5.2 Direktiivin 2009/101/EY muuttamisen osalta komitea pitää tärkeänä, että tiedot julkaistaan mahdollisimman nopeasti, eli niin lyhyessä määräajassa kuin tekniset ja oikeudelliset vaatimukset sallivat. ETSK:n mielestä ehdotettua määräaikaa voitaisiin lyhyellä aikavälillä lyhentää merkittävästi. Komitea kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että jopa tämä määräaika voi joissakin tapauksissa osoittautua liian pitkäksi ja että muutoksista on ehkä siksi ilmoitettava vielä paljon nopeammin. Tämä tapahtuisi ”julkaisemalla” tiedot eurooppalaisessa sähköisessä keskusjärjestelmässä⁽⁵⁾ heti niiden paikallisen ilmoittamisen jälkeen, siten että muutos voitaisiin todentaa myöhemmin. Nykyiset tietojärjestelmät mahdollistavat tämän.

5.3 Tietojärjestelmän kustannusten osalta olisi määriteltävä selvästi, tuleeko ilmoituksen tekijän maksaman summan kattaa kaikki kustannukset vai täytyykö myös tietoja pyytävän tahon maksaa jotakin. Tässä asiassa jäsenvaltioiden nykyiset järjestelmät poikkeavat toisistaan. Tähän asti voimassa on ollut käytäntö, jonka mukaan palvelusta on täytynyt maksaa vain siinä tapauksessa, että pyydetty tiedot täytyy hakea toisen maan yhtiörekisteristä. ETSK toistaa jo aikaisemmin esittämänsä toiveen, jonka mukaan perustietojen pyytämisen olisi yhteisessä eurooppalaisessa järjestelmässä oltava ilmaista⁽⁶⁾.

5.3.1 Komitean mielestä liikekumppanien liikeyrityksille, jäsenille, velkojille ja työntekijöille tärkeinä perustietoina tulisi pitää erityisesti tietoja, jotka koskevat yrityksen liiketoimipaikkaa, omistajia ja tärkeimpiä johtajia, taloudellista ja oikeudellista tilannetta, selviytymiskykyä sekä tarkkoja kirjanpito- ja tilinpää-töstietoja.

5.3.2 Komitea korostaa tässä yhteydessä, ettei järjestelmän kehittämis- ja käyttökustannuksia ole selvitetty. Komitea pahoittelee, että ehdotuksesta puuttuvat vaikutustenarvioinnit, jotka mahdollistaisivat kustannusten arvioimisen. Komitea korostaa kuitenkin, että EU:n on osoitettava määrärahoja kyseisten kustannusten kattamiseksi.

5.4 ETSK on tyytyväinen siihen, että tiedot asetetaan saataville sähköisessä muodossa. Komitea toivoo kuitenkin, että järjestelmä antaa mahdollisuuden saada tiedot mahdollisimman suoraan. Se katsoo, että tässä asiassa on löydettävä tasapaino julkistamisvaatimusten ja nopean ja turvallisen toiminnan välillä. Komitea on vakuuttunut siitä, että on mahdollista löytää tyydyttävä kompromissiratkaisu ja että lopulta julkisuusnäkökohta vahvistuu. Toinen komitean yhteiseen järjestelmään kohdistama

⁽⁵⁾ Kyseessä olisivat eurooppalaisessa sähköisessä keskusjärjestelmässä julkaistavat sanomat tai tiedot, jotka ovat suoraan asianomaisten tahojen saatavilla.

⁽⁶⁾ Ks. EUVL C 48, 15.2.2011, s. 120, kohta 1.5.

tärkeä odotus on, että se antaa mahdollisuuden rajoittaa minimiin tietojen julkaisemisen painetussa muodossa, mikä pienentää myös julkaisukustannuksia.

5.4.1 ETSK kiinnittää huomiota ristiriitoihin, joita saattaa syntyä Euroopan unionin asettamien ilmoittamisvelvoitteiden ja jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvien oikeudellisten sääntöjen välillä (esimerkiksi asiakirjojen aitoutta koskevissa kysymyksissä). Tällainen tilanne ei voi jatkua pitkään.

5.5 Komitean arvion mukaan myös kieliongelmiin on löydettävissä yksinkertaisia teknisiä ratkaisuja, kunhan asian eteen tehdään ensin riittävästi valmistelevaa työtä. Nykyiset käännösohjelmat antavat mahdollisuuden julkaista helposti mitä tahansa vakiomuotoisia tekstejä millä tahansa muulla kielellä, kunhan tekstit ovat saatavilla ja ne on hyväksytty asianmukaisten

kuulemismenettelyjen jälkeen. Tällaista standardointia voitaisiin harkita sovellettavaksi erityisesti perustietoihin ja kirjanpitoaineistoon.

5.6 Tietosuojan osalta ETSK katsoo, että yhtiörekisteriin olisi tarkoituksenmukaista soveltaa yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetun direktiivin 95/46/EY säännöksiä.

5.7 ETSK hyväksyy asetetun määräajan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tarvittavat oikeustoimet voimaan 1. tammikuuta 2014 mennessä. On kuitenkin välttämätöntä, että EU asettaa sisäisen määräajan delegoitujen säädösten perusteella toteutettavien toimenpiteiden soveltamiselle. Näin varmistetaan yrityksiä koskevan tiedon nopean ja yhdenmukaisen saatavuuden mahdollistavan järjestelmän asianmukainen toiminta kaikkialla Euroopan unionin alueella.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kattava lähestymistapa henkilötietojen suojaan Euroopan unionissa”

KOM(2010) 609 lopullinen

(2011/C 248/21)

Esittelijä: **Peter MORGAN**

Euroopan komissio päätti 4. marraskuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kattava lähestymistapa henkilötietojen suojaan Euroopan unionissa

KOM(2010) 609 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 155 ääntä puolesta ja 9 vastaan 12:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 EU:n tietosuojaoikeus perustuu vuonna 1995 annettuun direktiiviin (95/46/EY). Sillä oli kaksi tavoitetta, jotka on ilmaistu seuraavasti:

1. – – [J]äsenvaltioiden on henkilötietojen käsittelyssä turvattava yksilöille heidän perusoikeutensa ja -vapautensa ja erityisesti heidän oikeutensa yksityisyyteen.

2. Jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa tai kieltää henkilötietojen vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden välillä syistä, jotka liittyvät 1 kohdan mukaisesti turvattavaan suojaan.

Tavoitteiden välillä on olennaisen tärkeää saavuttaa tasapaino niin, etteivät ne joutu keskenään ristiriitaan. Uuden lainsäädännön tärkeimpänä päämääränä tulee olla sellaisten oikeudellisten puitteiden luominen, jotka myötävaikuttavat molempien tavoitteiden toteutumiseen.

1.2 ETSK on tyytyväinen tiedonantoon, jossa komissio tekee selkoa tietosuojadirektiivin 95/46/EY ajanmukaistamiseen omaksumastaan lähestymistavasta. Uuden teknologian räjähdysmäinen kehitys kasvattaa tiedon suorakäsittelyä verkossa eksponentiaalisesti, mikä vaatii henkilötietojen suojan lisäämistä vastaavansuuruisesti, mikäli halutaan välttää laajamittaiset tunkeutumiset yksityisyyden alueelle. Useista eri lähteistä peräisin olevan tiedon keräämistä, yhdistelyä ja hallinnointia on säänneltävä tarkoin säännöksin. Julkisella sektorilla on hallussaan moninaisia tiedostoja kansalaisen ja valtion suhteen eri ulottuvuuksista. Kerättävä tieto tulisi rajoittaa vain vähimpään, kulloistakin tarkoitusta varten välttämättä tarvittavaan määrään, ja näiden eri tietojen kokoaminen yhteen ”isovelitietokannaksi” pitää kieltää.

1.3 ETSK kehottaa samalla kuitenkin varovaisuuteen. Yritystoimintaa säätelevän lainsäädännön on pysyttävä vakaana ja ennustettavana. ETSK kannattaa siksi tietosuojadirektiivin asianmukaista tarkistusta.

1.4 Tiedonannossa todetaan, että yksi sidosryhmien ja erityisesti monikansallisten yritysten suurimpia ja usein mainitsemia huolenaiheita on se, että yhteisestä EU:n säädöskehiksestä huolimatta jäsenvaltioiden tietosuojalainsäädäntö on edelleen varsin epäyhtenäistä. ETSK kehottaa suojaamaan työntekijöitä koskevia tietoja uusilla säädöksillä entistä johdonmukaisemmin kautta EU:n ja luomaan unioninlaajuiset puitteet, joiden avulla parannetaan oikeudellista selkeyttä ja oikeusvarmuutta. Tätä ajatellen ETSK pitää erityisen tervetulleena aikomusta säätää riippumattomien yrityskohtaisten tietosuojavastaavien nimittäminen pakolliseksi ja yhdenmukaistaa näiden tehtäviä ja valtuuksia koskevat säännöt.

1.5 Kun otetaan huomioon mahdollinen konflikti kunkin ihmisen yksityisyyden ja häntä koskevien tietojen kaupallisen hyödyntämisen välillä sekä asiaan liittyvät merkittävät etunäkökohdat, on ihmisten entistä paremmin tiedostettava tarkoitukset, joihin heitä koskevaa tietoa käytetään, ja heillä olevat oikeudet valvoa kerättyä tietoa. ETSK katsookin, että tarvitaan tehokas lainvalvonta ja toimiva korjausmenettely, jos hankkeesta halutaan todella ”kattava”. Myös asiaan kuuluvasta rajatylittävästä ulottuvuudesta on huolehdittava.

1.6 Kun on kyse EU:n kansalaisista, tulisi Euroopan unionissa soveltaa tietojen käsittelystä vastaavan tahon sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädäntöä tiedonsäilytyspaikasta riippumatta. Suojaan oikeutettuihin henkilöihin, etenkin työntekijöihin ja kuluttajiin, on sovellettava heidän tavanomaisen asuinpaikkansa tietosuojalainsäädäntöä.

1.7 Asiakirjassa ainoastaan sivutaan kysymystä lapsista. Lasten yksityisyyteen liittyvään problematiikkaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Oikeus tulla unohdetuksi voisi antaa perusteet poistaa lapsen ajattelemttomuuksista tai teini-ikäisen rikkomuksista tehdyt rekisterimerkinnot. Oikeus tulla unohdetuksi saattaa kuitenkin olla mahdoton toteuttaa.

1.8 Arkaluonteisen tiedon nykymääritelmää on selkeytettävä, koska ihmisiä koskevan sähköisessä muodossa olevan tiedon kategoriat lisääntyvät alati. Yleinen ja valikoimaton valvontakameroiden käyttö huolestuttaa ETSK:ta. On välttämättä huolehdittava siitä, että kyseisen kuvamateriaalin väärinkäytön kieltävää lainsäädäntöä noudatetaan. Ihmisten olinpaikkaan liittyvät gps-tiedot ovat nekin kiistanalainen aihe. Biometrisiä tietoja kerätään enenevästi. Määritelmän tulee kattaa mainitun kaltaiset uudet teknologiat ja menetelmät ja sen pitää olla mukautettavissa tekniikan kehitykseen. Saattaa olla tarpeellista määrittää eri konteksteja koskevat periaatteet. ETSK on näiden uusien teknologioiden asianmukaisen käytön kannalla.

1.9 ETSK ymmärtää valtioidenvälisen poliisiyhteistyön arkaluonteiset ulottuvuudet mutta katsoo, että perusoikeudet, ja niin muodin myös henkilötietojen suoja, on aina välttämättä otettava kokonaisuudessaan huomioon.

1.10 ETSK kannattaa komission yleistä päämäärää eli sen varmistamista, että EU:n tietosuojasäännöksiä sovelletaan entistä johdonmukaisemmin kaikissa jäsenvaltioissa. ETSK:ta huolestuttaa se, etteivät kaikki unionin 12 uutta jäsenvaltiota mahdollisesti ole vielä panneet direktiiviä 95/46/EY täysimääräisesti ja tehokkaasti täytäntöön.

1.11 ETSK:n käsityksen mukaan kansalliset tietosuojaviranomaiset ovat yleisesti ottaen tehottomia ja ylityöllistettyjä ja niiden riippumattomuutta täytyy parantaa. Kaikentyypisissä uusissa direktiiveissä pitää edellyttää, että kansallisilla viranomaisilla on tehtäviensä täyttämisen vaatima asema, auktoriteetti ja resurssit.

1.12 ETSK katsoo, että 29 artiklan mukaisella tietosuojatyöryhmällä on arvokas pysyvä rooli, kun otetaan huomioon sen tähänastinen panos yksilöiden suojeluun henkilötietojen käsittelyssä.

1.13 EU:n digitaalistrategiaan viitaten ETSK kehottaa komissiota harkitsemaan erityisen EU-elimen perustamista tarkastelemaan internetin laaja-alaisia yhteiskuntavaikutuksia 10–20 vuoden perspektiivissä. Henkilötietojen suoja ja yleistä tietoverkkoturvallisuutta koskevat säännökset ovat käymässä yhä epätarkoituksenmukaisemmiksi. Yhteiskunnalle on jäänyt perässä juoksijan osa. Tietosuojaa ajatellen ETSK suosittaa koko EU:ssa toimivaltaisen tietosuojavaltuutetun nimeämistä. EU:n nykyisen tietosuojavaltuutetun tehtäväkenttään kuuluvat ainoastaan unionin toimielimet. Tarvitaan valvontaviranomainen, joka vastaa jäsenvaltioiden toiminnan koordinoinnista ja operatiivisista standardeista. Kyseessä olisi kuitenkin vain osa komitean kaavailemasta elimestä, jolla olisi yhteistehävä.

2. Johdanto

2.1 ETSK tukee edelleenkin vuoden 1995 direktiivin perusperiaatteita. Seuraavassa esitetään tiettyjä otteita direktiivitekstistä yksinkertaistetussa muodossa ja niitä kommentoimatta. Tarkoitettut periaatteet käyvät niistä selvästi ilmi.

— 6 artikla

Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että

- a) henkilötietoja käsitellään asianmukaisesti ja laillisesti,
- b) henkilötiedot kerätään tiettyä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten,
- c) henkilötiedot ovat asianmukaisia, olennaisia eivätkä liian laajoja siihen tarkoitukseen, mihin ne on kerätty ja missä niitä myöhemmin käsitellään,
- d) henkilötiedot ovat täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä,
- e) henkilötiedot säilytetään muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan sen ajan, kuin on tarpeen niiden tarkoitusten toteuttamista varten, joita varten tiedot kerättiin.

— 7 artikla

Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että henkilötietoja voidaan käsitellä ainoastaan,

- a) jos rekisteröity on yksiselitteisesti antanut suostumuksensa, tai
- b) jos käsittely on tarpeen sellaisen sopimuksen täytäntöön panemiseksi, jossa rekisteröity on osallisena, tai
- c) jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän laillisen veloitteen noudattamiseksi, tai
- d) jos käsittely on tarpeen rekisteröidyn elintärkeän edun suojaamiseksi, tai
- e) jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai
- f) jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän oikeutetun intressin toteuttamiseksi.

— 8 artikla

Jäsenvaltioiden on kiellettävä sellaisten henkilötietojen käsittely, jotka koskevat rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, sekä terveyteen ja seksuaaliseen käyttäytymiseen liittyvien tietojen käsittely.

2.2. Viimeksi kuluneena vuosikymmenenä olosuhteet ovat merkittävästi muuttuneet Lissabonin sopimuksen 16 artiklan sisältämien uusien määräysten ja perusoikeuskirjan 8 artiklan myötä.

2.3 Tarkasteltavana olevassa tiedonannossa on tarkoitus määrittää komission lähestymistapa EU:n säädöskehityksen nyky-aikaistamiseen nähden, kun ajatellaan henkilötietojen suojaa unionin kaikilla toiminta-aloilla ja otetaan erityisesti huomioon globalisaation ja uuden tekniikan tuomat haasteet, jotta kyetään edelleenkin takaamaan ihmisten suojelun korkealuokkaisuus käsiteltäessä henkilötietoja unionin kaikilla toiminta-aloilla.

2.4 Maailmanlaajuinen tiedonvaihto on nykyisin helpompaa ja nopeampaa. Yksittäistä ihmistä koskevat henkilökohtaiset tiedot – sähköposti, valokuvat, sähköinen päiväyri – saatetaan luoda Yhdistyneessä kuningaskunnassa Saksassa ylläpidetyn ohjelmiston avulla, prosessoida Intiassa, säilyttää Puolassa ja päästää Espanjassa käyttäjälle, joka on Italian kansalainen. Tämä maailmanlaajuisten tietovirtojen nopea kasvu on iso haaste yksilöiden oikeudelle henkilötietojen yksityisyyteen. Tietosuojakysymykset rajatylittävine ulottuvuuksineen vaikuttavat ihmisiin päivittäin – työpaikalla, viranomaisyhteyksissä, tavaroita tai palveluita hankittaessa, matkustettaessa tai internetiä käytettäessä.

2.5 Komissio aikoo ehdottaa vuonna 2011 lainsäädäntöä, jonka avulla tietosuojan oikeudellista kehystä tarkistetaan niin, että EU:ssa omaksutaan tiukempi asenne henkilötietojen suojaamiseen kaikilla politiikanaloilla, lainvalvonta ja rikosentorjunta mukaan luettuina, ja näiden alojen erityispiirteet huomioon ottaen. Rinnan säädösehdotusten kanssa esitetään myös muita toimenpiteitä, esimerkiksi kannustetaan itsesääntelyä ja selvitetään yksityisyyden suojaa koskevan EU:n tunnuksen toteuttamisedellytyksiä.

2.6 Komissio huolehtii myös jatkossa siitä, että tätä alaa koskeva EU:n oikeus pannaan täytäntöön asianmukaisella tavalla, ja käynnistää aktiivisesti rikkomusmenettelyjä, jos EU:n tietosuojasääntöjä ei ole pantu täytäntöön ja sovellettu oikein.

2.7 Kattavassa lähestymistavassa henkilötietojen suojaan on seuraavat keskeiset tavoitteet:

- yksilön oikeuksien lujittaminen
- sisämarkkinaulottuvuuden lujittaminen
- rikosasioissa tehtävää poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä koskevien tietosuojasääntöjen tarkistaminen
- tietosuojan globaali ulottuvuus
- tietosuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan tehostaminen institutionaalisia järjestelyjä lujittamalla.

Käsillä olevan lausunnon tekstijaksoissa 3–7 tehdään kokoava katsaus näihin tavoitteisiin ja arvioidaan ehdotuksia ETSK:n näkökulmasta. **Lihavoidut** otsakkeet myötäilevät tiedonannossa noudatettavaa jäsentelyä. *Kursivointia* käytetään tekstiivistelmän merkinä.

3. Yksilön oikeuksien lujittaminen

3.1 Yksilöiden riittävän suojan turvaaminen kaikissa tilanteissa

EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetaan yksilön oikeus henkilötietojensa suojaan. Henkilötietojen määritelmän on tarkoitus kattaa kaikki tiedot, jotka liittyvät tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan henkilöön. Komissio pohtii, miten voidaan varmistaa tietosuojasääntöjen johdonmukainen soveltaminen, kun otetaan huomioon uusien tekniikoiden vaikutus yksilön oikeuksiin ja vapauksiin ja henkilötietojen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla koskeva tavoite.

3.1.1 Henkilötietojen vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla on markkinoiden täysimääräisen toiminnan edellytys. Se kuitenkin uhkaa yritysten hallussa olevien, työntekijöitä koskevien tietojen yksityisyyttä. Tarvitaankin erityiset turvakeinot, kuten kansainvälisen tietoliikenteen käsittelystä vastaavan tahon tilivelvollisuus sekä arkaluonteisten tietojen salaaminen koodaamalla.

3.1.2 ETSK toteaa painokkaasti, että työelämä on lähestulkoon sivuutettu paitsi puheena olevassa tiedonannossa myös koko keskustelussa, jota käydään tietosuojasta Euroopassa. Lähelläkokoiseksi tulisi ottaa tähänastinen unionin tasolla tehty työ, eritoten 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän esittämät ehdotukset.

3.2 Läpinäkyvyyden lisääminen rekisteröityjen kannalta

Läpinäkyvyys on perusedellytys, jonka avulla ihmiset voivat valvoa omia tietojään ja varmistaa henkilötietojensa tehokkaan suojan. Komissio pohtii, voitaisiinko ottaa käyttöön yleisperiaate, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava läpinäkyvää, rekisterinpitäjiin sovellettavia erityisiä velvollisuuksia erityisesti silloin, kun kyseessä ovat lapset, EU:n vakiolomake tietosuojailmoituksia varten ja henkilötietosuojan loukkausta koskeva yleinen ilmoitusvelvollisuus.

3.2.1 Vakiomuotoiset ilmoitukset on asetettava etusijalle, koska niiden avulla vältetään eturistiriitoja. Niiden käytön tulisi perustua vapaaehtoisuuteen.

3.2.2 Läpinäkyvyysvaatimus ei välttämättä poista yksipuolisista sopimusmääräyksistä johtuvaa ongelmaa. On tarpeen kehittää tiukempia säännöksiä suojaksi epäoikeudenmukaisia sopimusehtoja vastaan.

3.2.3 Asiakirjassa ainoastaan sivutaan kysymystä lapsista. Lasten yksityisyyteen liittyvään problematiikkaan on kiinnitettävä erityistä huomiota. Oikeus tulla unohdetuksi voisi antaa perusteet poistaa lapsen ajattelemattomuuksista tai teini-ikäisen rikkomuksista tehty rekisterimerkinnät. Oikeus tulla unohdetuksi saattaa kuitenkin olla mahdoton toteuttaa. (Ks. kohta 3.3.2 jäljempänä)

3.2.4 Uusissa säädöksissä tulee selkiyttää toisaalta tietojen käsittelystä ja toisaalta tietojen kirjaamisesta vastaavan henkilön roolia, jottei heidän henkilöllisyydestään eikä myöskään heidän velvollisuuksistaan ja oikeuksistaan synny epäselvyyttä.

3.2.5 ETSK kannattaa ehdotusta henkilötietosuojan loukkausta koskevan yleisen ilmoitusvelvollisuuden ottamisesta käyttöön mutta katsoo, ettei se mahdollisesti ole soveltamiskelpoinen kaikissa tapauksissa, kaikilla aloilla ja kaikissa olosuhteissa.

3.3 Omien tietojen valvonnan parantaminen

Tärkeät ennakoedellytykset ovat tietojenkäsittelyn rajoittaminen vain alkuperäiseen tarkoitukseen (periaate, jonka mukaan tietoja on kerättävä mahdollisimman vähän) ja rekisteröityjen mahdollisuus valvoa omia tietojaan. Komissio aikoo selvittää, miten voitaisiin vahvistaa periaatetta, jonka mukaan tietoja kerätään mahdollisimman vähän, parantaa mahdollisuuksia käyttää oikeuttaan tutustua tietoihin, oikaista niitä ja poistaa tai suojata ne tietokannassa, selkeyttää oikeutta tulla unohdetuksi ja varmistaa nimenomainen oikeus tietojen siirrettävyyteen.

3.3.1 ETSK kannattaa yleisesti kaikkia toimia yksityisyyden suojan parantamiseksi. Ihmisillä pitää olla oikeus päästä vapaasti käsiksi kaikkiin heistä kerättyihin tietoihin. Osoitteenä esimerkiksi mainittakoon vapaa pääsy tutustumaan luottokelpoisuustietoihin. Suostumuksen peruuttaminen syytä ilmoittamatta ja tosiasiallinen oikeus tulla unohdetuksi ovat perustavan tärkeitä asioita, mutta yksityisyys olisi paremmassa suojassa, jos tietoja kerättäisiin jo alun pitäen vähemmän. ETSK kehottaakin komissiota tekemään totta periaatteesta, jonka mukaan tietoja on kerättävä mahdollisimman vähän.

3.3.2 Vaikka oikeus tulla unohdetuksi on käsitteenä houkutteleva, sen toteuttaminen tulee olemaan vaikeaa, koska internetissä tieto elää virustaudin tavoin ja koska on tietojenkäsittelytekniikoita, jotka poistavat mutta eivät unohda.

3.4 Valveuttaminen

Tulee kannustaa valveuttamistoimiin, tietojen antaminen verkkosivustoissa mukaan luettuna, joissa selväsanaisesti tiedotetaan rekisteröityjen oikeuksista ja tietojen käsittelystä vastaavien tahojen velvollisuuksista. Erityisesti nuorten heikko kyseisten asioiden tuntemus on huolestuttavaa.

3.4.1 Tulee olemaan vaikeaa muuttaa käyttäytymistä tarvittavalla tavalla erityisesti kun otetaan huomioon, että verkkoyhteisöt ovat kehittyneet nopeammin kuin käyttäjien tietoisuus luovuttamiensa tietomäärien aiheuttamista seurauksista. Vaikka pakolliset tiedotteet kaikkien internetpalvelujen yhteydessä olisivatkin periaatteessa hyvä asia, ne saattaisivat olla liiketaloudellisesti ongelmallisia. Pitää harkita palveluluokittain määritettäviä, tietoisuutta lisääviä käytäntöjä – verkkokauppa, internetpalveluntarjoajat, hakukoneet, verkkoyhteisöt yms.

3.4.2 ETSK on tyytyväinen komission aikomukseen tarjota unionin rahoitusta tietoisuutta lisääviin toimiin. ETSK ehdottaa myös työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden järjestämien EU:n laajuisten ja kansallisten tiedotusvoimien hyväksymistä yhteisrahoituskeleiden piiriin.

3.5 Tietoon perustuva vapaaehtoinen suostumus

Komissio selvittää, miten suostumuksen antamista koskevia sääntöjä voidaan selkeyttää ja lujittaa.

3.5.1 Vaadittavan suostumustyyppin tulee edelleen kytkeytyä käsiteltävään tietotyyppiin eikä käytettävään teknologiaan. ETSK on kuitenkin huolissaan siitä, että useimmissa tapauksissa, kun suostumus annetaan verkkoympäristössä, sovellus ei anna minikäänlaista vahvistusta suostumuksesta, eikä tarjolla liioin ole toimivia mekanismeja suostumuksen peruutuksen kirjaamiseen. Lisäksi suostumus voidaan antaa napauttamalla painiketta, jolloin hyväksytään sivukaupalla määräyksiä ja ehtoja, joista suostumus saattaa olla vain pieni osanen. Olisi järkevää, jos tietosuojaan liittyvä suostumus olisi yksinkertainen ja erillinen asiakirja, jotta se olisi asiaankuuluva, tietoon perustuva ja seikkaperäinen.

3.5.2 Henkilötietojen käsittely on elintärkeää organisaatioille ja liikeyrityksille, jotka harjoittavat toimintaansa internetissä. Oletusvaihtoehto tuottaa selkeästi hyötyä operaattoreille, mutta siitä saattaa koitua haittaa kuluttajalle mikäli sitä ei toteuteta oikeudenmukaisesti. Sen käyttöä tulisi rajoittaa siten, että kaikki operaattorit veloitetaan tarjoamaan asiakkailleen automaattisesti yksityisyyden suoja asiakkaiden niin halutessa.

3.5.3 Jotta suostumus voitaisiin antaa vapaasti, tulee sopimuksenkin olla oikeudenmukainen. On vahvistettava periaatteet, joilla vältetään sopimaton kaupallinen menettely.

3.6 Arkaluonteisten tietojen suojaaminen

Komissio pohtii, olisiko arkaluonteisten tietojen määritelmää laajennettava ja sisällytettävä niihin esimerkiksi geneettiset tiedot, ja voitaisiinko arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimista koskevia edellytyksiä edelleen yhtenäistää.

3.6.1 Arkaluonteisen tiedon nykyä määritelmää on selkeytettävä, koska ihmisiä koskevan, sähköisessä muodossa olevan tiedon kategoriat lisääntyvät alati. Yleinen ja valikoimaton valvontakameroiden käyttö huolestuttaa ETSK:ta. On välttämättä huolehdittava siitä, että kyseisen kuvamateriaalin väärinkäytön kieltävää lainsäädäntöä noudatetaan. Ihmisten olinpaikkaan liittyvät gprs-tiedot ovat nekin kiistanalainen aihe. Biometrisiä tietoja kerätään enenevästi. Määritelmän tulee kattaa mainitun kaltaiset uudet teknologiat ja menetelmät ja sen pitää olla sovellettavissa tekniikan kehitykseen. Saattaa olla tarpeellista määrittää eri konteksteja koskevat periaatteet. ETSK on näiden uusien teknologioiden asianmukaisen käytön kannalla.

3.6.2 Arkaluonteiselle tiedolle pitäisi tarjota lisäsuojaa. Tietotyyppien arkaluonteisten tietojen koodaus tulisi tehdä pakolliseksi. Olisi sovellettava parasta käytettävissä olevaa teknologiaa. Tietojen käsittelystä vastaavien tahojen pitäisi olla tilivelvollisia tietosuojaloukkauksista.

3.7 Oikeussuojakeinojen ja seuraamusten tehostaminen

Komissio pohtii, voitaisiinko kanne-oikeutta kansallisessa tuomioistuinmessä laajentaa ja sisällyttää säännöksiin rikosoikeudelliset seuraamukset vakavista tietosuojaloukkauksista.

3.7.1 Kun otetaan huomioon mahdollinen konflikti kunkin ihmisen yksityisyyden ja häntä koskevien tietojen kaupallisen hyödyntämisen välillä sekä asiaan liittyvät merkittävät etunäkökohdat, on ihmisten entistä paremmin tiedostettava tarkoitukset, joihin heitä koskevaa tietoa käytetään, ja heillä olevat oikeudet valvoa kerättyä tietoa. ETSK katsookin, että tarvitaan tehokas lainvalvonta ja toimiva korjausmenettely, jos hankkeesta halutaan todella "kattava". Myös asiaan kuuluvasta rajatylittävstä ulottuvuudesta on huolehdittava.

3.7.2 Pitää tutkia mahdollisuutta soveltaa joukkokannemekanismeja oikeussuojakeinona tapauksissa, joissa tietosuoja on totaalisesti pettänyt. Tulee harkita ajatusta liike-elämän organisaatioiden ja ammatillisten järjestöjen ja ammattiyhdistysliikkeen oikeudesta toimia yksilöiden edustajina ja nostaa kanne tuomioistuimissa.

4. Sisämarkkinaulottuvuuden lujittaminen

4.1 Oikeusvarmuuden lisääminen ja rekisterinpitäjien tasapuolisten toimintaedellytysten turvaaminen

EU:n tietosuojaan liittyy voimakas sisämarkkinaulottuvuus. Komissio tutkii keinoja parantaa tietosuojasääntöjen yhtenäisyyttä EU:n tasolla.

4.1.1 ETSK on huolissaan siitä, että direktiivin 95/46/EY tekstissä jäsenvaltioille suotujen päätöksentekovaltuuksien soveltamisala on synnyttänyt täytäntöönpano-ongelman. Asetus olisi tältä osin saattanut olla varmempi ratkaisu. Yhtenäistämässä tulisi lähteä liikkeelle standardijoukosta, joka riittävällä tavalla täyttää direktiivin vaatimukset.

4.1.2 Tiedonannossa ei missään kohdin viitata työntekijöihin ja näiden oikeuteen päästä tutustumaan itseään koskeviin tietoihin, jotka ovat työnantajan hallussa. Monikansalliset yritykset saattavat keskittää rekisterinsä EU:ssa tai jopa sen ulkopuolella. Niiden työntekijöiden kannalta on selvästikin tarpeen kirjata uusiin säädöksiin tarkkaan määritetyt oikeudet saada tutustua po. tietoihin.

4.2 Rekisterinpitäjien hallinnollisen taakan keventäminen

Komissio tutkii eri mahdollisuuksia yksinkertaistaa ja yhtenäistää nykyistä ilmoitusjärjestelmää. Yksi vaihtoehto voisi olla koko EU:ssa käytettävän yhdenmukaisen rekisteröintilomakkeen käyttöönotto. Ilmoitukset voitaisiin julkaista internetissä.

4.2.1 ETSK pitää aloitteita mitä kannatettavimpina.

4.3 Sovellettavaa lakia ja jäsenvaltioiden vastuuta koskevien sääntöjen selkeyttäminen

Rekisterinpitäjille ja tietosuojaviranomaisille ei ole useita jäsenvaltioita koskevissa tilanteissa aina selvää, mikä jäsenvaltio on vastuussa ja mitä lakia sovelletaan. Asian monimutkaisuutta lisäävät myös globaalisaatio ja tekniikan kehitys. Komissio tutkii, miten sovellettavaa lakia koskevia säännöksiä voitaisiin tarkistaa ja selkeyttää, jotta parannetaan oikeusvarmuutta ja selkeytetään jäsenvaltioiden vastuuta.

4.3.1 Kun on kyse EU:n kansalaisista, tulisi Euroopan unionissa soveltaa tietojen käsittelystä vastaavan tahon sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädäntöä tiedonsäilytyspaikasta riippumatta. Tietosuojaan oikeutettuihin henkilöihin, etenkin työntekijöihin ja kuluttajiin EU:ssa, on sovellettava työntekijän tai kuluttajan tavanomaisen asuinpaikan tietosuojalainsäädännön säännöksiä ja menettelyjä.

4.4 Rekisterinpitäjän vastuun tehostaminen

Komissio tutkii, miten voitaisiin taata, että rekisterinpitäjät ottavat käyttöön tehokkaat menettelyt ja mekanismit, joiden avulla varmistetaan tietosuojasääntöjen noudattaminen. Se tutkii mahdollisuuksia tehdä riippumattoman tietosuojavastaavan nimittäminen pakolliseksi ja yhtenäistää tämän nimittämistä koskevat säännöt sekä velvoittaa suorittamaan tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi. Lisäksi se edistää edelleen yksityisyyden suojaa parantavien tekniikoiden käyttöä ja "sisäänrakennetun yksityisyyden suojan" periaatteen toteuttamista käytännössä.

4.4.1 Yksityisyyden suojaa parantavat tekniikat ja "sisäänrakennetun yksityisyyden suojan" periaate voivat potentiaalisesti vapauttaa rekisterinpitäjät harkintaa kysyvistä ratkaisuista. Muussa tapauksessa nämä saattavat joutua konfliktiin organisaatioidensa kaupallisten prioriteettien kanssa. ETSK kehottaa komissiota ryhtymään mainittujen välineiden osalta jatkotutkimuksiin ja kehitystyöhön, koska välineiden avulla on mahdollista tehostaa tietosuoja ja välttyä eturistiriidoilta. Parasta olisi säätää niiden soveltaminen pakolliseksi.

4.4.2 Epäilysten välttämiseksi tulisi rekisterinpitäjien olla tili-velvolliset kaikesta vastuullaan olevasta tietojen käsittelystä. Niinpä mikäli kuvassa on mukana edelleenvaltuutettuja rekisterinpitäjiä tai toimintaa muissa maissa, tulisi sopimukseen selvin sanoin kirjata yksilön yksityisyyden suojaa koskevat velvoitteet.

4.4.3 ETSK:n näkemyksen mukaan jokaisen jäsenvaltion tulee perustaa ammattimaisesti toimiva elin, joka on vastuussa tietosuojavastaavien taitopohjasta ja näiden pätevyyden toteamisesta.

4.4.4 Puheena olevaa alaa koskevia säännöksiä on syytä toteuttaa kohdassa 4.2 käsiteltävän tavoitteen, rekisterinpitäjien hallinnollisen taakan keventämisen, kanssa johdonmukaisesti.

4.5 Itsesääntelyaloitteiden tukeminen ja EU:n sertifiointijärjestelmien tutkiminen

Komissio aikoo tutkia keinoja tukea edelleen käytäntesääntöjen kaltaisten itsesääntelyaloitteiden tekemistä ja selvittää mahdollisuuksia toteuttaa EU:n sertifiointijärjestelmiä.

4.5.1 Ks. kohta 3.7.1: ETSK:lle ovat ennen kaikkea tärkeitä säännösten noudattamisen valvonta sekä korjaavat menettelyt. Ehdotukset ovat houkuttelevia sikäli kuin ne myötävaikuttavat elinkeinoelämän valtavan sääntelytaakan keventämiseen. Jokaisessa jäsenvaltiossa tulisi tukea rahallisesti hyviä käytänteitä käsittelevän kokoavan katsauksen tai oppaan julkaisemista.

5. Rikosasioissa tehtävää poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä koskevien tietosuojasääntöjen tarkistaminen

Rikosasioissa tehtävän poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön alalla henkilötietojen suojaan EU:ssa sovellettava säädos on vuonna 2008 tehty YOS-puitepäätos. Siinä on lukuisia puutteita, jotka saattavat vaikuttaa rekisteröityjen mahdollisuuksiin käyttää tietosuojaoikeuksiaan esim. sen selvittämiseksi, mitä heidän henkilötietojaan käsitellään ja vaihdetaan, kenen toimesta ja mitä tarkoitusta varten, ja kuinka he voivat käyttää oikeuksiaan, mm. oikeutta tutustua tietoihinsa.

Komissio aikoo harkita yleisten tietosuojasäännösten soveltamisen laajentamista rikosasioissa tehtävän poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön alalle, uusia säännöksiä geneettisten tietojen käsittelystä, kuulemismenettelyn käynnistämistä alan valvontajärjestelmien tarkistamisesta, sekä arvioida tarvetta yhdenmukaistaa pitkällä aikavälillä alakohtaisia erityissääntöjä uuden tietosuojaa koskevan yleisen säädöskehityksen kanssa.

5.1 ETSK ymmärtää valtioidenvälisen poliisiyhteistyön arkaluonteiset ulottuvuudet mutta katsoo, että perusoikeudet, ja niin muodoin myös henkilötietojen suoja, on aina välttämättä otettava kokonaisuudessaan huomioon. ETSK pelkää turvallisuuskäsitteiden, olivatpa nämä miten näennäisiä hyvänsä, useissa tapauksissa ajavan perusoikeuksien edelle. Ihmiset tarvitsevat enemmän tietoa menetelmistä ja tarkoituseristä, joihin tietoja kerätään, mitkä viranomaiset keräävät tietoja – ja mille viranomaistahoille – puhelinlaskuista, pankkitileistä, lentoasemilla tehtävistä tarkastuksista yms.

6. Tietosuojan globaali ulottuvuus

6.1 Kansainvälistä tiedonsiirtoa koskevien sääntöjen selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen

Komissio aikoo selvittää, kuinka voidaan

— parantaa ja sujuvoittaa nykyisiä menettelyjä, jotka koskevat kansainvälisiä tiedonsiirtoja, jotta voidaan varmistaa yhtenäisempi ja johdonmukaisempi EU:n lähestymistapa kolmansiin maihin ja kansainvälisiin organisaatioihin nähden

— täsmentää kriteerit ja vaatimukset, joita soveltaen arvioidaan tietosuojan riittävyyttä kolmansissa maissa ja kansainvälisissä organisaatioissa

— määrittää tietosuojaa koskevat EU:lle keskeiset elementit kansainvälisissä sopimuksissa käytettäväksi.

6.1.1 ETSK kannattaa näitä järkeviä aloitteita ja toivoo, että komissio kykenee saavuttamaan laajan kansainvälisen yhteisymmärryksen, jonka puuttuessa näiden aloitteiden tuloksekkuus saattaa kärsiä.

6.2 Yleisten periaatteiden edistäminen

Euroopan unionin on edelleen pysyteltävä johtavana voimana henkilötietojen suojaa koskevien kansainvälisten oikeudellisten ja teknisten normien kehittämisessä ja edistämässä. Niinpä komissio aikoo olla aktiivinen toimija kansainvälisen standardoinnin saralla ja tehdä yhteistyötä kolmansien maiden ja kansainvälisten organisaatioiden, kuten OECD:n, kanssa.

6.2.1 ETSK tukee komission esityksiä näiltäkin osin. Internetin globaalien luonteen vuoksi on olennaista, että säännöt ja suuntaviivat ovat yhteensopivat eri mantereilla. Henkilötietojen suojan on ulotuttava yli rajojen. Pantakoon merkille, että OECD:llä on jo suuntaviivansa, ja Euroopan neuvostossa on tehty yleissopimus N:o 108, jota ollaan tarkistamassa. Komission tulisi varmistaa, että yleissopimus ja uusi direktiivi ovat yhteensopivat.

7. Tietosuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan tehostaminen institutionaalisia järjestelyjä lujittamalla

Komissio selvittää,

— miten voitaisiin lujittaa, selkeyttää ja yhdenmukaistaa kansallisten tietosuojaviranomaisten asemaa ja toimivaltuuksia

— miten voidaan parantaa tietosuojaviranomaisten keskinäistä yhteistyötä ja koordinaointia

— miten voidaan varmistaa EU:n tietosuojasääntöjen johdonmukaisempi soveltaminen kansainvälisillä markkinoilla. Tätä varten voidaan muun muassa

— vahvistaa kansallisten tietosuojaviranomaisten asemaa

— parantaa niiden toiminnan koordinaointia 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän kautta

— luoda mekanismi, jonka avulla voidaan varmistaa johdonmukaisuus Euroopan komission johdolla.

7.1 Koska ETSK:ta askarruttavat säännösten noudattamisen valvonta ja korjausmekanismit, mainitut ehdotukset ovat komitealle avainkysymyksiä. Komitean mieleen ovat ilmaukset "lujitetaan, selkeyttää ja yhdenmukaistaa" sekä "yhteistyö ja koordinaointi", ja se tukee komission yleistä pyrkimystä eli sen varmistamista, että EU:n tietosuojasäännöksiä sovelletaan entistä johdonmukaisemmin kaikissa jäsenvaltioissa. ETSK:ta huolestuttaa se, etteivät kaikki unionin 12 uutta jäsenvaltiota mahdollisesti ole vielä panneet direktiiviä 95/46/EY täysimääräisesti ja tehokkaasti täytäntöön.

7.2 ETSK:n käsityksen mukaan kansalliset tietosuojaviranomaiset ovat yleisesti ottaen tehottomia ja ylityöllistettyjä ja

niiden riippumattomuutta täytyy parantaa. Kaikentyypisissä uusissa direktiiveissä pitää edellyttää, että kansallisilla viranomaisilla on tehtäviensä täyttämisen vaatima asema, auktoriteetti ja resurssit. Niiden tehtävät ja resurssit tulee määritellä koko EU:n kattavasti. Lisäksi pitää harkita EU:n tietosuojavaltuutetun nimitämistä.

7.3 ETSK katsoo, että 29 artiklan mukaisella tietosuojatyöryhmällä voi olla arvokas pysyvä rooli, kun otetaan huomioon sen tähänastinen panos yksilöiden suojeluun henkilötietojen käsittelyssä.

Bryssel 16. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Seuraavat erityisjaoston lausuntoon kuuluvat tekstiosuudet jätettiin pois täysistunnossa hyväksytyjen muutosehdotusten vuoksi, mutta niiden säilyttäminen sai tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

Kohta 1.6

Kun on kyse EU:n kansalaisista ja EU:n työntekijöistä, tulisi Euroopan unionissa soveltaa tietojen käsittelystä vastaavan tahon sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädäntöä tiedonsäilytyspaikasta riippumatta.

Kohta 4.3.1

Kun on kyse EU:n kansalaisista ja EU:n työntekijöistä, tulisi Euroopan unionissa soveltaa tietojen käsittelystä vastaavan tahon sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädäntöä tiedonsäilytyspaikasta riippumatta.

Äänestystulos

Kohtien muuttamisen puolesta:	86
Vastaa:	72
Pidättyi äänestämästä:	19

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi: Eurooppalaiset puitteet sosiaaliselle ja alueelliselle yhteenkuuluvuudelle”

KOM(2010) 758 lopullinen

(2011/C 248/22)

Esittelijä: **Maureen O'NEILL**

Euroopan komissio päätti 16. joulukuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi: Eurooppalaiset puitteet sosiaaliselle ja alueelliselle yhteenkuuluvuudelle

KOM(2010) 758 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 27. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 147 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

ETSK:n lausunto köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalaisesta foorumista liittyy älykäästä, kestävästä ja osallistavaa kasvua tukevaan Eurooppa 2020 -strategiaan. Lausunnossa korostetaan uutta kokonaisvaltaista lähestymistapaa, mikä kytkee sen tiiviisti muihin lippulaivahankkeisiin ja EU:n viiteen yleistavoitteeseen. Lisäksi siinä tähdennetään unioni- ja jäsenvaltiotason toimintalinjojen keskinäisen johdonmukaisuuden tarvetta sekä valtiovallasta riippumattomien sidosryhmien osallistumista ja keskeistä roolia. ⁽¹⁾

1. Suositukset

ETSK suosittelee seuraavaa:

- Koska köyhyys merkitsee ihmisoikeuksien loukkaamista, hallitusten, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan on yhdessä otettava vastuu sen poistamisesta.
- Eurooppa 2020 -strategian taloudellisten, rahoitusta ja työllisyyttä koskevien ja sosiaalisten toimenpiteiden on oltava poliittisesti yhdensuuntaisia, ja niiden kaikkien olisi edistettävä sosiaalista yhteenkuuluvuutta.
- Säästötoimenpiteet eivät saisi lisätä köyhyysriskiä. Lisäksi sosiaalisia vaikutuksia on arvioitava tehokkaasti ja arvioinnista on keskusteltava.
- Aktiivisen osallisuuden strategia olisi pantava täytäntöön yhdenmukaisesti lähestymistapana riittävän toimeentulotuen, osallisuutta edistävien työmarkkinoiden sekä laadukkaan työn ja laadukkaiden palveluiden saatavuuden takaamiseksi.
- On keskeistä kehittää aiempaa voimakkaammin vähentämään eriarvoisuutta ja huolehtimaan ihmisten perusoikeuksien toteutumisesta muun muassa tasapuolistamalla tulonjakoa ja panemalla Lissabonin sopimuksen mukaiset horisontaaliset sosiaalilausekkeet täytäntöön.
- Olisi painotettava yhä enemmän investoimista henkiseen pääomaan elinikäisen oppimisen ja koulutuksen avulla. Tähän kuuluu myös työmarkkinoiden ja niiden ulkopuolisten tarpeiden mukaisten taitojen kehittämiseen tähtäävän koulutuksen parantaminen.
- Kansalaisyhteiskunnan sidosryhmien, muun muassa köyhyydessä elävän väestön, valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden ja työmarkkinaosapuolten, osallistumista foorumin toimintaan olisi vahvistettava unioni- ja jäsenvaltiotasolla käytävän järjestelmällisen vuoropuhelun avulla ja tuettava asianmukaisella EU-rahoituksella. ETSK:lla olisi oltava aktiivinen ja yhteistyöpainotteinen rooli sekä tässä vuoropuhelussa että foorumin vuosikokouksessa.
- Köyhyyden torjuntaan tarkoitettuja EU-määrärahoja, erityisesti rakennerahastovaroja, on lisättävä, ja painopiste on asetettava menettelyjen yksinkertaistamiseen, avoimuuden lisäämiseen ja tehokkaan toteutuksen seurantaan.
- Sosiaalialan avointa koordinoitua menetelmää on vahvistettava. Tähän kuuluu myös sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden kansallisten strategioiden sekä valtakunnallisten ja paikallisten toimintasuunnitelmien kehittäminen. Menetelmän yhteyttä köyhyyttä koskevaan lippulaivahankkeeseen on selkiytettävä.

⁽¹⁾ Virke lisätty ETSK:n Eurooppa 2020 -ohjausryhmän suosituksen mukaisesti.

2. Taustaa

Henkilön katsotaan elävän köyhyydessä, jos hänen tulonsa ja voimavaransa ovat niin riittämättömät, ettei hän voi saavuttaa kyseisessä yhteiskunnassa hyväksyttävänä pidettävää elintasoa. Köyhyytensä vuoksi henkilö voi olla moniongelmainen, esimerkiksi työttömyyden, pienten tulojen, huonojen asuinolojen, riittämättömien terveydenhuoltopalvelujen tai elinikäiseen oppimiseen, kulttuuri-, urheilu- ja vapaa-ajantoimintaan osallistumisen esteiden vuoksi. Henkilö on usein syrjäytynyt eikä voi osallistua (taloudelliseen, sosiaaliseen ja kulttuuriseen) toimintaan muiden ihmisten tapaan, ja hänen mahdollisuutensa käyttää perusoikeuksiaan voi olla rajoittunut. ⁽²⁾

2.1 Yli 80 miljoonaa ihmistä eri puolilla EU:ta elää köyhyysrajan ⁽³⁾ alapuolella. Heistä yli 50 prosenttia on naisia ja 20 miljoonaa lapsia. Vaikka aineellista köyhyyttä koskeva tilastotieto on tärkeää, on tiedostettava myös aineettoman köyhyyden, esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomuuden, olemassaolo. Valitseva talouskriisi on koetellut ankarimmin haavoittuvimmassa asemassa olevia ja huono-osaisimpia yhteisöjemme jäseniä.

2.2 Euroopan komissio on asettanut köyhyyden vähentämisen keskeiselle sijalle talous-, työllisyys- ja sosiaalipoliittisissa linjauksissaan eli Eurooppa 2020 -strategiassa ⁽⁴⁾. EU:n valtion- ja hallitusten päämiehet ovat päässeet poliittiseen yhteisymmärrykseen yhteisestä tavoitteesta nostaa vähintään 20 miljoonaa ihmistä köyhyydestä ja sosiaalisen syrjäytymisen kierteestä ensi vuosikymmenen aikana. Köyhyydentorjuntafoorumia koskeva lippulaivahanke on yhdessä suuntaviiva 10:n kanssa erottamaton osa Eurooppa 2020 -strategiaa, ja niillä vahvistetaan jäsenvaltioiden kansallisilla uudistusohjelmilla antamaa panosta köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan.

2.3 Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen teemavuosi toi esiin köyhyyden torjunnan monimutkaisuuden ja monitahoisuuden sekä tarpeen ryhtyä pikaisesti toimiin köyhyyden torjumiseksi talouskriisin ja säästötoimenpiteiden keskellä.

2.4 Nuorten, maahanmuuttajien ja heikon ammattitaidon omaavien työttömyystilanne pahenee. Työssäkäyvät köyhät, joiden palkka ei riitä välttämättömiin päivittäishyödykkeisiin, sekä iäkkäät ihmiset ja vähätuloiset perheet kärsivät yhä enemmän aineellista puutetta. Aineellista puutetta kärsivien osuus on Euroopassa 8 ja muutamissa jäsenvaltioissa jopa 30 prosenttia. ⁽⁵⁾

⁽²⁾ Euroopan komission ja Eurooppa-neuvoston yhteinen raportti sosiaalisesta osallisuudesta, maaliskuu 2004.

⁽³⁾ Köyhyydseriskiraja on 60 prosenttia käytettävissä olevista kulutusyksiköä kohti lasketuista kansallisista mediaanituloista jäsenvaltiokohtaisten sosiaalisten tulonsiirtojen jälkeen.

⁽⁴⁾ Sosiaalisen suojelun komitean ja komission yhteinen tarkistettu arvio talouskriisin ja poliittisten toimenpiteiden sosiaalisista vaikutuksista (marraskuu 2010). "Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia", KOM(2010) 2020 lopullinen.

⁽⁵⁾ Aineellisen puutteen määrittelyn mukaan ihminen kärsii aineellista puutetta, jos hän täyttää vähintään neljä seuraavista yhdeksästä kriteeristä: hänellä ei ole varaa maksaa vuokraa tai muita asumismenoja, pitää kotiaan riittävän lämpimänä, maksaa odottamattomia laskuja, syödä joka toinen päivä kalaa, lihaa tai muuta vastavaa proteiinipitoista ravintoa, lähteä kerran vuodessa viikon lomalle pois kotoa, pitää autoa, hankkia pesukonetta, ostaa väritelevisiota tai pitää puhelinta.

2.5 Eurooppa-neuvosto on sopinut, että Eurooppa 2020 -strategian mukaisen, köyhyyden vähentämistä koskevan yleistavoitteen tulee perustua kolmeen indikaattoriin: köyhyyseriskiaaste, vakava aineellinen puute ja niiden ihmisten prosenttiosuus, jotka elävät talouksissa, joissa on työttömiä. Köyhyyden vähentämistavoitteiden olisi liityttävä alueellisiin ja paikallisiin painopisteisiin.

3. Köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan foorumi

3.1 Komission ehdottama foorumi on yksi Eurooppa 2020 -strategian mukaisista seitsemästä lippulaivahankkeesta. Strategiaa on kolme painopistettä, joilla pyritään työllisyyden, tuottavuuden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden korkeaan tasoon. Painopisteet ovat

— älykäs kasvu

— kestävä kasvu

— osallistava kasvu.

3.2 Foorumin tarkoituksena on saada jäsenvaltiot, EU:n toimielimet ja keskeiset sidosryhmät yhdessä sitoutumaan köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaan. Tätä varten foorumi laatii dynaamiset toimintapuitteet sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi, jotta voidaan varmistaa, että työllisyys, kasvu ja sosiaalinen osallisuus jakautuvat nykyistä tasapuolisemmin kaikkialla EU:ssa.

3.3 Tavoitteen saavuttamiseksi komissio on yksilöinyt seuraavat toiminta-alueet:

— Toimitaan koko politiikan skaalalla.

— Lisätään ja tehostetaan EU:n varojen käyttöä sosiaalisen osallisuuden tukemiseen.

— Edistetään näyttöön perustuvaa sosiaalista innovointia.

— Työskennellään yhdessä osuus- ja yhteisötalouden toimijoiden kanssa ja hyödynnetään niiden potentiaalia.

— Tehostetaan politiikan koordinoitua jäsenvaltioiden kesken.

4. Yleistä

4.1 Köyhyys loukkaa ihmisoikeuksia, eikä sitä voida hyväksyä 2000-luvun Euroopassa. ETSK on tyytyväinen sitoumukseen vähentää köyhyyttä ja tavoitteeseen nostaa vähintään 20 miljoonaa ihmistä köyhyydestä ⁽⁶⁾ ja suhtautuu myönteisesti köyhyydentorjuntafoorumin perustamiseen sekä köyhyyden vähentämiseen tähtääviin toimenpiteisiin, joista monet heijastelevat komitean aiempia lausuntoja. ETSK kehottaa kuitenkin toteuttamaan konkreettisempia toimia, joilla puututaan sekä köyhyyden syihin että sen seurauksiin, ja huolehtimaan ihmisoikeuksien toteuttamisesta.

⁽⁶⁾ Ks. ETSK:n 17. kesäkuuta 2010 kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle esittämä julkilausuma.

4.2 Unionitason talous-, rahoitus- ja sosiaalipolitiikka ja jäsenvaltioiden kohtaama todellisuus eivät vastaa toisiaan. ETSK korostaa johdonmukaisen ja yhdenmisen lähestymistavan merkitystä ja katsoo erityisesti, etteivät EU:n kriisinaikaiset talouden ohjaukseen ja hallintaan, kasvuun ja työllisyyteen keskittyvät toimenpiteet saisi lisätä köyhyysriskiä. ETSK kehottaa arvioimaan tehokkaasti tällaisten toimenpiteiden sosiaalisia vaikutuksia ja keskustelemaan arvioinnista seikkaperäisesti.

4.3 Lausuntoa laatiessaan ETSK on ottanut huomioon myös köyhyden muut vaikutukset: köyhyys lisää taloudellisista ja sosiaalisista syistä tapahtuvaa maahanmuuttoa ja vaikeuttaa eri jäsenvaltioissa inhimilliseen pääomaan tehtyjen investointien kuoletusta. Köyhät, joilla on vain vähän mahdollisuuksia puolustaa etujaan, voivat joutua entistäkin epäedullisempaan asemaan, jos valtion menojen vähentämiseksi tehtäviä talous-, vero-, sosiaali-, terveys- ja koulutus uudistuksia laadittaessa ei kiinnitetä huomiota köyhien suojeluun. Köyhyysrajan alle joutuneiden henkilöiden määrän lisääntyminen lisää entisestään julkisen rahan uudelleenjakamisen välttämättömyyttä.

5. Erityistä

5.1 Sosiaaliturva

5.1.1 ETSK tiedostaa työllisyyden lisäämiseen ja työpaikkojen luomiseen tähtäävien toimenpiteiden merkityksen mutta korostaa, että sosiaaliturvan vahvistaminen on ratkaisevan tärkeää. Yhtä lailla tärkeää on, ettei hyvinvointipalveluja vähennetä eikä palkkojen alentamiseen luoda paineita, sillä tällaiset toimet vaikuttavat suhteettomasti kaikkein köyhimpiin.

5.1.2 Sosiaaliturvajärjestelmät vähentävät köyhyysriskiä kolmanneksella⁽⁷⁾ ja ovat välttämättömiä ihmisoikeuksien takaamiseksi. Ne vakauttavat taloutta automaattisesti, sillä ne lievittävät köyhyyttä ja tukevat taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta, edistävät kasvua ja ovat ratkaisevan tärkeitä sen varmistamiseksi, että Eurooppa-hankkeella on kansalaisten tuki⁽⁸⁾.

5.1.3 Komission tavoin ETSK pitää erittäin tärkeänä jäsenvaltioiden sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmien kestäväyn varmistamiseen, jotta ihmisille voidaan taata riittävä toimeentulo elämän kaikissa vaiheissa, myös vanhuudenpäivinä⁽⁹⁾.

5.2 Aktiivisen osallisuuden strategiat

5.2.1 Jotta voidaan puuttua köyhyyttä kärsivien kohtaamiin esteisiin, on kiinnitettävä jatkuvasti ja koordinoitulla tavalla huomiota yhdenmennyyn **aktiivisen osallistumisen** strategiaan, joka koostuu seuraavista kolmesta pilarista: **osallisuutta edistävät työmarkkinat, laadukkaiden palvelujen saatavuus ja riittävä toimeentulotuki**⁽¹⁰⁾.

5.2.2 ETSK katsoo, että köyhyden torjunnassa on painotettava voimakkaasti köyhyden ennaltaehkäisemistä ja poistamista

kestävän kasvun avulla. Laadukkaat työpaikat ja nykyaikaiset, tehokkaat sosiaaliturvajärjestelmät sekä toimet, joilla puututaan tulo- ja varallisuuseroihin ja epätasapuolisiin mahdollisuuksiin saada palveluja, ovat elintärkeitä. Komission vuotuisessa edistyskertomuksessa (2011) korostetaan, että kasvu "ei voi olla kestävä, jos sen edut eivät ulotu yhteiskunnan kaikkiin osiin" ja että "kasvu ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus nivoutuvat yhteen"⁽¹¹⁾.

5.2.3 EU-tason toimintalinjojen laatiminen on ratkaisevan tärkeää, mutta lisäksi on vahvistettava jäsenvaltioiden ja erityisesti alue- ja paikallisviranomaisten roolia, jotta voidaan varmistaa, että muutokset toteutetaan. ETSK toivoo voivansa tehdä asiassa yhteistyötä alueiden komitean kanssa.

5.2.4 ETSK korostaa, että sekä työmarkkinaosapuolilla että osuus- ja yhteisötalouden organisaatioilla, osuuskunnat mukaan lukien, olisi oltava erittäin tärkeä rooli osallistavien työmarkkinoiden kehittämisessä ja nykyistä oikeudenmukaisemman tulonjaon edistämiseksi. Nämä ovat keskeisiä Eurooppa 2020 -strategian toteuttamista edistäviä tekijöitä.

5.2.5 ETSK kehottaa panemaan nykyistä enemmän painoa laadukkaiden ja pysyvien työpaikkojen luomiseen ja työssä käyvien köyhyden torjuntaan tähtääviin toimenpiteisiin, jotka koskevat toimeentulon turvaavien palkkojen ja hyvien työolojen takaamista sekä köyhyysloukkujen minimoimista siirryttäessä sosiaalietuuksien piiristä työelämään.

5.2.6 EU:n aktiivisen osallisuuden strategian yhteydessä on toteutettava erityistoimia osallisuutta edistävien työmarkkinoiden luomiseksi⁽¹²⁾, jotta saadaan poistettua esteet, jotka haittaavat tiettyjen väestöryhmien, kuten nuorten, iäkkäiden, romanien ja muiden etnisten vähemmistöjen, maahanmuuttajien, naisten, yksinhuoltajien ja vammaisten pääsyä työmarkkinoille⁽¹³⁾.

5.2.7 ETSK korostaa, että laillisella työnteolla on tärkeä merkitys kaikille, ja on huolissaan siitä, miten pimeä työ, verotukset ja veronkierto vaikuttavat sosiaaliturvajärjestelmien rahoituksen kestävytyteen sekä työllisyyteen ja sosiaalisiin oikeuksiin. Yhdenmenny toiminta unionitasolla on välttämätöntä, ja lisäksi tarvitaan seuraamusten ja tehokkaiden valvontatoimien yhdistelmää sekä laillista työnteon edistäviä kannustimia.

5.2.8 ETSK kehottaa laatimaan yksityiskohtaisen etenemissuunnitelman aktiivisen osallisuuden strategioiden toteuttamiseksi paikallistasolla. Komitea tukee Euroopan parlamentin komissiolle esittämää kehotusta selvittää, mitä vaikutuksia sellaisella säädossehdotuksella olisi, jolla otettaisiin käyttöön asianmukainen vähimmäistulo, joka olisi vähintään 60 prosenttia kunkin jäsenvaltion mediaanitulosta.

⁽⁷⁾ Sosiaalisen suojelun komitean raportti *Social Assessment of Europe 2020* (helmikuu 2011).

⁽⁸⁾ EUVL C 132, 3.5.2011, s. 26.

⁽⁹⁾ EUVL C 84, 17.3.2011, s. 38.

⁽¹⁰⁾ Komission suositus työmarkkinoilta syrjäytyneiden aktiivisen osallisuuden edistämiseksi (2008/867/EY).

⁽¹¹⁾ Ks. Kertomus Eurooppa 2020 -strategian edistymisestä (Vuotuisen kasvuselvityksen liite 1), KOM(2011) 11 lopullinen – liite 1/2, kohta 2.5.

⁽¹²⁾ EAY, BusinessEurope ym., *Framework Agreement on Inclusive Labour Markets* (Osallisuutta edistäviä työmarkkinoita koskeva puitesopimus), maaliskuu 2010.

⁽¹³⁾ EUVL C 21, 21.1.2011, s.66.

5.2.9 ETSK kehottaa keräämään vertailukelpoista tietoa ja kokoamaan nykyistä parempia indikaattoreita, jotta voidaan selvittää köyhyyden poistamisen sosiaaliset ja taloudelliset hyödyt ja toimimattomuuden kustannukset.

5.3 Sidosryhmien osallistuminen

5.3.1 ETSK pitää asianomaisten sidosryhmien osallistumista unioni- ja jäsenvaltiotason säännölliseen ja järjestelmälliseen vuoropuheluun välttämättömänä, kun etsitään tehokkaita ratkaisuja ja seurataan foorumin ohjelman täytäntöönpanoa.

5.3.2 ETSK on tyytyväinen komission ehdotukseen järjestää EU:n toimielinten, valtiovalasta riippumattomien organisaatioiden, köyhyydessä elävien, työmarkkinaosapuolten ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa yhteinen vuosikokous edistymisen arvioimiseksi. Tämä yhteistyö olisi osa edellä mainittua järjestelmällistä unioni- ja jäsenvaltiotason vuoropuhelua. Arvioinnin yhteydessä on luotava katsaus kasvuselvityksen sosiaalisiin vaikutuksiin ja saavutettuun edistykseen.

5.3.3 ETSK toivoo, että Euroopan parlamentin roolia vahvistetaan, kun on kyse foorumin ohjelman täytäntöönpanon varmistamisesta jäsenvaltioissa. Tämä olisi Euroopan parlamentin Agora-kansalaisfoorumin ehdotusten mukaista.

5.3.4 ETSK tukee ponnekaasti ehdotusta laatia köyhyyden-torjuntafoorumia koskevan lippulaivahankkeen yhteydessä vapaaehtoiset suuntaviivat sidosryhmien osallistumiselle EU-tason toimintaan ja kansallisiin uudistusohjelmiin.

5.3.5 ETSK:n olisi osallistuttava foorumin tavoitteiden toteuttamiseen aktiivisena kumppanina, ja sen olisi omaksuttava keskeinen rooli työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden intressien yhdistämisessä. Tähän voisi kuulua seuraavaa:

- Järjestetään vuosittain kuulemistilaisuus, jossa pohditaan, miten köyhyyden torjuntaa koskevan tavoitteen saavuttamisessa on edistytty.
- Annetaan panos vuodeksi 2014 suunniteltuun, Eurooppa 2020 -strategiaan liittyvään väliarviointiin.
- Annetaan panos foorumin vuosikokoukseen.
- Osallistutaan säännölliseen vuoropuheluun muiden sidosryhmien, muun muassa alueiden komitean ja kansallisten talous- ja sosiaalilainuostojen, kanssa ja laaditaan lausuntoja keskeisistä prioriteeteista.

5.4 Eriarvoisuuden poistaminen

5.4.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että painopiste on asetettu foorumin syrjinnänvastaisiin sekä tasa-arvoa ja integraatiota edistäviin toimiin. Näin pyritään takaamaan vammaisten tai mielenterveysongelmista kärsivien, nuorten, iäkkäiden sekä maahanmuuttajataustaisten tai etnisiin vähemmistöihin kuuluvien, esimerkiksi romanien, osallisuus sekä naisten ja miesten tasa-arvon edistyminen.⁽¹⁴⁾ ETSK korostaa tarvetta viitata yleisesti

ihmisten perusoikeuksiin ja tehdä konkreettisia ehdotuksia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 5, 8, 9 ja 10 artiklan horisontaalisten sosiaalilausekkeiden täytäntöönpanemiseksi.

5.4.2 ETSK tukee asunnottomuuden ja asuntomarkkinoilta syrjäytymisen sekä energiaköyhyyden ja taloudellisen syrjäytymisen torjunnan asettamista etusijalle. ETSK korostaa, että on tärkeää edistää mahdollisuuksia saada laadukkaita palveluita, myös tietotekniikkapalveluita, kohtuuhinnoin. Näitä näkökohtia on kehitettävä kansallisten sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden strategioiden avulla osana vahvistettua sosiaalialan avointa koordinoitimenetelmää.

5.4.3 ETSK tähdentää tarvetta investoida henkiseen pääomaan ja korostaa koulutuksen merkitystä työllistymisvalmiuksien, henkilökohtaisen kehityksen ja sosiaalisen osallisuuden kannalta. Tähän liittyvien toimien tulisi kattaa varhaiskasvatus, kouluaika, jatko- ja täydennyskoulutus, ammatillinen koulutus ja työpaikkakoulutus osana pyrkimystä taata kaikille mahdollisuus elinikäiseen oppimiseen.

5.4.4 OECD:n ja komission raporteissa korostetaan, että erot tulojen jakautumisessa ja varallisuudessa kasvavat ja mahdollisuudet saada muun muassa terveydenhoitopalveluita vaihtelevat sekä jäsenvaltioiden sisällä että niiden kesken. Lisäksi köyhyys on keskeisiä terveysongelmien taustalla olevia sosiaalisia tekijöitä, ja EU:n politiikassa tulisi näkyä moraalinen velvollisuus pelastaa ihmishenkiä. On olemassa vankkaa näyttöä siitä, että tasa-arvoisemmissa yhteiskunnissa saavutetaan lähes aina parempia tuloksia. Foorumin onkin asetettava etusijalle yhdenmukaisen strategioiden ja konkreettisten toimenpiteiden kehittäminen erojen poistamiseksi ja siten nykyistä oikeudenmukaisemman yhteiskunnan aikaansaamiseksi.⁽¹⁵⁾

5.4.5 ETSK kannattaa komission ehdotusta laatia kattava suositus lasten köyhyyden torjunnasta. Tavoitteena on edistää lasten köyhyyden ehkäisemistä ja lievittämistä siten, että taataan perheille riittävät tulot, investoidaan etenkin varhaisvuosien aikaiseen hoitoon ja koulutukseen ja voimaannutetaan lapsia perusoikeuksien ja YK:n lastenoikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisesti. Suositusta on kehitettävä rinnakkain johdonmukaisen perhepoliittisen lähestymistavan kanssa. Tässä yhteydessä on harjoitettava jatkuvaa seurantaa, ajatustenvaihtoa, tutkimusta ja vertaisarviointia, jotta voidaan edistää Eurooppa 2020 -strategian mukaisen köyhyydentorjuntatavoitteen saavuttamista.⁽¹⁶⁾

5.5 EU:n varojen hyödyntäminen sosiaalisen osallisuuden ja yhteenkuuluvuuden tavoitteiden saavuttamiseksi

5.5.1 ETSK on erittäin tyytyväinen ehdotuksiin tehostaa rakennerahastojen käyttöä köyhyyden torjunnassa ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämisessä mutta korostaa tarvetta lisätä erityisesti muita huonommassa asemassa oleville yhteisöille

⁽¹⁴⁾ Ks. ETSK:n viesti kesäkuussa 2010 kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle. Siinä korostetaan eriarvoisuuden poistamisen ja syrjinnän torjunnan merkitystä.

⁽¹⁵⁾ OECD 2008, *Growing unequal: income distribution and poverty in OECD countries*. Euroopan komission tutkimuksen pääosasto 2010, *Why socio-economic inequalities increase: facts and policy papers in Europe*, EUR 24 471.

⁽¹⁶⁾ EUVL C 44, 11.2.2011, s. 34.

osoitettavia määrärahoja. On ratkaisevan tärkeää investoida laadukkaiden työpaikkojen luomiseen ja tehokkaisiin lähestymistapoihin, jotta voidaan edistää syrjäytyneiden ryhmien osallistumismahdollisuuksia muun muassa osuus- ja yhteisötaloutta hyödyntämällä. Rahoituksen turvin olisi lisäksi parannettava mahdollisuuksia saada laadukkaita palveluja. Tämä koskee myös asumista.

5.5.2 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin helpottaa paikallisten organisaatioiden mahdollisuuksia hyödyntää rakennerahastoja erityisesti yleiskattavien tukien, teknisen avun ja valmiuksien kehittämisen muodossa. Komitea korostaa kuitenkin tarvetta

- vähentää byrokratiaa joustavoittamalla menettelyjä rahoituksen saamiseksi
- asettaa eurooppalaiset vähimmäisvaatimukset menettelyjen avoimuuden ja tehokkuuden parantamiselle ja tiedonsaannin yksinkertaistamiselle. ⁽¹⁷⁾

Komission olisi annettava opastusta, edistettävä vastavuoroista oppimista ja seurattava toteutusta sekä erityisesti otettava oppia kokemuksista, joita rakennerahastojen käytöstä on kriisin aikana saatu.

5.5.3 ETSK ehdottaa, että Progress-ohjelman kaltaisia EU-ohjelmia käytetään kansallisten foorumeiden kehittämiseen, jotta voidaan mahdollistaa sidosryhmien tehokas osallistuminen eurooppalaisen foorumin toimintaan ja edistää foorumin ensisijaisen tavoitteiden toteuttamista.

5.6 Sosiaaliset innovaatiot ja uudistukset

5.6.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että tunnustetaan, mikä rooli osuus- ja yhteisötaloudella sekä valtiovallasta riippumattomilla organisaatioilla on pantaessa täytäntöön strategioita köyhyyden torjumiseksi, työpaikkojen luomisen edistämiseksi sekä sellaisten palveluiden kehittämiseksi, jotka vastaavat luovalla tavalla yhteisöjen tarpeisiin. Lisäksi komitea korostaa, että kaikilla

toimijoilla, myös pk-yrityksillä ja yrittäjillä, on yhteinen velvollisuus tehdä yhteistyötä tehokkaiden ratkaisujen kehittämiseksi.

5.6.2 Vapaaehtoistyöllä on tärkeä rooli yhteisöjen kehittämisessä, taitojen hankkimisessa, virallisessa ja epävirallisessa oppimisessa sekä ihmisten voimaannuttamisessa. ETSK on halukas korostamaan vapaaehtoistyön hyötyjä sillä edellytyksellä, että tämä ei heikennä palkkatyön asemaa tai julkisia palveluita.

5.6.3 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että näyttöön perustuvan sosiaalisen innovoinnin tukea lisätään. Komitea korostaa kuitenkin, että on tärkeää pitää kiinni nykyisistä hyvistä käytänteistä ja kehittää niitä, ja kehottaa jatkamaan rahoitusta.

5.7 Poliitiikan koordinoinnin tehostaminen

5.7.1 Kansalliset uudistusohjelmat ja kansallisten tavoitteiden asettaminen ovat keskeisiä tekijöitä Eurooppa 2020 -strategian ja köyhyysongelmien vähentämiseen tähtäävän politiikan toteuttamisessa. Prosessia on kuitenkin ehdottomasti tuettava vahvistetulla sosiaalialan avoimella koordinoitimenetelmällä yhdennettyjen kansallisten strategioiden pohjalta, jotta voidaan luoda nykyistä vankempi perusta vaadittujen sosiaalisten tavoitteiden saavuttamiselle ja selkiyttää koordinoitimenetelmän yhteyttä köyhyyden torjunnan eurooppalaiseen foorumiin.

5.7.2 Avoimesta koordinoitimenetelmästä ja sosiaalilausekkeesta antamassaan lausunnossa ETSK pitää horisontaalista sosiaalilauseketta, sosiaalisten vaikutusten arviointia ja vahvistettua sosiaalialan avointa koordinoitimenetelmää tervetulleina välineinä yhdennetyn lähestymistavan ja sosiaalisten tavoitteiden valtavirtaistamisen varmistamiseksi. ETSK kehottaa lisäämään prosessin näkyvyyttä ja avoimuutta ja ottamaan keskeiset EU:n toimielimet ja sidosryhmät siihen mukaan ja korostaa, että sosiaalisen suojelun ja sosiaalisen osallisuuden strategioiden kehittäminen unioni-, jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla on tärkeää.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ EUVL C 132, 3.5.2011, s. 8.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Maahanmuuttotiedonanto”

KOM(2011) 248 lopullinen

(2011/C 248/23)

Esittelijä: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Euroopan komissio päätti 4. toukokuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Maahanmuuttotiedonanto

KOM(2011) 248 lopullinen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta antoi 14. kesäkuuta 2011 asian valmistelun ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Luis Miguel PARIZA CASTAÑO-SIN ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 109 puolesta ja 2 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Johdanto

1.1 Eurooppa-neuvosto aikoo keskustella kesäkuun kokouksessaan eräistä yhteiseen maahanmuuttopolitiikkaan liittyvistä näkökohdista. Puheenjohtaja Herman Van Rompuy on ehdottanut, että työskentelyssä keskityttäisiin seuraaviin kysymyksiin:

- henkilöiden vapaa liikkuvuus EU:n sisällä
- turvapaikkasäännöt
- kumppanuuden kehittäminen eteläisen Välimeren maiden kanssa ja ulkorajojen valvonta.

1.2 Euroopan komissio on julkaissut 4. toukokuuta maahanmuuttotiedonannon ⁽¹⁾ panoksena neuvoston kokousta varten.

2. Yleistä

2.1 ETSK on useiden eri lausuntojen (ks. liite) välityksellä tehnyt yhteistyötä muiden toimielinten kanssa, jotta EU:lla olisi yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka ja -lainsäädäntö. Aikaansaadusta edistymisestä huolimatta tilanne ei ole tyydyttävä. Maahanmuuttajien maahanpääsyä ja kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden vastaanottoa koskevan yhteisen lainsäädännön hyväksyminen etenee neuvostossa ja parlamentissa hyvin tyyläästi.

2.2 Yhteisen maahanmuuttopolitiikan on perustuttava kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, jossa otetaan huomioon muun muassa seuraavanlaiset eri näkökohdat: väestö- ja työmarkkina-tilanne, ihmisoikeuksien kunnioittaminen, yhdenvertainen kohdeltu ja syrjimättömyys, uusien maahanmuuttajien maahanpääsyä

koskeva lainsäädäntö, turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja suojele, ihmiskauppaa harjoittavien rikollisverkostojen torjunta, yhteistyö kolmansien maiden kanssa, eurooppalainen yhteisvastuu, sosiaalipoliittika ja kotouttaminen.

2.3 Komitea on seurannut viime kuukausien tapahtumia, julistuksia ja poliittisia päätöksiä erittäin huolestuneena, sillä eurooppalaisten keskuudessa valtaa alaa vanha tuttu vitsaus: muukalaisviha ja ehdoton nationalismi. Vähemmistöjä ja maahanmuuttajia kohdellaan halventavasti, ja he joutuvat herjausten sekä aggressiivisten ja syrjivien politiikkojen kohteeksi.

2.4 Aiemmin muukalaisvihaa ja populismia edistivät poliittiset ääriyhtymät, jotka olivat kuitenkin vähemmistössä. Nykyisin kyseiset politiikat muodostavat kuitenkin useiden sellaisten eurooppalaisten hallitusten asialistan ja ohjelmat, jotka käyttävät maahanmuuttajien ja vähemmistöjen vastaisia politiikkoja vaaliaseenaan. ETSK toivoo, että kesäkuussa kokoontuva Eurooppa-neuvosto estää muukalaisvihaa ja populismia saastuttamasta EU:n asialistaa.

2.5 Viime viikkoina on jouduttu tilanteisiin, joita ei voida hyväksyä. Välimeren yli saapuneiden maahanmuuttajien lukumäärän vaatimaton kasvu on synnyttänyt Euroopassa vakavan poliittisen kriisin. Aiemmin, kun huomattavasti useammat ihmiset saapuivat sotaa tai kurjuutta paeten, Eurooppa toimi yhteisvastuullisesti takaamalla ihmisoikeuksien turvaamisen ja vahvistamalla Euroopan yhdentymisen arvoja.

2.6 Schengen-alueen perustaminen on komitean ja eurooppalaisten valtaosan mielestä yksi Euroopan yhdentymisen merkittävimmistä edistysaskelista. Jotkut jäsenvaltiot ovat kuitenkin ottamassa käyttöön rajatarkastuksia EU:n sisällä, mikä on vastoin perussopimusta.

⁽¹⁾ KOM(2011) 248 lopullinen.

2.7 ETSK on erittäin huolestunut, koska suojelun tarpeessa olevien ihmisten muuttoliikkeestä syntynyt pieni kriisi kyseenalaistaa joidenkin päättäjien ja jopa EU:n arvojen kestävyys.

2.8 Komitea kehottaa noudattamaan maltillisuutta politiikassa puheissa sekä palauttamaan tasapainon ja kunnioittamaan jälleen demokratian sekä vapaiden ja avoimien yhteiskuntien periaatteita. Eurooppalaisten hallitusten on muistettava, että maahanmuuttajien kotouttaminen on vastavuoroinen prosessi, joka edellyttää sitoumuksia myös vastaanottavilta eurooppalaisilta yhteiskunnilta ja jossa kotouttamiseen on suhtauduttava myönteisesti. Yhteiskunnat, jotka hyväksyvät, että niiden poliittisen johtajat käyttävät populismia ja muukalaisvihaa maahanmuuttajia ja vähemmistöjä vastaan vaalikampanjoissa ja poliittisissa päätöksissä, eivät suhtaudu myönteisesti kotouttamiseen.

2.9 Euroopan unionilla tulee olla keskipitkän ja pitkän aikavälin näkemys. EU:n neuvoston puheenjohtajavaltio Belgia pyysi ETSK:ta laatimaan valmistelevala lausunnon⁽²⁾ maahanmuuton roolista Euroopan väestönkehitystilannetta silmällä pitäen. Päättelöt olivat yksiselitteisiä: työntekijöiden liikkuvuus EU:n sisällä lisääntyy lähivuosina, samoin kuin kolmansista maista lähtöisin olevien työntekijöiden ja perheiden maahanmuutto. Tämä näkemä on meille varoitus uusista haasteista, jotka liittyvät yhä suuremman monimuotoisuuden hallintaan yrityksissä ja kaupungeissa. Komitea kannustaa komissiota esittämään pikaisesti uuden Euroopan kotouttamishojelman ja ottamaan huomioon kotouttamista käsittelevän EU:n foorumin työskentelyn.

2.10 Viimeaikaiset tapahtumat eteläisen Välimeren alueella sekä keskustelut ja ristiriidat unionin sisällä tarjoavat mahdollisuuden vahvistaa EU:n arvoja ja periaatteita ja voimassa olevia säännöksiä sekä huolehtia siitä, että rajavalvontaa, vapaata liikkuvuutta sekä turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiä koskeissa EU:n politiikoissa lisätään unionin toimia.

3. Erityistä

3.1 Henkilöiden vapaa liikkuvuus – sisäraajat

3.1.1 ETSK:n mielestä henkilöiden vapaa liikkuvuus on Euroopan yhdentymisprosessiin sisältyvä peruseriaate ja -oikeus ja yksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ensisijaisista tukipilareista. ETSK katsoo komission tavoin, että on kehitettävä nykyistä selkeämpi ja vankempi Schengen-alueen hallinnointijärjestelmä luomalla eurooppalainen järjestelmä, jonka puitteissa arvioidaan riippumattomalla ja objektiivisella tavalla sitä, kuinka jäsenvaltiot soveltavat rajasäännöstöä. Komission tulisi johtaa ja koordinoita tätä järjestelmää, johon ulkopuoliset asiantuntijat toisivat oman panoksensa.

3.1.2 Jäsenvaltioiden on noudatettava rajasäännösten mukaisia velvollisuuksiaan ryhtyessään uudelleen suorittamaan väliaikaisia tarkastuksia sisärajoilla poikkeustapauksissa, kun yleiseen järjestykseen liittyvät syyt edellyttävät välittömiä toimia.

Tämä koskee erityisesti säännöstössä määrättyä velvollisuutta komissiolle tehtävästä ennakoilmoituksesta sekä menettelyä koskevien takeiden (toimenpiteiden perustelu) ja suhteellisuuden, yhteisvastuullisuuden ja keskinäisen luottamuksen periaatteiden noudattamista.

3.1.3 Komitea kannattaa sitä, että unionin tasolla otetaan käyttöön mekanismi tarkastusten koordinoitua palauttamista varten sisärajoilla, kun kyse on "todellisista kriisitilanteista" tai kun ulkorajoihin kohdistuu odottamaton voimakas muuttopaine. Neuvostossa kyseisestä mekanismista käytävät neuvottelut eivät saisi tarjota hallituksille mahdollisuutta neuvotella uudelleen ja/tai heikentää menettelyä koskevia yhteisiä takeita, joista määrätään Schengenin säännöstössä.

3.1.4 ETSK kannattaa Euroopan parlamentin ehdotusta, jotta komissio laatisi uuden mekanismin rikkomuksia varten (mekanismit, joiden avulla havaitaan varhaisessa vaiheessa perusoikeuksien ja -vapauksien mahdolliset loukkaukset EU:ssa). Sen keskeisenä tehtävänä olisi keskeyttää toimenpiteet, joihin jäsenvaltiot ryhtyvät unionin oikeuden puitteissa ja jotka loukkaavat yksilöiden perusoikeuksia ja -vapauksia, kunnes Luxemburgissa sijaitseva Euroopan unionin tuomioistuim päätää niiden laillisuudesta nopeutetussa menettelyssä.⁽³⁾

3.2 Ulkorajajat

3.2.1 Euroopan unioni tarvitsee uskottavan, tehokkaan ja laillisen ulkorajapolitiikan, joka kuuluu tehokkaan demokraattisen valvonnan ja riippumattoman arvioinnin piiriin. Komitea kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia pääsemään yhteisymmärrykseen komission helmikuussa 2010 esittämästä ehdotuksesta EU:n rajaturvallisuusviraston (Frontex) perustamisestuksen vahvistamiseksi.

3.2.2 ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden on vahvistettava Frontexin operatiivisia valtuuksia ja autonomiaa sen toiminnan ja resurssien (tekninen henkilöstö) osalta. Viraston koordinoimien yhteisten toimien toteuttamisen (sekä toimien vaikutusten perusoikeuksiin ja rajasäännöstössä määrättyihin hallinnollisiin takeisiin) on kuitenkin kuuluttava parlamentin ja Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) demokraattisen valvonnan piiriin. Tätä olisi täydennettävä jatkuvalla arvioinnilla erityisesti, kun kyse on Frontexin toimista ja sopimuksista kolmansien maiden kanssa, yhteisten toimien tehokkuudesta ja riskianalyysien laadusta.

3.2.3 ETSK pitää olennaisen tärkeänä, että Frontex noudattaa kansainvälisen suojelun saatavuutta koskevia velvoitteitaan, kuten palauttamiskiellon periaatetta, perusoikeuksien kunnioittamisen riippumatonta valvontaa sekä eettisten käytännönsäätöjen laatimista pakkoon perustuvaa palauttamista varten.

⁽³⁾ Euroopan parlamentin 15. joulukuuta 2010 antama päätöslauselma perusoikeuksien tilanteesta Euroopan unionissa (2009) ja tehokkaasta täytäntöönpanosta Lissabonin sopimuksen jälkeen (2009/2161(INI)) – P7_TA(2010)0483, kohta 39.

⁽²⁾ EUVL C 48, 15.2.2011, s. 6/13.

3.2.4 Komitea kannattaa myös sitä, että tulevaisuudessa luodaan eurooppalaisesta rajavartijajoukosta koostuva Euroopan rajavartioyksikkö, joka vastaisuudessa muodostaisi keskitetyn eurooppalaisen hallinnon. Sen päätehtävänä olisi soveltaa rajasäännöstössä mainittuja yhteisiä sääntöjä.

3.3 Työperäinen maahanmuutto

3.3.1 EU:n on annettava poliittinen sysäys laillista maahanmuuttoa koskevalle yhteiselle politiikalle ja edistettävä työn perässä Eurooppaan tulevien kolmansien maiden kansalaisten liikkuvuutta ja oikeudenmukaista kohtelua. Useissa jäsenvaltioissa erityisesti tietyillä elinkeinoaloilla ja ammattiryhmissä yritysten on palkattava uusia siirtotyöläisiä vaadittavan osaamisen ja koulutuksen johdosta. EU:lla on oltava yhteinen, unionin laajuinen työperäistä maahanmuuttoa koskeva oikeudellinen kehys, joka on johdonmukainen, kokonaisvaltainen ja laaja-alainen ja jota ohjaavat työntekijöiden oikeuksien kunnioitus, yhdenvertainen kohtelu ja yritysten tarpeet.

3.3.2 Komitea on jo laatinut lausunnot direktiiveistä, jotka koskevat kausityöntekijöitä, lähetettyjä työntekijöitä, korkeasti koulutettuja työntekijöitä ja tutkijoita. EU:n on otettava vastaan uusia osaajia, jotka ovat dynaamisen, innovatiivisen ja kilpailukykyisen talouden kannalta välttämättömiä, toimimalla yhteistyössä lähtömaiden kanssa aivovuodon välttämiseksi.

3.3.3 ETSK katsoo, että neuvoston ja Euroopan parlamentin on kiireellisesti päästävä yhteisymmärrykseen yhtäläisiä oikeuksia ja yhdistelmälupaa koskevasta puitedirektiivistä ⁽⁴⁾. EU:ssa nykyisin vallitsevat erot kolmansista maista tulleiden eri työntekijäryhmien välillä on poistettava. Nykyiselle yhteiselle säädöskelulle on ominaista alakohtainen lähestymistapa, joka kannustaa eriytettyyn ja syrjivään kohteluun eri siirtotyöläisryhmien välillä maahantulon ja oleskelun edellytysten ja oikeuksien osalta.

3.3.4 ETSK pitää tervetulleena Euroopan komission suunnitelmaa esittää maahanmuuttoa koskeva yhteinen säännöstö

vuonna 2013. Säännöstön tulisi vahvistaa lainsäädäntöä maahanmuuttajien oikeuksia, takeita ja velvollisuuksia koskevan yhdenmukaisen ja avoimen kehityksen avulla. Säännöstön tulisi perustua yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisen kohtelun periaatteisiin. EU:n tulisi olla nykyistä aktiivisempi kannustaessaan jäsenvaltioita saattamaan esimerkiksi YK:n, Euroopan neuvoston ja ILO:n kaltaisissa järjestöissä hyväksytyt kansainväliset ja eurooppalaiset yleissopimukset ja sopimukset osaksi kansallista lainsäädäntöään.

3.4 Vuoropuhelu ja liikkuvuuskumppanuudet kolmansien maiden kanssa

3.4.1 ETSK kannattaa komission tiedonannossa "Muuttoliikettä, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskeva vuoropuhelu eteläisen Välimeren maiden kanssa" ⁽⁵⁾ esittämiä yleislinjoja. EU:n on jatkettava muuttoliikettä koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan kehittämistä asettamalla etusijalle maahanmuuton ja liikkuvuuden laillisten kanavien edistäminen.

3.4.2 ETSK suhtautuu myönteisesti aloitteeseen luoda liikkuvuuskumppanuuksia EU:n sekä Tunisian, Egyptin ja Libyan välillä. Olisi kuitenkin toteutettava riippumaton tutkimus nykyisin käynnissä olevien liikkuvuuskumppanuuksien tehokkuudesta ja vaikutuksista. ETSK kannattaa komission aloitetta liikkuvuuskumppanuuksiin liittyvän arviointimekanismin tehokkuuden varmistamiseksi. Liikkuvuuskumppanuudet, jotka ovat kumppanuusmaita oikeudellisesti sitomattomia yhteisiä poliittisia julkistuksia, olisi lisäksi muutettava kansainvälisiksi sopimuksiksi.

4. Kansainvälinen suojelu

4.1 ETSK toivoo, että neuvosto ja parlamentti hyväksyvät vuonna 2012 yhteisen lainsäädännön, jota tarvitaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi.

4.2 Komitea katsoo lisäksi, että on vahvistettava jäsenvaltioiden välistä yhteisvastuuta Eurooppaan saapuvien, kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden vastaanoton osalta. Se esittää myös, että EU tarjoaisi uudelleensijoittamisohjelmia, kuten komissio on ehdottanut.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

⁽⁴⁾ KOM(2007) 638 lopullinen.

⁽⁵⁾ KOM(2011) 292 lopullinen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta”

KOM(2010) 781 lopullinen – 2010/0377 COD

(2011/C 248/24)

Esittelijä: **David SEARS**

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

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta

KOM(2010) 781 lopullinen – 2010/0377 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. toukokuuta 2011. Esittelijä oli David SEARS.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon ilman vastaaäniä. Äänestyksessä annettiin 146 puoltoääntä 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä ja suositukset

1.1 ETSK on johdonmukaisesti kannattanut komission ehdotuksia lainsäädännöksi, jolla pyritään vähentämään sekä suuronnettomuuksien vaarojen esiintymistiheyttä että niiden mahdollisia vaikutuksia. Siltä osin kuin kyseisten direktiivien soveltamisala riippuu – erityisesti vaarallisten aineiden luokituksen ja merkintöjen osalta – merkittävästi muusta EU:n lainsäädännöstä, ETSK yhtyy komission kantaan, jonka mukaan nyt tarvitaan uutta direktiiviä Yhdistyneiden Kansakuntien kehittämän ja ehdottaman maailmanlaajuisesti yhdenmukaistetun luokitus- ja merkintäjärjestelmän (*Globally Harmonised System of Classification and Labelling*, GHS-järjestelmän) hiljattaisen hyväksymisen aiheuttamien muutosten vuoksi. Komitea on aiemmin antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾ tunnistanut ja käsitellyt perusteellisesti asiaan liittyviä vaikeuksia sekä sitä tosiseikkaa, että maailmankaupan edistämisen lisäksi odotettavissa on vain vähän hyötyä.

1.2 ETSK yhtyy myös varauksettomasti komission esittämään ja valtaosan sidosryhmistä jakamaan kantaan, jonka mukaan muita merkittäviä muutoksia ei tarvita ja muutosten määrä tulisi pitää mahdollisimman alhaisena, jotta voidaan välttää tämän pitkään voimassa olleen, tehokkaan ja laajaa kannatusta nauttivan lainsäädännön keskeisten tavoitteiden hämärtyminen.

1.3 ETSK pitää siksi tarpeellisenä pyrkiä kaikin keinoin arvioimaan kriittisesti ja tarvittaessa tuote tuotteelta, vaikuttavatko luokituksen muutokset suuronnettomuuksien todennäköisyyteen. Jos näin ei ole tai jos ne lisäävät huomattavasti niiden pienten ja alhaisen riskin muodostavien laitosten ja pk-yritysten määrää, jota asia koski, tällöin tulisi pyrkiä välttämään ehdotuksen vaikutuksen vesittymisen. Tämä pätee erityisesti pesuainealalla, jolla uudet luokitukset eivät juuri vastaa käytännön kokemuksia päivittäin käytettävistä kotitaloustuotteista. Näissä tapauksissa tulisi myös harkita huolellisesti kynnysmääriä, erityisesti kun tulipalon tai räjähdysvaara on hyvin pieni ja tuotteet on pakattu pienempiin yksiköihin vähittäismyyntiä varten.

1.4 Niiltä osin kuin raaka-aineisiin, välituotteisiin tai lopullisiin tuotteisiin sovelletaan useampia säädöksiä, joita tarkistetaan eri aikataulujen mukaisesti, on kiinnitettävä erityistä huomiota päällekkäisiin siirtymäaikoihin, jotta voidaan varmistaa, että toimijoille ja jäsenvaltioille aiheutuvat kokonaiskustannukset pidetään mahdollisimman alhaisina ja että kaikille osapuolille aiheutuu mahdollisimman vähän sekaannusta.

1.5 Koska toimivaltaiset viranomaiset tuntuvat olevan yleisesti sitä mieltä, että tärkeimmät laitokset ovat todellakin jo kyseisen lainsäädännön piirissä, tulisi pyrkiä kaikin keinoin parantamaan valvonta- ja raportointijärjestelmän sujuvuutta ja tehokkuutta kyseisten ja tarvittaessa niiden naapurustossa sijaitsevien laitosten osalta. Mikäli mahdollista ei tulisi turvautua pelkästään jäsenvaltioiden keräämiä ja komissiolle toimittamia tietoja koskevien vaatimusten lisäämiseen. ETSK toteaa, että nykyisellä rakenteella järjestelmä täyttää vain vaivoin tehtävänsä, ja komitea pitää tervetulleena komission pyrkimyksiä sopia muutoksista jäsenvaltioiden kanssa, joilta vaaditaan joustavuutta ja nopeaa toimintaa. EU:n muiden toimielinten ja neuvoo-antavien elinten tulisi myös vastaisuudessa tarkastella soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden ja laitosten luetteloon ehdotettuja muutoksia ennen säädöksen hyväksymistä.

1.6 ETSK kannattaa vahvasti säännöstä antaa suurelle yleisölle oleellisia, ymmärrettäviä ja ajantasaisia tietoja. Tietoa on edelleen levitettävä myös paperilla, vaikka muita, sähköisiä keinoja – mm. sosiaalista mediaa – tullaankin käyttämään yhä enemmän, erityisesti paikallisella tasolla. Kaikilla ns. Seveso-laitoksen (tai muun tuotanto- tai varastointilaitoksen) lähistöllä sijaitsevilla kansalaisyhteiskuntaa edustavilla järjestöillä on roolinsa sekä kaikenlaisten onnettomuuksien ehkäisemisessä että toimissa onnettomuuden sattuessa. Tämä koskee myös Seveso-direktiivissä määriteltyjä suuronnettomuuksia.

⁽¹⁾ EUVL C 204, 9.8.2008.

1.7 Uudet vireillepano-oikeuteen ympäristöasioissa liittyvät ehdotukset ovat tarpeellisia vain, jos suuronnettomuuden vaarojen yhteydessä voidaan osoittaa ympäristöasioihin liittyvää oikeudettomuutta. Tällaista tarvetta siis tuskin on, kun otetaan huomioon tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvien onnettomuuksien hyvin pieni tiheys – erityisesti alemman tason tuotantolaitosten osalta. Kaikkien tietojen tulisi olla järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kaikkien osien käytettävissä. ETSK katsoo siksi, että tämä vaatimus tulisi korvata uudenaikaisemmalla ja laajemmin hyväksytyllä lähestymistavalla turvallisuutta koskevan tiedon hallinnoimiseen asianmukaisine näytöineen ja vaadittuine vaikutustenarvioineen.

1.8 ETSK toteaa, että EU on jäänyt Yhdysvalloista jälkeen hyvien käytänteiden tunnistamisessa ja palkitsemisessa erityisesti prosessin ja yksittäisten henkilöiden turvallisuuden osalta, ja katsoo, että tässä asiassa eteneminen olisi hyödyllisempää kuin eräät nyt esitetyt toimenpiteet.

1.9 ETSK kannattaa siis komission ehdotusta, mutta esittää, että tiettyjä kohtia tarkasteltaisiin uudelleen, jotta voidaan varmistaa, että käsillä olevan säädöksen hyvin vakiintuneet pitkän aikavälin tavoitteet – eli sekä suuronnettomuuksien vaarojen esiintymistiheyden että niiden mahdollisten vaikutusten vähentäminen – täyttyvät.

2. Johdanto

2.1 Vaarallisia aineita koskevassa direktiivissä 67/548/ETY myönnettiin jo yli 40 vuotta sitten tarve luokitella, pakata ja merkitä ”aineet” – ainakin aluksi rajallinen luettelo aineita ja niiden yhdisteitä – jotka on määritelty vaihtelevissa määrin ”vaaralliseksi” ihmisten terveydelle, turvallisuudelle ja ympäristölle. Noin 20 vuotta myöhemmin soveltamisalaa laajennettiin vaarallisia valmisteita koskevalla direktiivillä 88/379/ETY koskemaan myös ”valmisteet”, mikä tarkoittaa entistä laajempaa ja mahdollisesti rajatonta luetteloa tarkoituksella tuotettua kahden tai useamman, erilaisissa mutta määrättyissä suhteissa olevan aineen yhdistelmää.

2.2 Nämä kaksi direktiiviä ja lukuisat niitä muuttavat direktiivit ja mukautukset tekniseen edistykseen tarjoavat perustan yhdenmukaistetulle järjestelmälle työntekijöiden, kuluttajien, valmistajien, markkinoijien, jakelijoiden ja ympäristön suojelemiseksi. Ne myös tarjoavat asianomaisille tuotteille EU:n kattavat yhtenäismarkkinat raaka-aineista välituotteisiin ja jätevirtoihin sekä markkinoille tuotaviin lopputuotteisiin. Lisäksi direktiivit ovat yhteydessä ja vaikuttavat lähes kaikkeen muuhun terveyden, turvallisuuden ja ympäristön suojeluun tähtäävään EU:n lainsäädäntöön. Näin ollen kaikki tähän perusjärjestelmään tehtävät muutokset ovat todennäköisesti mutkikkaita ja kalliita kaikkien asianomaisten tahojen kannalta.

2.3 Viime vuosina on toteutettu kaksi tällaista muutosta. Neuvosto hyväksyi vuonna 2006 asetuksen (EY) 1907/2006 kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista (REACH) yhdessä direktiivin 2006/121/EY kanssa, jolla direktiiviä 67/548/ETY muutettiin entisestään näiden kahden merkittävän säädöksen yhdenmukaistamiseksi. Vuonna

2008 neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät asetuksen (EY) 1272/2008 kemikaalien maailmanlaajuisesti yhdenmukaistetusta luokitus- ja merkintäjärjestelmästä (GHS-järjestelmästä), jota oli vuosikausia työstetty Yhdistyneiden Kansakuntien puitteissa. Tämä on aiheuttanut monissa tapauksissa muutoksia erilaisiin vaaroihin sekä luokiteltuihin ”aineisiin” ja ”seoksiin” liittyvissä nimityksissä, varoitusmerkeissä ja vakiolausekkeissa. Tietyn tuotteen tai prosessin työntekijöille, jakelijoille ja suurelle yleisölle aiheuttamat todelliset riskit ovat luonnollisesti säilyneet entisellään.

2.4 Aikoinaan todettiin, että hyvin vakiintuneen, täysin toimivan ja tehokkaan järjestelmän korvaaminen toisella tuskin toisi suurta hyötyä, kun EU:n sisäisten sääntely- ja noudattamiskustannusten lisääntyminen latistaisi kansainvälisessä kaupassa mahdollisesti saavutettavat kustannussäästöt. Uusien luokitusten ja vaikutuskohteiden käyttöönotosta aiheutuisi myös huomattavia teknisiä ongelmia, jotka lisääisivät kuluttajien saatavilla olevien tuotteiden kokoonpanoon tai niiden valikoimaan tehtävien muutosten aiheuttamia kustannuksia. Lisäksi jokaisen asianomaisen säädöksen kohdalla olisi olemassa merkittävä sekaannuksen vaara sekä siirtymäaikaisten aikana että niiden jälkeen.

2.5 Nämä ongelmat käyvät nyt selkeästi ilmi ja niitä on osittain käsiteltykin komission ehdotuksessa (KOM(2010) 781 lopullinen) direktiiviksi vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjuntaa koskevan voimassa olevan lainsäädännön korvaamiseksi (Seveso III -direktiivi). Termit ”vaaralliset aineet” ja ”suuronnettomuusvaarat” on määritelty kyseisessä säädöksessä.

2.6 Alaa ryhdyttiin sääntelemään vuonna 1982 direktiivillä 82/501/ETY, joka annettiin vuonna 1976 Sevesossa tapahtuneen (laajalle levinneisiin dioksiinipäästöihin johtaneen) suuronnettomuuden seurauksena. Sitä muutettiin Bhopalissa (metyyliisosyanaatin merkittävä päästö) ja Baselissa (tulipanojen ja myrkyypäästöjen sarja) tapahtuneiden onnettomuuksien johdosta. Se korvattiin vuonna 1996 neuvoston direktiivillä 96/82/EY. Toulousessa (ammoniumnitraatti), Baia Maressa (syanidipäästö) ja Enschedessä (räjähdys ilotulitustehtaassa) tapahtuneiden suuronnettomuuksien seurauksena kyseistä direktiiviä muutettiin direktiivillä 2003/105/EY, jolla valmistajille ja jäsenvaltioille asetettiin tarkkaan määriteltyjä menettely- ja raportointivelvoitteita.

2.7 Yleisesti katsotaan, että tällä lainsäädännöllä on merkittävä ja myönteinen vaikutus sellaisten laitosten turvallisuuteen ja valvontaan, joissa käytetään, tuotetaan tai varastoidaan vaarallisia aineita. Lainsäädäntö kattaa nyt noin 10 000 tuotantolaitosta, joista noin 4 500 on nykyisin luokiteltu ylemmän tason tuotantolaitoksiksi, joilta vaaditaan tiukempaa raportointia ja valvontaa kuin 5 500:lta alemman tason tuotantolaitokselta. Luokituksia tarkistetaan säännöllisesti. Käytössä on kansallisia ja EU:n laajuisia raportointijärjestelmiä. Asianomaiset tahot tukevat ja arvostavat järjestelmää. Onnettomuuksia tapahtuu edelleen, mutta toivottavasti yhä harvemmin ja yhä pienemmin seurauksin ihmisten terveydelle ja ympäristölle kuin ilman tätä järjestelmää.

2.8 Internetistä löytyvien komission tilastojen mukaan direktiivin 30-vuotisen voimassaoloajan aikana on raportoitu 745 onnettomuudesta. 42 muusta onnettomuudesta on raportoitu, mutta niitä ei vielä ole lisätty julkiseen eMARS-tietokantaan⁽²⁾. Vaikka tilastot eivät ole täydellisiä eivätkä helposti saatavilla, arvioiden mukaan 80 prosenttia näistä koskee ylemmän tason ja loput alemman tason tuotantolaitoksia. EU:n ulkopuoliset OECD-maat ovat raportoineet vapaaehtoisuuspohjalta 35:stä edellä mainitusta onnettomuudesta. Vuosittain ilmoitettujen onnettomuuksien määrä huipentui aikavälillä 1996–2003 ja on laskenut sen jälkeen jyrkästi. On epäselvää, tarkoittaako tämä todellista parannusta laitosten turvallisuudessa vai ainoastaan huomattavan pitkää viivettä, joka syntyy jäsenvaltioiden analysoimissa onnettomuuksia ja raportoidessa niistä sekä tämän jälkeen asiakirjojen kääntämiseen kuluva ajasta.

2.9 Valvonnan ulkopuolelle on suljettu puolustusvoimien tuotantolaitokset, ionisoivan säteilyn aiheuttamat vaarat, mineraalien ja hiilivetyjen offshore-hyödyntäminen, kuljetukset ja kaatopaikat sekä aineet, jotka on luetteloitu erikseen direktiivin liitteen 1 kolmannessa osassa.

2.10 Valitettavasti tämän säädöksen soveltamisala riippuu vaarallisten aineiden osalta oleellisesti edellä mainitusta, aineiden ja seosten luokituksista, merkinnöistä ja pakkaamisesta annetusta säädöksestä. Laitoksessa käytettyjen, tuotettujen tai varastoitujen aineiden luokitukset ja määrät vaikuttavat siihen, onko kyseisessä laitoksessa noudatettava Seveso-säädösten mukaista valvontaa ja missä määrin. Valvontajärjestelmä on suunniteltu pelkäästään "suuronnettomuuksien" välttämistä tai niiden vaikutusten minimoimista ajatellen. "Suuronnettomuuksilla" tarkoitetaan onnettomuuksia, jotka täyttävät yhden tai useamman seuraavista kriteereistä: yhden tai useamman ihmisen kuolema, kuuden tai useamman ihmisen loukkaantuminen ja sairaala-hoito, omaisuuden vahingoittuminen laitoksen sisällä tai sen ulkopuolella, henkilöstön tai naapuruston merkittävä evakuointi tai pitkäaikainen ympäristövahinko. Kohdassa 2.6 mainitut todelliset suuronnettomuudet, jotka johtivat lainsäädännön muuttamiseen, olivat tietysti mittakaavaltaan paljon suurempia, eivätkä ne siis ole tyypillisiä esimerkkejä raportoiduista onnettomuuksista.

2.11 GHS-järjestelmää koskevan lainsäädännön voimaantulo vaatii nyt muutoksia varsinkin direktiivin liitteisiin, joissa erityisten vaaraluokkien ja luokiteltujen "aineiden" ja niiden "seosten" kuuluminen soveltamisalaan riippuu niiden tarkistetuista vaaraluokituksista.

2.12 Koska kyse on määritelmiin eikä todellisiin riskeihin tehtävistä muutoksista eikä komissio aio merkittävästi muuttaa tai laajentaa nykyisen lainsäädännön soveltamisalaa, todelliset hyödyt prosessin, työtekijöiden tai kuluttajien turvallisuuden tai ympäristön kannalta lienevät hyvin vähäisiä. Siksi on olemassa selkeä tarve rajoittaa kustannuksia ja muita toiminnanharjoittajiin ja jäsenvaltioihin kohdistuvia vaikutuksia sekä välttää nykyisen suuronnettomuuksien vaaroihin suunnatun huomion heikkenemistä.

3. Komission ehdotuksen pääkohdat

3.1 Komission ehdotus uudeksi direktiiviksi pohjautuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 191 artiklaan. Direktiivi on suunnattu jäsenvaltioille, ja se tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*. Direktiivi 96/82/ETY kumotaan 1. kesäkuuta 2015. Asiasta on kuultu sidosryhmiä. Yleinen kanta on, että suuria muutoksia ei tarvita, ainoastaan liite 1 on saatettava vastaamaan asetusta (EY) 1272/2008.

3.2 Komissio pyrkii kuitenkin selkeyttämään ja ajantasaistamaan eräitä menettelyitä ja määritelmiä sekä ottamaan käyttöön uusia toimenpiteitä, jotka koskevat esimerkiksi tarkastusten tiheyttä, toiminnanharjoittajien suuronnettomuuksien torjuntaa koskevien toimintaperiaatteiden sisältöä, turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimuksia, tiedon välittämistä yleisölle, vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa, jäsenvaltioiden raportointia komissiolle sekä liitteiden muuttamista delegoituilla säädöksillä.

3.3 Komissio toteaa, että suurimmat vaikeudet ilmenevät aiempien kategorioiden "erittäin myrkyllinen" ja "myrkyllinen" korvaamisessa altistumisteiden mukaan jaetuilla uusilla kategorioilla "välitön myrkyllisyys 1, 2 ja 3" (altistuminen suun tai ihon kautta tai hengitysteitse). Vanhat kategoriat, jotka koskivat haitallisia, räjähtäviä ja syttyviä aineita, korvataan uusilla ja tarkemmin rajatuilla kategorioilla (esimerkiksi syttyvät aerosolit). Erityisen maininnan saavat muuttamat muut tuotteet, kuten ammoniumnitraatti ja raskas polttoöljy, jotka ovat huolimatta niiden satunnaisesta käytöstä räjähteiden lähtöaineina lähinnä yleisessä käytössä.

3.4 Ehdotukseen on liitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirja, vaikutustenarviointi, kaksi Tanskassa sijaitsevan kansainvälisen konsulttiryhmän COWI A/S:n tekemää ulkoista vaikutustenarviointia mahdollisista vaihtoehtoista koko ehdotukselle ja liitteen 1 mukauttamiselle sekä yhteisen tutkimuskeskuksen teknisen työryhmän raportti luokituuskriteereistä Seveso-laitosten tunnistamiseksi. Lisäksi annettiin pyynnöstä lisätietoja ehdotuksista eMARS-tietokannan uudistamiseksi.

3.5 Tietynmääräisestä komission toimivallan ja vastuun lisäämisestä huolimatta ehdotus ei vaikuttane yhteisön talousarvioon. Vaikutustenarvioinnissa ei määritellä täysin jäsenvaltioiden ja toiminnanharjoittajien kustannuksia ja hyötyjä, mutta siinä arvioidaan, että ne lienevät molemmat alhaisempia kuin lainsäädännön tullessa ensimmäistä kertaa voimaan. Siinä todetaan myös, että kustannukset ovat yleensä pieniä verrattuna onnettomuuksien aiheuttamiin kustannuksiin. Esimerkkinä mainitaan vuoden 2005 tulipalo Buncfieldin öljyterminaalissa Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Eräiden tiedon välittämistä yleisölle tai komissiolle koskevien uusien ehdotusten kustannuksia tai todellista tehokkuutta ei ole arvioitu. Nykyisen lainsäädännön soveltamista ja oletettuja vaikutuksia on tarkasteltu vastaavissa asiakirjoissa, mutta niitä ei ole sisällytetty vaikutustenarviointiin.

⁽²⁾ <http://emars.jrc.ec.europa.eu/>.

4. Yleistä

4.1 ETSK on suhtautunut lausunnoissaan myönteisesti kaikkiin edellä mainittuihin direktiiveihin ja on kannattanut vahvasti ehdotuksia (Seveso I, II ja nyt III -direktiivejä) suuronnettomuuksien vaarojen esiintymistiheyden ja niiden mahdollisten vaikutusten vähentämiseksi. Komitea kannattaa siis myös komission uutta ehdotusta, sen oikeusperustaa ja säädöstyyppiä. Huolta aiheuttavat kuitenkin ehdotuksen oikeasuhtaisuus ja sen todennäköiset vaikutukset, sillä osa säännöksistä ylittää selkeästi vaatimukset, jotka ovat tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

4.2 ETSK on myös kannattanut vahvasti Yhdistyneiden Kansakuntien puitteissa kehitetyn kemikaalien maailmanlaajuisesti yhdenmukaistetun luokitus- ja merkintäjärjestelmän (GHS-järjestelmän) tavoitetta edistää maailmankauppaa ja tukea vähemmän kehittyneitä talouksia niiden pyrkimyksissä suojella työntekijöiden ja kuluttajien turvallisuutta ja terveyttä.

4.3 ETSK on kuitenkin esittänyt muutamia tähän liittyviä varoituksia aiemmassa launnossaan, joka julkaistiin 9. elokuuta 2008 EU:n virallisessa lehdessä C 204 sivulla 47. Monet näistä varoituksista pätevät kaikenlaisissa kansainvälisen ja tässä tapauksessa maailmanlaajuisen yhdenmukaistamisen prosesseissa, joissa entinen hyvin toimiva järjestelmä korvataan toisella tietyn tavoitteen – esimerkiksi maailmanlaajuisen kaupan edistämisen – saavuttamiseksi. Byrokratia ja kustannukset voivat riistäytyä käsistä. Pitkään vakiintuneet menettelyt ja määritelmät voivat heikentyä. Oleelliset tavoitteet saattavat vesittyä. Tuotanto- ja markkinointikäytänteitä joudutaan ehkä muuttamaan, mikä aiheuttaa merkittäviä kustannuksia mutta ei tuo hyötyä työntekijöille tai kuluttajille. Jokaisen asianomaisen säädöksen kohdalla on olemassa merkittävä sekaannusten vaara kaikilla tasoilla sekä välttämättömien siirtymäaikojen aikana että niiden jälkeen. Mitattavissa olevat hyödyt ovat todennäköisesti hyvin pieniä tai täysin olemattomia, ja lisäkustannuksia on vaikea perustella.

4.4 Monet edellä mainituista kohdista tunnistettiin ehdotuksen valmistelun aikana, ja lähes kaikki tahot yhtyivät siihen, että voimassa olevan lainsäädännön kohdentamista, soveltamisalaa tai yleistä toimeenpanoa ei ole tarpeen muuttaa merkittävästi. Ainoa poikkeus on liitteen 1 mukauttaminen uusiin "vaarallisten aineiden" luokitusta, merkintöjä ja pakkaamista koskeviin määritelmiin, joihin tämä säädös on sidottu.

4.5 Ongelmia on kuitenkin valitettavasti yhä jäljellä. Osa niistä mainittiin kuulemisvaiheessa, mutta niitä ei ole otettu huomioon nykyisessä tekstissä. Muita yleisiä huolenaiheita on jäänyt täysin unohtuiksi.

4.6 ETSK pitää erityisen valitettavana, että maailmanlaajuisesti neuvotellun, lähinnä yksikielisen GHS-järjestelmän hyväksyminen on johtanut pitkään vakiintuneiden avaintermien merkityksen hämärtymiseen – esimerkiksi "aine" saattaa nyt tarkoittaa sekä "valmisteita" että "seoksia" – ja että kaksi viimeksi mainittua termiä tarkoittavat nyt samaa asiaa, toisin kuin yleisessä valmistedirektiivissä. Edelleen ei myöskään ole pyritty havaitsemaan, että seuraavat englanninkieliset termit ja joidenkin

muiden kielten vastaavat termit – "chemical" (substansiivina), "chemical substance" ja "substance" ("kemikaali", "kemiallinen aine" ja "aine") – ovat EU:n lainsäädännössä synonyymeja eri käytöistä ja osoitetuista merkityksistä huolimatta. Joillekin saattaa olla tarpeen selittää, että kemiattomia aineita ei ole olemassa. Viittaukset M-kertoimiin (M-factors) tai R- ja S-lausekkeisiin (R & S Phrases) ovat myös mielekkäitä ainoastaan yhdessä kielessä ja saattavat aiheuttaa muille kielille käännettyinä ongelmia.

4.7 Kyse on siksi menetetyistä tilaisuudesta luoda avaintermien sanasto kaikilla EU:n kielillä, kuten aiemmin todettiin. Tällainen sanasto olisi ratkaisevan tärkeä, kun samaa tuoteryhmää koskevaa lainsäädäntöä siirretään uusille aloille, esimerkiksi kun aineiden saatavuutta rajoitetaan, jotta terroristeja voidaan estää käyttämästä niitä räjähteiden lähtöaineina, tai kun kyse on päällekkäisestä ja vuorovaikutuksessa olevasta horisontaalisesta ja vertikaalisesta lainsäädännöstä (kuten REACH-direktiivi, teollisuuden päästöjä koskeva direktiivi, veden laatua koskeva direktiivi sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskeva direktiivi), joka sisältää tuotekohtaisia säännöksiä liuottimista, pesuaineista, kosmetiikasta, aerosoleista, lannoitteista ja torjunta-aineista.

4.8 Tämä pätee myös ehdotettuun prosessiin, joka koskee liitteisiin tehtäviä muutoksia, joilla ensisijaisesti lisätään tai vähennetään lainsäädännön soveltamisalaa kuuluvien tuotteiden ja näin ollen laitosten määrää. Komissio toimii tässä yksin "delegoitujen säädösten" avulla. Nämä edellyttävät selkeästi muutettuja suuntaviivoja, jotka ovat kaikkien osapuolten hyväksyttävissä. Tällaisia suuntaviivoja ei vielä ole laadittu. Päätöksille on asetettava asianmukaiset tieteelliset perustat, ja kaikkia ennalta sovittuja menettelyitä on noudatettava tarkkaan. Mikäli Euroopan parlamentti tai neuvosto niin vaativat, muiden toimielinten ja neuvonantajien elinten suorittaman tarkistuksen tulisi olla pakollinen. Menettelyihin tulisi lisätä myös mahdollisuus, jonka mukaan yksittäiset jäsenvaltiot tai muut osapuolet voivat esittää vastalauseita.

4.9 Tämä on oleellista myös ehdotuksen soveltamisalaa ajatellen. Seveso II -direktiiviä sovelletaan noin 10 000 nimettyyn laitokseen koko EU:ssa. Näistä laitoksista noin puolta koskee myös hiljattain hyväksytty, IPPC-direktiivin korvaava teollisuuden päästöjä koskeva direktiivi, joka kattaa yhteensä yli 50 000 laitosta. Ns. Seveso-tuotantolaitoksiin kuuluu laitoksia, joissa tuotetaan kemikaaleja, jalostetaan öljyä, valmistetaan kuluttajatuotteita ja muita jatkokäyttöön tarkoitettuja tuotteita sekä käsitellään jätteitä. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset vaikuttavat olevan yleisesti sitä mieltä, että nykyisillä määritelmillä rajataan kohtalaisen hyvin laitokset, joissa suuronnettomuudet yleensä ovat mahdollisia. Ainakin kaikki suuret laitokset on luetteloitu. Kaikilla tuotteiden luokituksiin GHS-järjestelmän vaatimusten täyttämiseksi tehtävillä korotuksilla, jotka eivät liity todellisten taustalla piilevien vaarojen muutoksiin, luetteloon ainoastaan lisätään pienehköjä laitoksia, jolloin todelliset riskit pienenevät entisestään, tai lisätään heikoin perustein niiden laitosten määrää, jotka luokitellaan korkeamman riskin laitoksiksi. Erityisen huolestuttavaa tämä on pesuaineiden raaka-aineiden kohdalla, sillä määritelmän muutoksen seurauksena soveltamisalan piiriin saattaa tulla merkittävä määrä alemman tason tuotantolaitoksia lisää. Ottaen huomioon, että komission tilastojen mukaan 5 500:sta alemman tason tuotantolaitoksesta raportoituja onnettomuuksia on vuosittain korkeintaan 5–10, tämä ei tunnu olevan ensisijainen kohde lisäsääntelyyn. Se, että alemman tason Seveso-tuotantolaitoksen kohdalla on odotettavissa

raportoitava onnettomuus kerran 500–1 000 vuodessa (ja ylemmän tason Seveso-tuotantolaitoksessakin vain kerran 100–200 vuodessa), osoittaa, että ihmiset altistuvat suuremmalle vaaralle kotona tai työmatkalla, vaikka tällaisilla onnettomuuksilla ei luonnollisestikaan usein ole merkittäviä seurauksia muille ihmisille eivätkä sääntelyviranomaiset tai suuri yleisö pidä niitä vakavina. Sen varmistaminen, että vastuussa olevat pk-yritykset tuntevat lainsäädännön ja noudattavat sitä ja että toimivaltaiset viranomaiset tarkastavat säännöllisesti laitokset, tuo yhä vähemmän hyötyä. Budjetti- ja henkilöstöleikkausten aikana se saattaa lisätä suuronnettomuuksien esiintymisen todennäköisyyttä muualla.

4.10 ETSK vaatii painokkaasti, että määritelmän mukaisen suuronnettomuuksien välttämiseen tai niiden vaikutusten minimoimiseen tähtäävien direktiivien alkuperäiset tavoitteet säilytetään. On vastustettava voimakkaasti kaikkia päätöksiä, joilla tätä vaikutusta heikennetään pelkästään luokitusta, merkin-
töjä ja pakkaamista koskevan uuden GHS-järjestelmän käyttöönotolla tai muutoksilla paikallisiin ja EU:n laajuisiin raportointijärjestelmiin. Tämä vaatii paitsi uusien luokitusrajojen myös varastoitavien tuotteiden kynnysmäärien huolellista harkintaa. Määritelmän mukaisen suuronnettomuuden riski on huomattavasti pienempi, kun kyse on jo vähittäismyyntiä varten pienemmissä pakkauksissa olevista tuotteista tai kun tulipalon ja räjähdys-
dyksen todennäköisyys on hyvin pieni.

4.11 ETSK toteaa myös, että ehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty nimenomaan ja oikeutetusti sellaiset onnettomuudet, kuten vastikään tapahtunut öljynporauslautan räjähdys Meksikonlahdella – johon liittyen saatetaan tarvita uutta lainsäädäntöä – ja lähempänä, Unkarissa, tapahtunut punalieju-
tulva, joka kuuluu ainakin teoriassa vuonna 2006 voimaan tulleen kaivannaisjätedirektiivin soveltamisalaan. Asianmukainen täytäntöönpano ja valvonta kansallisella tasolla ovat tietysti ratkaisevan tärkeitä EU-tason lainsäädännöstä riippumatta.

5. Erityistä

5.1 ETSK toteaa, että monissa edellä mainituissa direktiiveissä valmistajille ja jäsenvaltioille asetetaan raportointivaatimuksia, joilla on erilaisia määraikoja. Raportointitiheyden ja -tarkkuuden lisääminen tämän yhden otsikon alla ilman selkeää näyttöä myönteisestä vaikutuksesta vain lisää kaikkien asianosaisten taakkaa. Tiedon kerääminen keskitetysti Brysselissä tai muualla lisää sekä tiedon laadun ylläpitämiseen että tapauskohtaisesti vaaditun luottamuksellisuuden säilyttämiseen liittyviä ongelmia.

5.2 Tämä koskee myös uutta vaatimusta, jonka mukaan "tuotantolaitosten" on toimitettava yksityiskohtaisia tietoja direktiivin soveltamisalaan kuuluvista tai kuulumattomista "lähis-
töllä sijaitsevista tuotantolaitoksista" "dominovaikutuksen" välttämiseksi. On epäselvää, miten tämä voitaisiin toteuttaa EU:n kilpailulainsäädäntöä noudattaen. Valmistautumisen kannalta on kuitenkin selkeästi oleellista reagoida paikallisiin hätätiloihin, mikä saakin ETSK:n täyden tuen.

5.3 Toiminnanharjoittajille asetettu vaatimus, jonka mukaan niiden tulee laatia raportteja, joihin sisältyy todisteita "turvallisuus-
kulttuurin" olemassaolosta, on seurausta Yhdysvalloissa satuneista onnettomuuksista – avaruussukkulaonnettomuudesta ja tuoreemmista Texasin ja Meksikonlahden suuronnettomuuksista – joissa tällaisen kulttuurin todettiin jälkikäteen puuttuvan. Kyse on kuitenkin subjektiivisista kommenteista, ja asiaa on vaikea arvioida tai mitata. Säännöllisten ja tarkoituksenmukaisten arviointien esittäminen etukäteen aiheuttaisi ongelmia toimivaltai-
sille viranomaisille useimmissa jäsenvaltioissa, ellei niiden henkilöstöresursseja lisättäisi. Ryhmä turvallisuusasiantuntijoita hylkäsi siksi tämän ehdotuksen Isprassa vuonna 2010, ja on epäselvää, miksi se on toistettu käsillä olevassa ehdotuksessa.

5.4 Kaiken kaikkiaan ETSK toivoisi, että raportointivaatimukset pidettäisiin kaikissa jäsenvaltioissa realistisella, tarkoituksen-
mukaisella ja valvottavalla tasolla, ja että tähän liittyviä parhaita käytänteitä pyritäisiin vaihtamaan rajojen yli. ETSK pahoittelee erityisesti, että nykyisin eMARS-tietokannasta löytyvän 745 onnettomuusraportin johtopäätöksiä koskevat osuudet on yleensä jätetty tyhjiksi ja että loput "rasti ruutuun" -tiedoista eivät ole kovin hyödyllisiä, vaikka niitä tarjotaankin suurelle yleisölle ja myös turvallisuusasiantuntijoille keskeisenä ja oleellisena tiedon-
lähteenä. Osaa tiedoista – esimerkiksi onnettomuuksien jakautumisesta ylemmän ja alemman tason tuotantolaitosten kesken – ei ilmeisesti ole kerätty järjestelmällisesti, mikä vaikeuttaa lainsäädännön eri osien ja kansallisella tasolla tarvittavien toimien tehokkuuden arviointia. ETSK pitää siksi tervetulleena komission pyrkimystä sopia jäsenvaltioiden kanssa uusista raportointistandardeista ja toivoo, että järjestelmään ohjataan riittävästi resursseja, jotta se pysyy tehtävänsä tasolla.

5.5 ETSK kysyy myös, miksi kahden – tuotettujen, käytettyjen tai varastoitujen aineiden määrien tai vaaraluokitusten mukaan jaoteltujen – (ylemmän ja alemman) tason toiminnanharjoittajien raportointivelvoitteet eroavat toisistaan suuronnettomuuksien torjuntaa koskevien toimintaperiaatteiden ja niihin liittyvän turvallisuusjohtamisjärjestelmän ja turvallisuusselvityk-
sen tarpeen osalta. Ottaen huomioon, että kyseisistä toimintaperiaatteista ei ole paljon hyötyä ilman turvallisuusjohtamisjärjestelmää, ETSK katsoo, että kyseisen vaatimuksen tulisi koskea tasapuolisesti kaikkia direktiivissä lueteltuja tuotantolaitoksia. Alemman tason tuotantolaitoksia koskevia erityisvaatimuksia tulisi kuitenkin mukauttaa entistä tarkemmin suuronnettomuuksien tapahtumistodennäköisyyden huomattavan alhaiseen ris-
kiin.

5.6 ETSK toteaa, että yleisölle annettavaa tietoa koskevia eh-
dotuksia on laajennettu huomattavasti, vaikka syyt tähän eivät ole aina selkeitä. Eräässä kohdassa mainitaan erityisesti "koulut ja sairaalat", mutta epäselväksi jää, ajatellaanko niitä koulutus-
mielessä vai kohteina, joissa on suuria määriä ihmisiä, jotka vaativat erityisiä evakuointisuunnitelmia ja -koulutusta, vai avainresursseina hätätapauksessa. Tämä asia tulisi selvittää, jotta asianomaiset tahot voivat ryhtyä tarpeellisiin toimiin.

5.7 Kaikissa tällaisissa tapauksissa vaatimuksena tulisi olla, että annetut tiedot ovat oleellisia, ymmärrettäviä ja ajankohtaisia tiettyä tarkoitusta ajatellen. Sähköinen tiedonvälitys palvelisi osaa yhteisöstä, muttei kaikkia sen jäseniä. Paperiversioita tarvitaan vielä vuosien ajan. Uusia viestintämuotoja, kuten kohdennettua sähköpostia, sosiaalista mediaa ja jopa Twitteria® voitaisiin harkita paikallisella tasolla tiettyihin hätätapauksiin reagoimista koskevien suunnitelmien puitteissa.

5.8 Komissio on sisällyttänyt ehdotukseensa uuden artiklan vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. Tämä konsepti syntyi Yhdysvalloissa 1980-luvulla ja pohjautui kaksikymmentä vuotta aikaisemmin toimineeseen kansalaisoikeusliikkeeseen, jossa rotu, köyhyys ja kansalaisoikeuksien puute ja siten selkeä oikeudettomuus liittyivät tiiviisti toisiinsa. Samat periaatteet sisällytettiin vuoden 1998 Århusin yleissopimukseen. Asetus EU-toimielinten velvoitteiden määrittämiseksi hyväksyttiin vuonna 2006. Asiaa koskevassa, 30. huhtikuuta 2004 EU:n virallisessa lehdessä C 117 sivulla 52 julkaistussa lausunnossaan ETSK kannatti ehdotusta, mutta esitti huolensa ”ympäristönsuojelun hyväksi

toimivien järjestöjen” ahtaasta määritelmästä, ottaen huomioon, että ”muut voittoa tavoittelemattomat organisaatiot, kuten työntekijäjärjestöt, osuus- ja yhteisötalouden järjestöt sekä yhteiskunnallis-ammattilliset järjestöt, kuluttajajärjestöt jne. tekevät merkittävää ympäristötyötä paikallisella, alueellisella, valtakunnallisella ja unionin tasolla”. Tämä kanta on edelleen pätevä, sillä kaikki järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osat osallistuvat asianmukaisesti asiantuntevien arvioiden tekemiseen lainsäädännön kannalta oleellisista kysymyksistä sekä sen varmistamiseen, että työntekijöiden ja läheisyydessä oleskelevien muiden ihmisten terveyttä ja turvallisuutta suojellaan asianmukaisesti todellisen suuronnettomuuden sattuessa. Internetistä löytyvien vuoden 2006 asetuksen täytäntöönpanoa koskevien komission kertomusten mukaan esitetyt harvat tietopyynnöt ovat koskeneet enimmäkseen meneillään olevia Euroopan laajuisia kampanjoita kuin tiettyihin laitoksiin liittyviä kysymyksiä. Siksi on epäselvää, miksi juuri tämä vaatimus on lisätty tässä vaiheessa sen sijaan, että olisi esimerkiksi tehty parhaiden käytänteiden vaihtoa, tunnistamista ja palkitsemista koskevia ehdotuksia. Tämä on ala, jolla EU on merkittävästi Yhdysvaltoja jäljessä ja jolla todellista edistystä prosessien ja ihmisten turvallisuudessa voitaisiin saavuttaa komission ehdotuksessa määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle eurooppalaisen elokuvan mahdollisuuksista ja haasteista digitaaliajalla”

KOM(2010) 487 lopullinen

(2011/C 248/25)

Esittelijä: Mircea Eugen BURADA

Komissio päätti 24. syyskuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle eurooppalaisen elokuvan mahdollisuuksista ja haasteista digitaaliajalla

KOM(2010) 487 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta ” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. toukokuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 142 ääntä puolesta ja 1 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

Motto

”Euroopan on oltava globaali toimija eikä globalisaation aliurakoitsija.”⁽¹⁾

ALKUSANAT

”Euroopan elokuvalla on merkittävä rooli eurooppalaisten identiteetin muovaajana, ja elokuva onkin kulttuuria koskevan Euroopan toimintasuunnitelman ytimessä.”

Tämä komission tiedonannon ensimmäinen lause on ansio- kas aiejulistus, jossa korostuu heti asian todellinen ulottuvuus ja josta käy ilmi sen erittäin tärkeä asema Euroopan unionin perustajien visioiman haasteen onnistumisessa. Kulttuuri kaik- kine osa-alueineen – tässä tapauksessa nimenomaan elokuva – on tärkein viestinnän, solidaarisuuden, demokratian ja eri- tyisesti eurooppalaisen yhteenkuuluvuuden kanava. Elokuvaa, joka on todellinen ihmiselon pyhä Graalin malja, on suojel- tava, ja sen tärkeä poliittinen ja strateginen merkitys on tun- nustettava. Digitaalinen elokuva tarjoaa tilaisuuden tehdä eu- rooppalaisesta elokuvasta merkittävän aatteiden alitajuntainen viestittäjä. Se tarjoaa Euroopan unionille ainutlaatuisen mah- dollisuuden saada tarvittavat keinot EU:n yhteenkuuluvuuden toteuttamiseen eurooppalaisen identiteetin muovaamisen kautta. Tähän tilaisuuteen on tartuttava, sillä tavoite konkre- tisoituu ainoastaan taiteen ja erityisesti elokuvataiteen kei- noin. Tähän kaikkeen tarvitaan kuitenkin **rahaa** eli valtaisa- raahoitusponnistelua, jota ilman yksittäisten jäsenvaltioiden identiteeteille ominaiset taipumukset saattavat vaarantaa unio- nin – todellisen Baabelin tornin, jossa 27 arvomaailmaa koh- taavat – tulevaisuuden.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Käsitteltävä aihe on monitahoinen, arkaluonteinen, vaikea mutta myös ja ennen kaikkea poliittinen:

— **monitahoinen**, sillä eurooppalaiset kulttuuri-identiteetit ovat niin erilaisia

— **arkaluonteinen**, sillä jokainen jäsenvaltio on ylpeä omasta rikkaasta ja vaihtelevasta kansallisesta elokuvaperinteestään ja suhtautuu varauksellisesti tai jopa epäillen tähän uuteen vaiheeseen

— **vaikea**, sillä todellinen Euroopan laajuinen strategia ja kai- vatut tulokset puuttuvat, mikä saattaa pitkällä aikavälillä vaarantaa pyrkimykset vahvistaa EU:ta muovaamalla ja yh- denmukaistamalla eri eurooppalaisia identiteettejä

— **poliittinen**: elokuva, kulttuuriteko parhaimmillaan, oli alun perin ajanvietettä, mutta se on saanut ajan kuluessa monia uusia merkityksiä: se on henkinen tuki, viestintäväline, his- toriallinen muisto, alitajuntaan vaikuttava viesti, propagan- däväline jne.

1.2 Komitea kehottaa kaikkia tämän maailmanlaajuisesti ai- nutkertaisen hankkeen tulevaisuutta pohtivia päättäjiä etene- mään varovasti ja välttämään kulttuurillista aliarvostusta osoi- tavia vertailuja, kuten ”amerikkalainen elokuva on ylivoimainen” tai ”yleisö suosii amerikkalaistuotantoja” tms. Kilpailun kuuluisi piristää eurooppalaista digitaalielokuvaa. Elokuvayleisö pitää siitä, että heidän kanssaan viestitään, heidät hurmataa, heidät saadaan vakuuttuneiksi, heille tarjotaan elämä, heidät kutsutaan elokuvateatteriin, johon he tulevat omine ajatuksineen ja josta he lähtevät niine ajatuksine, jotka heille on valkokankaan kautta välitetty. Se on onnistumisen avain. Onkin siksi toivottavaa, että

⁽¹⁾ ETSK:n puheenjohtajan Staffan NILSSONIN ja Euroopan komission jäsenen Michel BARNIER’N tapaaminen 6. tammikuuta 2011.

ryhdytään kaikkiin tarvittaviin toimiin (itseluottamus, määrätietoisuus, eurooppalainen kunnianhimo) keinojen ja rahoituksen löytämiseksi, jotta tämän poliittis-kulttuurisen välineen – joka on eittämättä yksi Euroopan yhdentymishaasteen onnistumisen kulmakivistä – menestys voidaan taata.

1.3 Eurooppalaisen elokuvan todellinen digitaalinen vallankumous, joka muuttaa ohjelmia, standardeja ja sääntöjä, rikkoo monien alan sidosryhmien vakiintuneita rutiineja, sillä niiltä edellytetään vastedes uutta työympäristöä, uutta tahtia ja erityisesti suurempia budjetteja. Se on uusi haaste, johon liittyy riski monien pienten ja keskiuurten yritysten menettämisestä, kuten komission tekstissä osuvasti kuvataan. Komitea toivoo ja tukee kaikenlaisia hyödyllisiä Euroopan unionin tukitoimia ja katsoo, että toimenpiteisiin on ehdottomasti ryhdyttävä pienten elokuvateatterien ja niin maaseudun kuin suurten kaupunkien elokuvateatterien säilyttämiseksi, sillä ne ovat hyvin merkittäviä sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta, sekä pienimuotoisen taideelokuvatuotannon turvaamiseksi.

1.4 Digitaalielokuva on valtava innovatiivinen harppaus: se on välttämätön unionin tulevaisuudelle, sillä elokuva on tärkeä osa eurooppalaista kulttuuria ja silta unionin kansojen ja kulttuurien välillä. Sen ansiosta eurooppalaiset voivat tavata toisiaan, tutustua, oppia toisiltaan ja ehkäpä tarvittaessa jopa vakuuttua siitä, että yhdessä eläminen on mahdollista toinen toistaan ymmärtäen, kunnioittaen, jopa ihaillen. Se on enne sosiaalisemmasta, kilpailukykyisemmästä ja taloudellisemmasta elintavasta.

1.5 Komitea tukee erityisen oikeudellisen kehityksen käyttöönottoa Euroopan tasolla. Sen on oltava selkeä ja vakaa. Jäsenvaltioiden on ryhdyttävä erityistoimiin, jotta ne miljoonat katsojat, jotka ovat jättäneet elokuvateatterit, palaavat takaisin. Tärkeä tosiasia on se, että elokuvan näkeminen elokuvateatterissa on nykyisin ylellisyyttä, kun taas dvd:n katsominen kotiteatterissa (plasmanäytöltä tietenkin) on arkiviihettä.

1.6 Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että tieto- ja viestintätekniikka – eli uudet tekniikat, reaaliaikainen tieto ja suora, kielirajoista riippumaton viestintä – tarjoaa erinomaiset mahdollisuudet hyvin erilaisten eurooppalaisten kulttuuriarvojen ja luovien arvojen levittämiseen esteettömästi ja yhä edullisemmin, myös näkö- ja kuulovammaisille.

1.7 Mitään pysyvää tai kestävää ei kuitenkaan pystytä toteuttamaan, ellei Euroopan unioni tarjoa tämän maailmanlaajuisesti ainutlaatuisen monikulttuurisen hankkeen toteuttamiseen ja tukemiseen tarvittavaa rahoitusta. Ohjelman huonosta hallinnoinnista koituu epäilemättä kustannuksia, joiden kattaminen tuottaa vaikeuksia pienille elokuvateattereille, tietyille alan

ammattiryhmille ja erityisesti tärkeimmälle kohderyhmälle eli katsojille. Kun otetaan huomioon, ettei julkisen tuen alalla voida soveltaa yhtenäistä lähestymistapaa, joka soveltuisi jokaiselle Euroopan maalle ja alueelle, ETSK korostaa tarvetta myöntää riittävästi rahoitusta pienten elokuvateatterien digitalisointiin niin maaseudulla kuin suurissa kaupungeissakin. Tähän on käytettävä ensisijaisesti rakennerahastoja, ja on varmistettava, että valtiot maksavat riittävän rahoitusosuuden. Esittäjille on annettava paremmat mahdollisuudet saada rahoitusta Media-ohjelman tuotannon takuurahastosta. Julkiseen tukeen ei tule kuitenkaan soveltaa eriyttämätöntä lähestymistapaa, joka olisi sama kaikissa Euroopan maissa ja kaikilla alueilla, vaan jokaisella maalla tai alueella on oltava vapaus ottaa käyttöön sellainen järjestelmä, joka soveltuu kuhunkin markkinatilanteeseen.

1.8 Samalla kun siirrytään digitaaliseen teknologiaan – epäilemättä lähivuosina – olisi hyvä digitalisoida elokuva-arkistot eli niin dokumenttielokuvat, historialliset arkistot kuin klassikkoeelokuvatkin, jotta nämä eurooppalaisen elokuvan kultakaivokset olisivat myös tulevien sukupolvien katsottavissa ja helposti saatavilla.

1.9 Tiedonanto on rajattu tiukasti elokuvateattereiden digitalisointiin, eikä siinä käsitellä yleisemmin eurooppalaista elokuvaa tai audiovisuaalipolitiikkaa digitaalisessa toimintaympäristössä. Siirtyminen digitaaliaikaan on monimutkainen prosessi, jossa on kyse paljosta muustakin kuin pelkästään laitteiden vaihtamisesta. Jotta eurooppalaisesta elokuvasta tulisi tärkeä strateginen osa Euroopan digitaalistrategiaa, tarvitaan yhdenmetympi lähestymistapa, jossa otetaan huomioon teknologisten ja teollisten näkökohtien lisäksi myös kulttuuriin – luovaan työhön – liittyvät huolenaiheet ja tavoitteet. Digitaalisen elokuvan saatavuudesta niin ajanvietteenä kuin tiedotustarkoituksessa on tehtävä osa Euroopan digitaalistrategiaa.

2. Johdanto

2.1 Digitaalisella elokuvalla tarkoitetaan elokuvaa, jonka jakelussa ja teatteriesityksessä hyödynnetään digitaalitekniikkaa. Digitaalitekniikka kattaa digitaalisen tallennuksen, jälkituotannon, digitaalisen masterkopion (*Digital Cinema Distribution Master, DCDM*) valmistuksen sekä elokuvien esittämisen digitaalisessa muodossa (DCI) joko 2K- tai 4K-resoluutiolla. Digitaalisen elokuvajärjestelmän on tuotettava mahdollisimman tarkka kuva ja ääni.

2.2 Elokuvien jakelu digitaalisessa muodossa mahdollistaa suuret säästöt elokuvien jakelijoille. Perinteiselle filmille tallennettu 80-minuuttinen jakso maksaa 1 500–2 500 dollaria. Kun tämä kerrotaan miljoonien kopioiden määrällä, summa on suunnaton. Digitaalista teknologiaa hyödyntämällä tavallinen elokuva voidaan tallentaa enintään 250 Mb/s:n digitaalimuodossa vain 300 Gb:n kovalevylle hyvin edullisesti. Lisäksi digitaalisen tallennusvälineen käsittely, varastointi ja kuljetus on helppoa, ja kaiken lisäksi se voidaan käyttää uudelleen. (Lähde: Wikipedia.)

2.3 Digitaalista levitystä (digitaalisia elokuvateattereita) ei olisi ilman elokuvatuotantoa, joka on jäljessä filmauslaitteiden mukauttamisessa digitaaliseen järjestelmään. Tarvitaan erityisiä rahoitusponnisteluja, jotta viivästys saataisiin kurottua umpeen ja pystyttäisiin nopeasti vastaamaan kilpailuun.

Tämänhetkinen tilanne on jossain määrin ristiriitainen: yritämme rakentaa digitaalisten elokuvateattereiden verkostoa, vaikka suurin osa elokuvien tuottajista käyttää edelleen selluloidifilmiä elokuviansa levitystapana.

Sama tilanne on 3D-elokuvien alalla: suurin osa elokuvien jakelijoista ja esittäjistä myy eurooppalaisille muutamaa euroa kalliimmilla lipuilla eräänlaista korviketta, joka ei täytä digitaalitekniologian edellyttämiä laatuvaatimuksia. Jos digitaalista masterkopiota ei ole filmattu digitaalisesti, esitys ei voi olla aidosti digitaalinen. Esimerkiksi Avatar-elokuva on kuvattu 3D:nä, mikä selittää myös sen miljooniin nousevat katsojaluvut.

3. Ennakkoodellytykset

3.1 Tiedonannossa otetaan huomioon useita keskeisiä käsitteitä, jotka edistävät yhteisen eurooppalaisen kulttuurialueen syntyä. Lähtökohtana on periaate, että digitalisointiprosessin on tapahduttava kuvatulla tavalla ja sitä on tuettava myöntämällä siihen tarvittava rahoitus.

3.1.1 **Kulttuuria koskevassa Euroopan toimintasuunnitelmassa** eurooppalaisen elokuvan tukeminen on tärkeällä sijalla, sillä se on eurooppalaista identiteettiä muovaava väline, joka lähentää unionin eri kulttuureja.

3.1.2 **Euroopan digitaalistrategia** on yksi Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahankkeista, jolla pyritään luomaan älykästä, kestävää ja osallistavaa kasvua digitaalisilla yhtenäismarkkinoilla.

3.1.3 Yhtenäismarkkinat toimivat vaikeuksistaan huolimatta keskustahona, joka varmistaa kulttuurisillan, sosiaalisten suhteiden ja kaupallisten palvelujen vapaan liikkuvuuden unionin sisärajojen yli ja tarjoaa eurooppalaisille mahdollisuuden hyödyntää täysimääräisesti digitaalijan edut digitaalisten yhtenäismarkkinoiden ansiosta.

3.1.4 Unescon yleissopimuksella, jonka Euroopan unioni ratifioi vuonna 2006, puolustetaan ja edistetään kulttuuri-ilmaisujen moninaisuutta, ja se on erittäin hyödyllinen määrittäessä tarvittavia toimia. Euroopan unionin on pyrittävä saavuttamaan tämä tavoite konkreettisesti elokuvateattereiden digitalisoinnin kautta.

3.1.5 Myös vihreä kirja "Kulttuuriteollisuuden ja luovan alan teollisuuden mahdollisuudet käyttöön" on merkittävä. Sen lisäksi, että kulttuuriteollisuus ja luova teollisuus myötävaikuttavat suoraan BKT:hen, ne ovat tärkeitä taloudellisen ja sosiaalisen innovoinnin vauhdittajia monilla muilla aloilla.

3.1.6 **Media 2007** on laaja ohjelma, jossa on myös Euroopan audiovisuaalialan ammattilaisille suunnattu koulutusosio. Sen tavoitteena on auttaa alalla työskenteleviä henkilöitä mukautumaan audiovisuaalimarkkinoiden eurooppalaiseen ja kansainväliseen ulottuvuuteen tukemalla jatkokoulutusta ja uusien teknologioiden hyödyntämistä.

3.1.7 Pienten, varsinkin maaseudulla sijaitsevien elokuvateattereiden digitalisointiin ei ole riittävästi rahoitusta. Siihen on käytettävä rakennerahastoja sekä riittävää kansallista rahoitusosuutta, ja esittäjille on annettava paremmat mahdollisuudet saada rahoitusta Media-ohjelman tuotannon takuurahastosta.

4. Tilannearvio

4.1 Digitaalinen vallankumous nostaa esiin seuraavia poliittisia kysymyksiä alueellisella, kansallisella ja EU:n tasolla:

— eurooppalaisten teosten kilpailukyky ja liikkuminen

— moniarvoisuus sekä kielen ja kulttuurin monimuotoisuus.

Näitä ongelmia on ehdottomasti pohdittava, ja ne on ratkaistava yhdenmukaisesti ja tasavertaisesti kaikkien EU:n toimijoiden kesken.

4.2 Jäsenvaltioiden viranomaiset ovat toistaiseksi myöntäneet rahoitustukea vain elokuvien luomiseen ja tuotantoon. Se on mielestämme erittäin kiitettävä valinta ja ehdottoman välttämätöntä jäsenvaltioiden elokuvakulttuurin edistämiseksi, edellyttäen että samalla siirrytään digitaaliseen tuotantoon.

4.3 Tiedonannossa nostetaan esille myös tarve myöntää lisää rahoitustukea niin masterkopioiden valmistukseen kuin elokuvateattereiden digitalisointiin, jotta elokuvia voitaisiin levittää ja jotta mahdollisimman moni näkisi ne. Samalla on kuitenkin rahoitettava niiden henkilöiden uudelleenkoulutus, jotka menettävät työnsä teknologian muuttumisen takia.

4.4 Tekstissä nostetaan esille myös kysymys elokuvien jakelijoiden ja esittäjien laajamittaisesta osallisuudesta, sillä se on ehdoton edellytys eurooppalaisten teosten liikkuvuuden ja eurooppalaisen elokuvan monimuotoisuuden takaamiselle. Se, että elokuvan jakelija on myös elokuvan tuottaja, ei ole ongelma, kunhan lipun hinta pysyy kohtuullisena. Näiden toimijoiden liiketoimintaosaaminen on käytettävä kansallisen ja eurooppalaisen digitaalisen elokuvan hyödyksi.

4.5 Euroopan komissio ja jäsenvaltiot ryhtyivät pitkäjänteiseen työhön jo keväällä 2008 perustamalla digitaalista elokuvaa käsittelevän asiantuntijaryhmän. Keskusteluissa kävi ilmi, että nykyiselle VPF-mallille (virtuaalinen kopiokorvaus) tarvitaan vaihtoehto ja että digitalisoinnin toteuttamiseksi tarvitaan kansallista julkista tukea ja Euroopan unionin rahoitustukea.

4.6 Nk. välisijoittajat rahoittavat aluksi elokuvateatterin digitaalisen varustelun. Jakelija on velvollinen korvaamaan rahoituksen – VPF-maksun – ensimmäisestä esityksestä lähtien, mikä merkitsee käytännössä digitaallilaitteiden ostamista.

4.7 Tiedonannossa esitetään muutamia rahoitus esimerkkejä, joiden perusteella digitalisointi näyttää lähteneen käyntiin, mutta konkreettista käsitystä ei vielä ole sen etenemisvauhdista, tehokkuudesta, laitteiston luotettavuudesta tai etenkin digitaalisten elokuvateattereiden verkoston koosta, joka on keskeinen tekijä älykkääseen, kestäväan ja osallistavaan kasvuun tähtäävien yhteismarkkinoiden luomisessa.

4.8 Euroopan komission 16. lokakuuta 2009 käynnistämään julkiseen kuulemiseen eurooppalaisen elokuvan mahdollisuuksista ja haasteista digitaalisella aikakaudella saatiin yli 300 vastausta elokuvien esittäjiltä, jakelijoilta, tuottajilta, myyntiedustajilta, elokuva-alan organisaatioilta, ammattijärjestöiltä ja digitaallipalveluyrityksiltä.

4.9 Komitea katsoo, että hankkeen onnistumiseksi tätä pitkän aikavälin seurantaprosessia on mukautettava niin, että siinä otetaan huomioon eurooppalaisen kulttuurisäilytyksen erittäin monimuotoinen luonne.

4.10 Vuosien kuluessa elokuva on joutunut monien haasteiden eteen: mykkäelokuva, värifilmi, *Dolby Sound* -järjestelmä jne. Tämän hetken suurin haaste on digitaalinen vallankumous.

4.11 Komitea korostaa, että digitalisointi asettaa myös vaikeita teknisiä ja rahoituksellisia haasteita, joita ei ole käsitelty tiedonannossa: ne liittyvät tallentamiseen, pitkäaikaissäilytykseen ja saatavuuteen. Digitaalista tallennusta varten ei ole olemassa pitkäaikaissuunnitelmaa, eikä ole olemassa menettelyä, joka olisi todistetusti tehokas digitaalisäilytyksen tallentamiseen pitkäkestoisesti myöhempää käyttöä varten. Digitaalisesti tallennettu aineisto ei säily yhtä pitkään kuin filmi, aiheutuvat kustannukset ovat selvästi suuremmat ja digitaalinen sisältö kasvaa geometrisesti. Tähän liittyy myös saatavuus-, alkuperä- ja aitouskysymyksiä.

4.12 Komitea suosittelee, että haasteisiin vastataan organisoimalla koko alan kattava yhteistyö, johon kaikki sidosryhmät osallistuvat ja jonka tarkoituksena on luoda tarkoituksenmukaisia tallennus- ja arkistointijärjestelmiä, määritellä yhteisiä standardeja ja päättää vakaasta ja luotettavasta rahoituksesta. Yhdenmukaiseen digitaaliseen tallennus- ja arkistointikehykseen liittyvien suositusten aiheena on muun muassa saatavuuden takaaminen 100 vuoden ajan, toimenpiteet pitkien niukkuuskausien tai rahoitusvaikeuksien välttämiseksi, valmius tuottaa kopioita tulevien jakelutarpeiden täyttämiseksi, alkuperäistä vastaava tai parempi kuvan- ja äänenlaatu sekä pyrkiminen siihen, ettei ala ole riippuvainen vaihtuvista teknologisista foorumeista.

4.13 Tiedonannossa korostetaan digitaalisen jakelun tarjoamaa mahdollisuutta taata elokuva-arkistojen säilyminen ja myöhemmin levittää laajamittaisesti vanhentuneen tekniikan takia unohduksiin painumassa olleita klassikoita.

4.14 Digitaalitekniikka säästää myös huomattavasti kustannuksia tuotanto- ja jälkituotantovaiheissa. Digitaalista masterkopiota (DSM, *Digital Source Master*) voidaan käyttää eri aloilla: elokuvassa, tilausvideopalvelussa (VOD), dvd:nä ja digitelevisiossa.

4.15 Digitaalinen jakelu tarjoaa toisenkin merkittävän mahdollisuuden: se helpottaa fyysisten, kulttuuristen ja ennen kaikkea kielellisten rajojen ylittämistä jo esitettäessä alkuperäistä elokuvaa, joka on käännetty esityksensä kielelle. Lisäksi yhä useammassa dvd:ssä on tarjolla tekstitys eri kielillä.

4.16 Digitaalitekniikka mahdollistaa myös elokuvan ohjaajalle digitaalisen masterkopion laadun valvomisen viimeiseen hetkeen asti (kuvat, erikoistehosteet, valo, musiikki, ääniefektit jne.).

4.17 Komitea arvostaa Euroopan komission halua kannustaa niitä jäsenvaltioita, jotka tukevat omaa elokuvatuotantoaan, hyödyntämään digitaalisen jakelun tarjoaman mahdollisuuden ja varmistamaan olemalla mukana digitaalisessa vallankumouksessa, että digitaalisella elokuvalla, joka tuo monikulttuurisen ulottuvuuden EU:n kansalaisten saataville, on turvattu tulevaisuus.

4.18 ETSK korostaa alan työllistämispotentiaalia ja työpaikkojen edellyttämää erikoisosaamista. Henkilöresursseihin on investoitava nyt, jotta digitaalisen elokuvan leviäminen Eurooppaan onnistuu ja eurooppalaisen elokuvateollisuuden laatu ja erityisluonne taataan tulevaisuudessakin. Lisäksi olisi supistettava mahdollisuuksien mukaan (esimerkiksi soveltuvien koulutus- ja uudelleensijoitustoimenpiteiden avulla) digitaalitekniikkaan siirtymisestä aiheutuvia sosiaalisia kustannuksia, joita aiheutuu esimerkiksi elokuvakoneenhoitajien ja/tai laboratoriohenkilöstön työpaikkojen menetyksistä.

4.19 Media 2007 -ohjelmaa koskevassa päätöksessä (3 artiklan 1 kohdan c alakohta) mainitaan ammatillinen koulutus, jossa otetaan digitaalitekniikka ennakkoivasti huomioon eurooppalaisten audiovisuaaliteosten tuotannossa, jälkituotannollisissa käsittelyissä, levityksessä, markkinoille saattamisessa ja arkistoinnissa. Media 2007 -ohjelmaa olisi tarkistettava ja laajennettava siten, että etusijalle asetetaan uusiin vaatimuksiin vastaaminen aiemmin määriteltyjen lisäksi.

4.20 Media 2007 -ohjelmalla tuetaan myös toista digitaalisen elokuvan puolta eli levitystä ja jakelua (5 artikla).

4.21 EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaisesti myönnettyt valtiontuet muodostavat yhden rahoituslähteen. Tästä on ymmärrettävästi olemassa erilaisia esimerkkejä.

4.22 Standardointi sai alkunsa, kun vuonna 2002 kuusi suurta amerikkalaista studiota laati sarjan teknisiä eritelmiä digitaalitekniikkaa varten (*Digital Cinema Initiative, DCI*).

4.23 *Society of Motion Picture and Television Engineers* (SMPTE) julkaisi eritelmät vuonna 2005, ja niistä muokattiin digitaalisen elokuvan standardit, jotka Kansainvälinen standardointijärjestö (ISO) on sittemmin vahvistanut. Komissio aikoo antaa vuonna 2011 suosituksen erityisten eurooppalaisten standardien laatimisesta eurooppalaista digitaalista elokuvaa varten. Suositusta odotetaan suurella mielenkiinnolla.

4.24 Euroopassa digitaalitekniikalla kuvattujen tai digitaalisesti jälkituotettujen elokuvatuotantojen prosenttiosuus on Yhdysvaltoihin verrattuna huolestuttavan pieni. Olemme jäljessä suuresta kilpailijastamme. Paljonpuhuva esimerkki on se, että Ranskassa esitetyistä digitaalisista elokuvista (30 elokuvaa

vuonna 2007, 50 vuonna 2008) 35 oli pohjoisamerikkalaista tuotantoa, 10 eurooppalaista tuotantoa ja 5 riippumattomien tuottajien elokuvia.

4.25 Digitaalisten elokuvateatterien kehittämiseksi nähty vaiva ilman että tuetaan eurooppalaista digitaalisten elokuvien tuotantoa on tuolin vetämistä eurooppalaisen elokuvanteon alta ja antautumista ulkomaisen digitaalisen tuotannon ylivallalle.

4.26 Jos tämä laaja eurooppalainen ohjelma epäonnistuisi, digitaalinen elokuva merkitsisi eurooppalaisen monikulttuurisen sisällön muovaamiseen perustuvan Euroopan yhteenkuuluvuusajattelun loppua.

4.27 Tarinan opetus on se, että Euroopan digitaalisella elokuvalla on pitkä matka kurottavana umpeen.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien EU:n valtiontukisääntöjen uudistus”

KOM(2011) 146 lopullinen

(2011/C 248/26)

Yleisesittelijä: **Raymond HENCKS**

Komissio päätti 23. maaliskuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien EU:n valtiontukisääntöjen uudistus

KOM(2011) 146 lopullinen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 3. toukokuuta 2011 antaa asian valmistelun ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyys vuoksi (työjärjestyksen 59 artikla) Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Raymond HENCKSIN ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 136 puolesta ja 6 vastaan 16:n pidätyessä äänestämästä.

1. Suositukset

1.1 ETSK pitää myönteisenä, että komissio on käynnistänyt yhdessä sidosryhmien kanssa pohdinnat yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien rahoitussääntöjen tarkistamisesta ja selventämisestä.

1.2 ETSK antaa täyden tukensa uudelle, eriytetymmälle ja oikeasuhteisemmalle tavalle käsitellä erityyppisiä julkisia palveluja ja kannattaa pienimuotoisten julkisten palvelujen ja tietyn tyyppisten sosiaalipalvelujen vapauttamista ilmoitusvelvoitteesta.

1.3 Tähän liittyen ETSK kehottaa komissiota täsmentämään julkisen palvelun velvoitteista maksettavien korvausten jokaisen rahoitusmallin osalta, täyttävätkö ne Altmark-tuomiossa määritellyt kriteerit, jolloin niihin ei sovelleta valtiontukisääntöjä.

1.4 Jotta kyseisten palveluiden yhteydessä ei enää oltaisi riippuvaisia nimenomaisesta lainsäädännöstä tai tapauskohtaisista tuomioistuinratkaisuksista, on ehdottoman suotavaa selventää yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen (*services of general economic interest*, SGEI) ja yleistä, muuta kuin taloudellista etua koskevien palvelujen (*services of non-economic general interest*, SNEGI) välistä eroa, kuten komissio ilmoittaa aikovansa tehdä. ETSK on kuitenkin vakuuttunut siitä, että SGEI:n ja SNEGI:n määrittelyvaikeuksien vuoksi päähuomiota ei pidä kohdentaa siihen, koskevatko palvelut taloudellista etua vai eivät, vaan tulee keskittyä kyseisten palvelujen erityistehtävään ja julkis palveluvelvoitteisiin.

1.5 ETSK katsookin, että säännöt, jotka koskevat korvauksena julkisista palveluista myönnettävää valtiontukea, voisivat olla demokraattisemmat kymmenille tuhansille niitä soveltamaan joutuville viranomaisille, jos ne annettaisiin tavallista

lainsäätämisyjärjestystä noudattaen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 14 artiklan nojalla, jollei perussopimuksista muuta johdu.

1.6 Jäsenvaltioille suunnattu kehoitus kiinnittää aiempaa enemmän huomiota tehokkuusnäkökohtiin on erittäin kannatettava, mutta tässä yhteydessä ei kuitenkaan pidä keskittyä pelkkiin taloudellisiin kriteereihin, vaan huomioon tulee ottaa myös sosiaaliset, alueelliset ja ympäristönäkökohdat sekä laadun, tulosten ja kestävyysnäkökohdat.

1.7 ETSK pelkää kuitenkin, että tehokkuusnäkökohdan mukaan ottaminen merkitsee päätökseen ja puitteisiin sisältyvien arviointikriteerien mukauttamista neljanteen Altmark-tuomiossa määriteltyn kriteeriin. Vaarana on myös, että tätä käytäntöä ryhdytään soveltamaan kaikkiin korvauksiin – myös niihin, jotka maksetaan ilmoitusvelvoitteesta vapautetuista julkisista palveluista.

1.8 Mitä tulee komission aikomukseen selventää jäsenvaltioille asetettuja rajoja, jotka koskevat yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi määrittelemistä, ETSK muistuttaa vaatineensa jo vuosia 106 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanoa koskevien ehtojen selventämistä. Kyseistä kohtaa tulkitaan ristiriitaisesti.

2. Johdanto

2.1 Eri jäsenvaltioissa myönnetään monenlaisia julkisia tukia, joiden luonne vaihtelee: valtiontukea myönnetään mm. työllisyyden, koulutuksen, investointien, tutkimuksen, ympäristönsuojelun sekä pienten ja keskisuurten yritysten tukemiseen, vaikeuksissa olevien yritysten pelastamiseen ja tervehdyttämiseen, perheiden ja vähäosaisten tukemiseen ja myös yleishyödyllisiin palveluihin (*services of general interest*, SGI).

2.2 EU:n toiminnasta tehdyssä sopimuksessa määriteltyjen kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjen mukaan valtiontuella tarkoitetaan jäsenvaltion viranomaisten muodossa tai toisessa yritykselle tai yrityksille valikoivasti myöntämää tukea.

2.3 Valtiontueksi katsotaan siis vain tuet, jotka täyttävät kaikki seuraavassa esitetyt ehdot:

- Jäsenvaltion, alue- tai paikallisviranomaiset siirtävät tukeen liittyen julkisia varoja joko suoraan taikka julkisen tai yksityisen elimen välityksellä, olipa niiden muoto mikä tahansa (mm. subventiot, korkotuet, lainatakaukset, pääomasijoitukset ja ennakkomaksut).
- Tuki ei liity yleisiin toimiin, vaan se on valikoivaa ja suosii yritystä tai elintä muiden yritysten tai elinten kustannuksella.
- Tuensaaja (yksityinen yritys taikka voittoa tavoitteleva tai tavoittelematon julkisoikeudellinen yhteisö) saa tuen ansiosta taloudellista hyötyä, jota se ei olisi saanut normaalien taloudelliseen toimintojensa puitteissa.
- Tuki voi vaikuttaa kilpailuun ja jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

2.4 Edellä tarkoitetun kaltaiset valtiontuet ovat lähtökohtaisesti kiellettyjä SEUT:n 107 ja 108 artiklan nojalla. Sallittuja ovat kuitenkin sellaiset tuet, jotka perustuvat yhteistä etua koskeviin tavoitteisiin (yleishyödylliset palvelut, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus, työllisyys, tutkimus ja kehittäminen, kestävä kehitys, kulttuurisen monimuotoisuuden edistäminen jne.) ja joiden avulla korjataan markkinoiden puutteita. Edellytyksenä on, etteivät tuet vääristä kilpailua eivätkä ole ristiriidassa EU:n edun kanssa.

2.5 Jäsenvaltioiden mahdollisuutta myöntää valtiontukia on rajattu useilla säädöksillä sekä laajalla, jatkuvasti kehittyvällä EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöllä. Niissä on määritelty rajoittavia sääntöjä tukijärjestelyjä kaavaileville jäsenvaltioille.

2.6 Jäsenvaltioiden on yleisesti ottaen ilmoitettava komissiolle tuista, joita ne aikovat myöntää, paitsi poikkeustapauksissa (vähämerkityksinen tuki, tiettyä kynnysarvoa pienemmät tuet, nimenomaisesti tietyille aloille suunnatut tuet). Tukea voidaan antaa vasta, kun komissio on virallisesti hyväksynyt sen.

2.7 Komissio on ainoa taho, jolla on valtuudet arvioida valtiontukien yhteensopivuutta perussopimusten kanssa (muutosta voidaan hakea EU:n tuomioistuimelta). Sillä on näin ollen laaja selvitys-, päätös- ja sanktiovalta kyseisissä asioissa.

2.8 Valtiontukilainsäädäntö ei koske yleistä, muuta kuin taloudellista etua koskevia palveluja.

2.9 Yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen osalta viranomaisten ongelmana on tietää, milloin korvaus julkispalveluvelvoitteesta on perussopimusten kilpailu- ja sisämarkkinasääntöjen kanssa yhteensopivaa valtiontukea.

2.10 EU:n tuomioistuimen asiassa C-280/00, Altmark Trans GmbH, antaman tuomion mukaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen tukemista ei katsota valtiontueksi, kun kaikki seuraavat ehdot täyttyvät:

1. Julkisen palvelun velvoitteet on määritelty selvästi.
2. Parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on vahvistettu etukäteen.
3. Julkisesta palvelusta maksettava korvaus kattaa ainoastaan kustannukset ja kohtuullisen voiton.
4. Yritys valitaan julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut yhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tai vaihtoehtoisesti korvauksen taso määritetään tarkastelemalla ”hyvin johdetulle” ja riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuvia kustannuksia.

2.11 Tämän nk. Altmark-tuomion jälkeen komissio havaitsi, että korvaukset täyttävät vain harvoin kaikki neljä ehtoa ja että kaikki muut korvaukset tulee siis katsoa valtiontueksi. Se hyväksyi tämän johdosta Montin–Kroesin paketin, joka sisälsi

1. päätöksen, jossa määritellään, millainen tuki katsotaan valtiontueksi, josta ei kuitenkaan tarvitse ilmoittaa (päätös 2005/842/EY EY:n perustamissopimuksen 86 artiklan 2 kohdan / SEUT:n 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen)
2. puitteet, joissa määritellään, miten ilmoitettujen tukihankkeiden arviointi toteutetaan (julkisen palvelun velvoitteesta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat yhteisön puitteet, EUVL C 297, 2005, s. 4)
3. uuden lähestymistavan neljänteen Altmark-tuomiossa määriteltyyn kriteeriin; tämän lähestymistavan mukaan korvaus määritetään erityistehtävästä aiheutuneiden lisäkustannusten perusteella eikä vertailemalla hyvin johdettuun ja riittävillä välineillä varustettuun keskivertoyritykseen.

2.12 Näiden puitteiden avulla on pyritty vahvistamaan säännöt ja periaatteet ehdoille, joiden täyttyessä korvauksia julkisista palveluista voidaan pitää SEUT:n 106 artiklan 2 kohdan nojalla sisämarkkinoille soveltuvina. Puitteiden voimassaolo päättyi marraskuussa 2011.

2.13 Koska edellä mainituissa puitteissa ja päätöksessä edellytetään niiden sisältämien sääntöjen arvioimista, komissio on käynnistänyt Montin–Kroesin paketin uudelleentarkastelun. Se pyysi vuosina 2008–2009 jäsenvaltioita toimittamaan raportin paketin täytäntöönpanosta ja järjesti vuonna 2010 julkisen kuulemismenettelyn tästä aiheesta.

2.14 Komissio laati näiden kahden toimen pohjalta suuntaaviivat, jotka esitetään tämän lausunnon aiheena olevassa tiedonannossa. Tiedonannon avulla käynnistetään suuntaa-antava keskustelu, joka on tarkoitus käydä EU:n toimielinten ja muiden asianomaisten tahojen kanssa heinäkuuhun 2011 mennessä. Sen jälkeen laaditaan uudet tekstiluonnokset.

3. Tiedonannon sisältö

3.1 Tiedonannon mukaan *välineiden selvyiden, yksinkertaisuuden ja oikeasuhteisuuden parantamiseksi* aiotaan

- selventää
 - taloudellislunontaisen toiminnan ja muun toiminnan välistä eroa
 - jäsenvaltioille asetettuja rajoja, jotka koskevat yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi määrittelemistä
 - palvelujen tuottamista vähäisimmin kustannuksin käyttämällä tehokkaimpia ja kannattavimpia keinoja
 - vuorovaikutusta yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin sovellettavien alakohtaisten sääntöjen kanssa
- ryhtyä käsittelemään erityyppisiä julkisia palveluja aiempaa eriytetymmin ja oikeasuhteisemmin
- yksinkertaistaa sääntöjä, joita sovelletaan tietyn tyyppisiin yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin sekä sellaisiin pienimuotoisiin, luonteeltaan paikallisiin julkisiin palveluihin, joiden vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on vähäinen
- kiinnittää enemmän huomiota tehokkuus- ja kilpailunäkökohtiin sellaisten laajamittaisten kaupallisten palvelujen tarkastelussa, jotka ovat selvästi EU:n laajuisia.

4. Yleistä

4.1 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että jäsenvaltiot ja muut asiaan suoraan liittyvät tahot ovat – joko raportissaan nykyisen Montin–Kroesin paketin soveltamisesta tai aiheesta järjestetyssä julkisessa kuulemismenettelyssä – vaatineet yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien valtioneuvoston sääntöjen uudelleentarkastelua, jotta voidaan poistaa oikeudellinen epävarmuus sekä sovittaa taloudelliset, sosiaaliset ja ekologiset intressit entistä sopusointuisemmin yhteen.

4.2 ETSK antaa täyden tuensa eriytetymälle ja oikeasuhteisemmalle lähestymistavalle, jota erilaisiin julkisiin palveluihin on tarkoitus alkaa soveltaa ja jonka tavoitteena on selventää rahoitussääntöjä. Se kannattaa myös pienimuotoisten julkisten palvelujen ja tietyn tyyppisten sosiaalipalvelujen – jotka on tosin vielä määriteltävä – vapauttamista ilmoitusvelvoitteesta. Erityisen tärkeää on, että tietyillä aloilla (esim. haavoittuvien ryhmien, muun muassa vammaisten, työllistäminen) säilytetään nykyiset vapautukset.

4.3 ETSK:ta askarruttaa tässä yhteydessä, miksi komissio on rajannut ilmoitusvelvoitteesta vapauttamisen vain paikallisiin pienimuotoisiin palveluihin, vaikka ehto, jonka mukaan nämä

palvelut eivät saa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, olisi todennäköisesti riittävä sekä paikallis- että aluetasolla, ellei peräti jäsenvaltiotasollakin.

4.4 Tiedonannon mukaan paketin uudelleentarkastelu on nähtävä osana komission laajempia tavoitteita julkisten palvelujen alalla. Se kytkeytyy erityisesti komission tiedonantoon ”Sisämarkkinoiden toimenpidepaketti” ja EU 2020 -strategiaan.

4.5 ETSK muistuttaa tässä yhteydessä todenneensa lausunnossaan sisämarkkinoiden toimenpidepaketista (asiakokonaisuus INT/548, 15.3.2011), että ”tiedonannon ja muiden julkisia palveluja koskevien toimien tavoitteena tulisi olla jäsenvaltioiden tukeminen julkisten palvelujen kehittämisessä ja parantamisessa yleishyödyllisiä palveluita koskevan pöytäkirjan mukaisesti”.

4.6 Tähän liittyen ETSK kehottaa komissiota täsmentämään julkisen palvelun velvoitteista maksettavien korvausten jokaisen rahoitusmallin osalta, täyttävätkö ne Altmark-tuomioissa määritellyt kriteerit, jolloin ne eivät ole valtiontukia. Tietoisuus ilmoitusmenettelyistä ja erilaisista poikkeuksista on nykyisin vielä puutteellista. Tämä johtaa markkinoiden supistumiseen, sillä organisaatiot, joiden tehokas palveluntarjonta on riippuvainen korvauksista, eivät kykene kilpailemaan, mikä vaikuttaa suoraan EU:n kansalaisten elämään, koska nämä eivät pääse hyötymään laadukkaista ja saatavilla olevista palveluista.

4.7 ETSK:n mielestä se, että pöytäkirjassa yleistä etua koskevista palveluista tehdään ero taloudellista etua koskevien ja muuta kuin taloudellista etua koskevien palvelujen välillä ratkaisematta kuitenkaan ongelmaa, joka liittyy näiden kahden palveluluokan erottamiseen, riittää osoitukseksi siitä, että asiaan liittyviä käsitteitä ja järjestelyjä – myös voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden asemaa ja ”kohtuullisen voiton” käsitettä – tulee selventää, jotta kyseisten palveluiden yhteydessä ei enää oltaisi riippuvaisia nimenomaisesta lainsäädännöstä tai tapauskohtaisista tuomioistuinratkaisuista. Sosiaali- ja kilpailupolitiikan tavoitteiden vuoksi ”kohtuullisen voiton” käsitettä on syytä selventää. Sen vuoksi olisi hyödyllistä, jos Euroopan tasolla voitaisiin antaa sääntelyohjeistusta sekä tulkintoja asiaa koskevista näkökohdista.

4.8 Komission aikomus selventää yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen ja yleistä, muuta kuin taloudellista etua koskevien palvelujen välistä eroa on siis ehdottoman kannatettava. Kuten ETSK huomauttaa lausunnossaan aiheesta ”Yleishyödyllisten palvelujen tulevaisuus” (CESE 976/2006), taloudellisen ja muun kuin taloudellisen luonteen välinen ero on horjuva ja epäselvä.

4.9 ETSK on edelleenkin vakuuttunut siitä, että SNEGI:n ja SGEL:n tyhjentävän määrittelyn hankaluuden ja rajoittavan lähestymistavan vaarojen takia määrittelyssä ei pidä kohdentaa päähuomiota siihen, koskevatko palvelut taloudellista etua vai eivät, vaan tulee keskittyä kyseisten palvelujen erityistehtävään ja vaatimuksiin (julkispalveluvelvoitteet), joita viranomaiset asettavat niille tehtävien täyttämiseksi ja jotka on esitettävä selkeästi.

4.10 Lissabonin sopimukseen liitettyllä pöytäkirjalla yleistä etua koskevista palveluista annettiin osviittaa sekä taloudellisia että muita kuin taloudellisia yleishyödyllisiä palveluja koskevien sääntöjen soveltamiseksi. Lisäksi Lissabonin sopimuksen 14 artiklalla luotiin uusi oikeusperusta yleishyödyllisille taloudellisille palveluille ja annettiin neuvostolle ja Euroopan parlamentille tehtäväksi määritellä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla taloudelliset ja rahoitusta koskevat periaatteet ja edellytykset, joiden pohjalta tällaiset palvelut voivat täyttää tehtävänsä.

4.11 ETSK katsookin, että säännöt, jotka koskevat korvauksena julkisista palveluista myönnettävää valtiontukea, voisivat olla demokraattisemmat kymmenille tuhansille niitä soveltamaan joutuville viranomaisille, jos ne annettaisiin tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 14 artiklan nojalla, jollei perussopimuksista muuta johdu.

4.12 ETSK kannattaa komission aikeita kannustaa jäsenvaltioita kiinnittämään aiempaa enemmän huomiota tehokkuusnäkökohtiin. Tässä yhteydessä ei pidä keskittyä pelkkiin taloudellisiin kriteereihin, vaan huomioon tulee ottaa myös sosiaaliset, alueelliset ja ympäristönäkökohdat viranomaisten yleishyödyllisille taloudellisille palveluille kulloinkin määrittelemien erityistehtävien mukaisesti. Komission ei tulisi rajoittaa ”tehokkuuskriteereitä” koskemaan vain lyhyen aikavälin näkökohtia, vaan niiden tulisi kattaa myös palveluiden laatu, tuloksellisuus ja kestävyys erityisesti tarjottaessa sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita. Lisäksi tulisi ottaa huomioon osuus- ja yhteisötalouden yritysten (osuuskunnat, keskinäiset yhtiöt, yhdistykset ja säätiöt) erityispiirteet.

4.13 Suurelle osalle yleishyödyllisistä palveluista, kuten sosiaali- tai terveystaloudellisia palveluita, on ominaista palvelun tarjoajan ja käyttäjän suhteen epäsymmetrisyys. Suhde eroaa tuottajan ja kuluttajan välisestä liikesuhteesta. Yleishyödylliset palvelut ovat usein rääteltyjä ratkaisuja, joissa otetaan huomioon käyttäjien erityinen tilanne ja tarpeet. Tällaiset palvelut voivat toimia vain

yhteisvastuuperiaatteen pohjalta, ja ne ovat erittäin riippuvaisia julkisesta rahoituksesta. ETSK kehottaa komissiota käynnistämään kuulemismenettelyn, jotta selvitetään, mihin yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin sisältyviin julkisiin palveluihin voidaan soveltaa ryhmäpoikkeusta, sillä ne eivät vaikuta merkittävästi kilpailuun tai tarjoa rajatylittäviä mahdollisuuksia.

4.14 Tehokkuusnäkökohdan mukaan ottaminen merkitsisi päätökseen ja puitteisiin sisältyvien arviointikriteerien mukauttamista neljänteen Altmark-tuomiossa määriteltyyn kriteeriin. Lisäksi vaarana olisi, että sitä sovelletaan kaikkiin korvauksiin, myös sellaisiin, joita maksetaan tietyn tyyppisistä yleishyödyllisistä sosiaalipalveluista sekä pienimuotoisista, luonteeltaan paikallisista, jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on vähäisessä määrin vaikuttavista julkisista palveluista, jotka komissio aikoo kuitenkin vapauttaa ilmoitusvelvoitteesta ja luokitella sisämarkkinoille soveltuviksi. Tämä merkitsee, että kyseiset palvelut jäävät jälkikäteishallinnon piiriin, mikä aiheuttaa jälleen oikeudellista epävarmuutta.

4.15 Oikeudellista epävarmuutta liittyy myös siihen, että komissio suunnittelee itselleen tehokkuuden arviointiin liittyviä toimivaltuuksia, vaikka tuomioistuin on ne siltä evännyt asioissa T-568/08 ja T-573/08 (M6 ja TF1) antamissaan tuomioissa.

4.16 Mitä tulee komission aikomukseen selventää jäsenvaltioille asetettuja rajoja, jotka koskevat yleishyödylliseksi taloudelliseksi palveluksi määrittelemistä, ETSK on vaatinut jo vuosia 106 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanoa koskevien ehtojen selventämistä. Kyseistä kohtaa tulkitaan ristiriitaisesti: toisaalta sen esitetään olevan poikkeus perussopimusten yleissäännöistä (ks. 20. marraskuuta 2007 julkaistu tiedonanto), ja toisaalta vuonna 2004 julkaistussa valkoisessa kirjassa todetaan, että ”yleisen edun mukaisen tehtävän tehokasta hoitamista pidetään ristiriitapauksissa ensisijaisena perustamissopimuksen määräysten soveltamiseen nähden”.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen renkaista ja renkaiden asentamisesta (kodifikaatio)”

KOM(2011) 120 lopullinen – 2011/0053 COD

(2011/C 248/27)

Neuvosto päätti 1. huhtikuuta 2011 ja Euroopan parlamentti 24. maaliskuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen renkaista ja renkaiden asentamisesta (kodifikaatio)

KOM(2011) 120 lopullinen – 2011/0053 COD.

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, eikä komitealla ole siihen kommentoitavaa, se päätti 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon. Äänestyksessä annettiin 157 ääntä puolesta ja 1 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (kodifikaatio)”

KOM(2011) 189 lopullinen – 2011/0080 COD

(2011/C 248/28)

Euroopan parlamentti päätti 10. toukokuuta 2011 ja neuvosto 3. toukokuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (kodifikaatio)

KOM(2011) 189 lopullinen – 2011/0080 COD.

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on hyväksyttävä, ja koska komitea on jo käsitellyt aihetta 29. huhtikuuta 1981 antamassaan lausunnossa CES 23/81 fin (*), se päätti 15.–16. kesäkuuta 2011 pitämässään 472. täysistunnossa (kesäkuun 15. päivän kokouksessa) antaa esitystä asiakirjasta myönteisen lausunnon ja viitata mainitussa lausunnossa ilmaisemaansa kantaan. Äänestyksessä annettiin 154 ääntä puolesta ja 2 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

Bryssel 15. kesäkuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

(*) TSK:n lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi – Tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arviointi”, EYVL C 185, s. 8, 27. heinäkuuta 1981.

2011/C 248/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia" KOM(2010) 715 lopullinen	81
2011/C 248/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Järkevä sääntely Euroopan unionissa" KOM(2010) 543 lopullinen	87
2011/C 248/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja – Tilintarkastuspolitiikka: kriisin opetukset" KOM(2010) 561 lopullinen	92
2011/C 248/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, alueiden komitealle ja Euroopan keskuspankille – EU:n kehys finanssialan kriisinhallinnalle" KOM(2010) 579 lopullinen	101
2011/C 248/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle seuraamusjärjestelmien lujittamisesta finanssipalvelujen alalla" KOM(2010) 716 lopullinen	108
2011/C 248/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vihreä kirja – Hallintoa helpommaksi kansalaisille: parannetaan virallisten asiakirjojen vapaata liikkuvuutta ja väestörekisteritietojen vaikutusten tunnustamista" KOM(2010) 747 lopullinen	113
2011/C 248/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 89/666/ETY, 2005/56/EY ja 2009/101/EY muuttamisesta keskus-, kauppa- ja yhtiörekistereiden yhteenliittämisen osalta" KOM(2011) 79 lopullinen – 2011/0038 COD	118
2011/C 248/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Kattava lähestymistapa henkilötietojen suojaan Euroopan unionissa" KOM(2010) 609 lopullinen	123
2011/C 248/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Köyhyiden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjunnan eurooppalainen foorumi: Eurooppalaiset puitteet sosiaaliselle ja alueelliselle yhteenkuuluvuudelle" KOM(2010) 758 lopullinen	130
2011/C 248/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Maahanmuuttotiedonanto" KOM(2011) 248 lopullinen	135
2011/C 248/24	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta" KOM(2010) 781 lopullinen – 2010/0377 COD	138

2011/C 248/25	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle eurooppalaisen elokuvan mahdollisuuksista ja haasteista digitaaliajalla” KOM(2010) 487 <i>lopullinen</i> 144
2011/C 248/26	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja koskevien EU:n valtiontukisääntöjen uudistus” KOM(2011) 146 <i>lopullinen</i> 149
2011/C 248/27	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi moottoriajoneuvojen ja niiden perävaunujen renkaista ja renkaiden asentamisesta (kodifikaatio)” KOM(2011) 120 <i>lopullinen</i> – 2011/0053 COD 153
2011/C 248/28	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (kodifikaatio)” KOM(2011) 189 <i>lopullinen</i> – 2011/0080 COD 154

TILAUSHINNAT 2011 (ilman ALV:a, sisältää normaalit lähetyskulut)

Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	1 100 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, paperipainos, vuosittainen DVD	22 EU:n virallista kieltä	1 200 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L-sarja, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	770 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, kuukausittainen (kumulatiivinen) DVD	22 EU:n virallista kieltä	400 euroa/vuosi
Virallisen lehden täydennysosa (S-sarja), tarjouskilpailut ja julkiset hankinnat, DVD, ilmestyy kerran viikossa	Monikielinen: 23 EU:n virallista kieltä	300 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, C-sarja – kilpailut	Kilpailua koskevilla kielillä	50 euroa/vuosi

Euroopan unionin virallisilla kielillä ilmestyvästä *Euroopan unionin virallisesta lehdestä* on tilattavissa 22 eri kieliversiota. Tilaus käsittää L-sarjan (Lainsäädäntö) ja C-sarjan (Tiedonannot ja ilmoitukset).

Jokainen kieliversio tilataan erikseen.

Virallisessa lehdessä L 156 18. kesäkuuta 2005 julkaistun neuvoston asetuksen (EY) N:o 920/2005 mukaan velvollisuus laatia kaikki säädökset iirin kielellä ja julkaista ne tällä kielellä ei väliaikaisesti sido Euroopan unionin toimielimiä, joten iirin kielellä julkaistavat viralliset lehdet ovat myynnissä erikseen.

Virallisen lehden täydennysosan (S-sarja – tarjouskilpailut ja julkiset hankinnat) tilaukseen sisältyvät kaikki 23 virallista kieliversiota yhdellä monikielisellä DVD-levyllä.

Euroopan unionin virallisen lehden tilaajat voivat pyynnöstä saada virallisen lehden liitteitä. Tilaajille ilmoitetaan liitteiden ilmestymisestä *Euroopan unionin viralliseen lehteen* sisältyvässä kohdassa ”Huomautus lukijalle”.

Myynti ja tilaukset

Maksulliset julkaisut, kuten *Euroopan unionin virallinen lehti*, ovat tilattavissa jälleenmyyjiltämme. Luettelo jälleenmyyjistä löytyy seuraavasta internet-osoitteesta:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) on suora ja maksuton portti Euroopan unionin lainsäädäntöön. Sivustolla voi tarkastella *Euroopan unionin virallista lehteä* ja siellä ovat nähtävillä myös sopimukset, lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja lainsäädännön valmisteluasiakirjat.

Lisätietoja Euroopan unionista löytyy osoitteesta: <http://europa.eu>



Euroopan unionin julkaisutoimisto
2985 Luxembourg
LUXEMBURG

FI