

Euroopan unionin virallinen lehti

C 77



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

52. vuosikerta

31. maaliskuuta 2009

Ilmoitusnumero

Sisältö

Sivu

III Valmistelevat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

17. ja 18. syyskuuta 2008 pidetty 447. täysistunto

2009/C 77/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus päästönormien asettamisesta uusille henkilöautoille osana yhteisön kokonaisvaltaista lähestymistapaa kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi" KOM(2007) 856 lopullinen — 2007/0297 COD	1
2009/C 77/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi lelujen turvallisuudesta" KOM(2008) 9 lopullinen — 2008/0018 COD	8
2009/C 77/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — 2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat" KOM(2007) 724 lopullinen	15
2009/C 77/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle — Mikroluottojen kehittämistä kasvun ja työllisyyden tukemiseksi koskeva eurooppalainen aloite" KOM(2007) 708 lopullinen/2	23
2009/C 77/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden (dikloorimetaani) markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksien osalta" KOM(2008) 80 lopullinen — 2008/0033 COD	29
2009/C 77/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi neuvoston direktiivien 68/151/ETY ja 89/666/ETY muuttamisesta tiettyntyyppisten yritysten julkaisu- ja käännösvelvoitteiden osalta" KOM(2008) 194 lopullinen — 2008/0083 COD	35
2009/C 77/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi neuvoston direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta keskisuuria yrityksiä koskevien tiettyjen julkistamisvaatimusten sekä konsolidoitujen tilinpäätösten laatimista koskevan velvoitteen osalta" KOM(2008) 195 lopullinen — 2008/0084 COD	37
2009/C 77/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen lakisäätöistä merkinnöistä" (kodifioitu toisinto) KOM(2008) 318 lopullinen — 2008/0099 COD	41

FI

Hinta:
30 EUR

(jatkuu kääntöpuolella)

Ilmoitusnumero	Sisältö (jatkuu)	Sivu
2009/C 77/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi .../.../EY, annettu (...), pyörillä varustettujen maatalous- tai metsätraktoreiden kuljettajan istuimesta" (kodifioitu toisinto) KOM(2008) 351 lopullinen — 2008/0115 COD	41
2009/C 77/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhdenmiehen rajavastuuyhtiöistä" (kodifioitu toisinto) KOM(2008) 344 lopullinen — 2008/0109 COD	42
2009/C 77/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o .../... annettu (...) lääkkeiden lisäsuojatodistuksesta" (kodifioitu toisinto) KOM(2008) 369 lopullinen — 2008/0126 COD	42
2009/C 77/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä" KOM(2008) 19 lopullinen — 2008/0216 COD	43
2009/C 77/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Kestävää sähköntuotantoa fossiilisista polttoaineista: varhaisvaiheen demonstroinnin tukeminen" KOM(2008) 13 lopullinen	49
2009/C 77/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille — Energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista annetun direktiivin 2006/32/EY mukainen ensimmäinen arviointi kansallisista energiatehokkuutta koskevista toimitasuunnitelmista — Energiatehokkaammaksi yhteisvoimin" KOM(2008) 11 lopullinen	54
2009/C 77/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Tavaroiden internet" (valmisteleva lausunto)	60
2009/C 77/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle luovasta verkkosisällöstä sisämarkkinoilla" KOM(2007) 836 lopullinen	63
2009/C 77/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta" KOM(2008) 134 lopullinen — 2008/0055 COD	69
2009/C 77/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rajatylittävän lainvalvonnan helpottamisesta liikenneturvallisuuden alalla" KOM(2008) 151 lopullinen — 2008/0062 COD	70
2009/C 77/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kansainväliset ilmastomuutosneuvottelut" (kestävän kehityksen seurantaryhmän oma-aloitteinen lausunto)	73
2009/C 77/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikkeita koskevien tietojen antamisesta kuluttajille" KOM(2008) 40 lopullinen — 2008/0028 COD	81
2009/C 77/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rehun markkinoille saattamisesta ja käytöstä" KOM(2008) 124 lopullinen — 2008/0050 COD	84
2009/C 77/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Energiamarkkinoiden nykykehityksen vaikutus Euroopan teollisuuden arvoketjuihin"	88
2009/C 77/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Valkoinen kirja — Yhdessä terveyden hyväksi: EU:n strateginen toimintamalli vuosiksi 2008–2013" KOM(2007) 630 lopullinen	96
2009/C 77/24	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Syrjinnän vastaisten toimenpiteiden laajentaminen työelämän ulkopuolelle ja yhden kattavan syrjinnänvastaisen direktiivin tarve" (oma-aloitteinen lausunto)	102
2009/C 77/25	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Monikielisyys" (valmisteleva lausunto)	109

2009/C 77/26	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ikäihmisten tarpeiden huomioon ottaminen" (valmisteleva lausunto)	115
2009/C 77/27	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Tavoitteena kaupunkiympäristön tasapainoinen kehitys: haasteet ja mahdollisuudet" (valmisteleva lausunto)	123
2009/C 77/28	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n vuoden 2007 talouskatsaus — Euroopan tuottavuuden eturintaman siirtäminen"	131
2009/C 77/29	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle — Väärinkäytön vastaisten toimenpiteiden soveltaminen välittömässä verotuksessa EU:ssa sekä kolmansien maiden osalta" KOM(2007) 785 lopullinen	139
2009/C 77/30	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kansallisen ja alueellisen tason hallinto ja kumppanuus sekä aluepoliittisten hankkeiden perusteet" (Euroopan parlamentin lausuntopyyntö)	143
2009/C 77/31	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Neuvoston direktiivi luonnollisten henkilöiden henkilökohtaisen omaisuuden lopullisessa tuonnissa jäsenvaltiosta sovellettavista verovapauksista (kodifioitu toisinto)" KOM(2008) 376 lopullinen — 2008/0120 COD	148
2009/C 77/32	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta EU-Afriikka-strategia	148
2009/C 77/33	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n ja Ukrainan suhteet: kansalaisyhteiskunnan uusi dynaaminen rooli"	157

III

(Valmistelevat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

17. JA 18. SYYSKUUTA 2008 PIDETTY 447. TÄYSISTUNTO

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus päästönormien asettamisesta uusille henkilöautoille osana yhteisön kokonaisvaltaista lähestymistapaa kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi”

KOM(2007) 856 lopullinen — 2007/0297 COD

(2009/C 77/01)

Euroopan unionin neuvosto päätti 22. helmikuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus päästönormien asettamisesta uusille henkilöautoille osana yhteisön kokonaisvaltaista lähestymistapaa kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 15. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Edgardo Maria **Iozia**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 140 ääntä puolesta ja 4 vastaan.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on hiilidioksidipäästöjen vähentämistä koskevilla lausunnoissaan kannattanut aina painokkaasti kaikkia komission lainsäädäntöaloitteita, joilla pyritään konkreettisiin ja näkyviin tavoitteisiin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisessä, sillä se on perustavaa laatua oleva tekijä ilmastonmuutoksen torjumisessa.

1.2 ETSK kannattaa käsillä olevan asetuksen tavoitteita, joilla pyritään hiilidioksidipäästöjen konkreettiseen ja asteittaiseen vähentämiseen. Ehdotuksen mukaan hiilidioksidipäästöjä vähennettäisiin 130 grammaan kilometrillä vuoteen 2012 mennessä ajoneuvojen moottoreihin tehtävien teknisten parannusten avulla.

1.3 Komitea toivoo lisäksi kaikkien asianomaisten osapuolten sitoutumista, jotta kokonaisvaltaisen lähestymistavan avulla voitaisiin saavuttaa vuoteen 2012 mennessä tavoite 120 g CO₂/km, joka on määritelty komission helmikuussa 2007 antamassa tiedonannossa. Komitea kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia hyväksymään nopeasti kaikki säädökset, joilla voidaan vaikuttaa myönteisesti ilmastonmuutoksen torjuntaan.

1.3.1 ETSK suosittaa Euroopan parlamentin tapaan, että komissio asettaisi pitkän aikavälin tavoitteita. On esitettävä rohkeampia ratkaisuja vuotta 2020 silmällä pitäen.

1.4 Erityisesti komitea toivoo henkilöautojen verotusta koskevan ehdotetun direktiivin (KOM(2005) 261 lopullinen) nopeaa hyväksymistä ja hiilidioksidipäästöjä koskevista merkinnoista annetun direktiivin 1999/94/ETY parantamista. Komitea kehottaa komissiota koordinoimaan ja ehdottamaan aloitteita, jotka koskevat mainontaa ja markkinointia autoteollisuudessa, jotta voitaisiin edistää vähemmän kuluttavia ajoneuvoja.

1.5 Autoteollisuudelle suunnatun erityisen asetuksen valitseminen lainsäädäntövälineeksi vaikuttaa välttämättömältä, jotta päästäisiin eroon yritysten vapaaehtoisista sitoumuksista. Vaikka nämä sitoumukset ovat tärkeitä, kun otetaan huomioon merkittävä edistys henkilöautoihin tehdyissä hiilidioksidipäästöjen vähentämistä koskevilla parannuksissa, ne ovat kuitenkin osoittautuneet riittämättömiksi asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

1.6 ETSK hyväksyy strategian ja suunnitellut toimet, mutta edellyttää, että toimenpiteet ovat realistisesti toteutettavissa siten, että saavutetaan asianmukainen tasapaino seuraavien tekijöiden välillä: välttämättömät ympäristöön liittyvät parannukset, teollisuuden työpaikkojen säilyttäminen — ala työllistää 13 miljoonaa työntekijää — ja eurooppalaisen teollisuuden kilpailukykyyn ylläpitäminen Euroopan talouden kannalta selkeästi strategisella alalla.

1.7 Komitea pitää myönteisenä sitä, että lainsäädäntövälineeksi on valittu asetus, sillä sen avulla voidaan varmistaa tehtyjen päätösten välitön noudattaminen ja välttää näin mahdolliset kilpailuvääristymät. On tärkeää arvioida tarkkaan ehdotettujen toimenpiteiden aikatauluja ja konkreettista perustaa sekä päästä niistä yleisesti yksimielisyyteen, jotta eurooppalaisten yritysten kilpailukyky voidaan vahvistaa ja ylläpitää maailmanlaajuisilla markkinoilla ja jotta voidaan estää se, että alan sisällä syntyy keinotekoisia etuja tuotannon eri segmenttien välillä.

1.8 ETSK ehdottaakin, että komissio pohtisi mahdollisuutta luopua nykyisestä järjestelmästä, jossa päästöraajat määritellään yksinomaan ajoneuvojen massan perusteella (käytössä Japanissa), ja tutkisi tarkemmin vaihtoehtoisia parametreja, esimerkiksi jalanjälkeä (auton akseliväli kerrottuna auton raidevälillä), jota sovelletaan jo tavaroiden kuljetuksessa käytettäviin ajoneuvoihin Yhdysvalloissa.

1.9 ETSK kehottaa kiinnittämään tarkemmin huomiota lineaarisen funktion (prosenttimääräiseen) kaltevuuteen, sillä se vaikuttaa suoraan valmistajien väliseen taakanjakoon. Komissio toteaa itse tiivistelmässä vaikutusten arvioinnista (SEK(2007) 1724) seuraavaa: "Alustavan analyysin perusteella voidaan todeta, että tässä vaiheessa olisi tutkittava tarkemmin 50–80 prosentin kaltevuuksia, jotta eri perusteiden välille voitaisiin luoda tasapaino." Komissio myöntää implisiittisesti, että näin arkaluonteisesta aiheesta tehtyä vaikutusten arviointia olisi parannettava huomattavasti. 60 prosentin kaltevuuden valitseminen jättää ongelmat avoimeksi, ja se saattaa johtaa oikeudenkäynteihin niiden valmistajien kanssa, jotka katsovat, ettei valinta ole oikeudenmukainen eikä tasapainoinen. ETSK toivoo, että kaikkien tarkennusten jälkeen päädytään lopulliseen valintaan, joka ei aiheuta etuja eikä haittoja.

1.10 Toinen näkökohta, jota olisi arvioitava tarkkaan, on käsiteltävänä olevan asetuksen 7 artiklassa ehdotettujen liikapäästömaksujen käyttöönotto. ETSK on samaa mieltä siitä, että niillä on ehkäisevä vaikutus, mutta katsoo, ettei niiden vahvasti progressiivinen luonne anna eurooppalaiselle teollisuudelle mahdollisuutta sopeuttaa tuotantoaan vaaditussa ajassa raja-arvoihin. Toimenpiteet vaikuttavat suhteettomilta muille aloille asetettuihin toimenpiteisiin verrattuna. Lisäksi pienten ja keski-suuren sekä suurten ajoneuvovalmistajien välillä on epätasapaino, sillä toimenpiteet vaikuttavat paljon enemmän ensiksi mainittuihin.

1.11 ETSK katsoo, että maksut nousevat progressiivisesti merkittäväällä tavalla ja että ne vaikuttavat loppuhintoihin ja päätyvät siten lopulta ostajan maksettaviksi ja vääristävät mahdollisesti kilpailua sekä hidastavat autokannan uudistumista. Komitea kehottaa komissiota varmistamaan, että toimenpiteestä mahdollisesti saatavat varat jäävät autoteollisuudelle ja että niitä voidaan käyttää kannustimena saastuttavampien ajoneuvojen korvaamiseksi sekä valistusohjelmiin, joiden avulla pyritään saamaan ostajat ostopäätöstä tehdessään kiinnittämään entistä enemmän huomiota hiilidioksidipäästöarvoihin. Niitä voitaisiin myös käyttää lisänä tutkimuksen ja kehittämisen alalla tarvittaviin huomattaviin varoihin.

1.12 Kun otetaan huomioon mahdollisten tulosten merkitys, ETSK katsoo, että tieteellinen tutkimus on oleellisen tärkeää alalta odotetun edistyksen kannalta. Ensimmäisessä vaiheessa tuloksia voidaan saada nykyisellä teknologialla, mutta perustellusti voidaan olettaa, että tulevaisuudessa nykyinen teknologinen taso on kuitenkin ylitettävä ja on otettava käyttöön kehittyneempää teknologiaa.

1.13 Tutkimus vaatii ETSK:n mukaan valtavia resursseja ja vahvaa määrätietoista sitoutumista. Yksittäisissä jäsenvaltioissa, korkeakouluissa ja kaikissa eri tasoilla toimivissa huipputeologiakeskuksissa käynnissä olevat aloitteet on ensinnäkin koordinoitava ja valmistajien suoraa osallistumista on edistettävä.

1.14 ETSK katsoo, että kaikki tieteelliset piirit voitaisiin saada mobilisoitua luomalla autoteollisuutta varten erillinen yhteinen teknologia-aloite.

1.15 ETSK:n mielestä vaikutusten arviointi ei ole riittävän perusteellinen, kuten vaikutustenarviointikomiteakin toteaa. Asiakirjassa SEC(2007) 1725 kehoitetaan selvittämään mahdolliset vaikutukset tavoitteiden saavuttamiseen ja selittämään ennakoanalyysien ja TREMOVE-mallin tulosten mahdollisia eroja. Lisäksi tulee tehdä herkkyyshanalyysjä muista muuttujista, kuten polttoaineen hinnoista ja autokannan massan autonomisesta kasvusta. Alueellisten vaikutusten arviointia ja analyysia on vahvistettava erityisesti, kun kyseessä ovat vaikutukset työllisyyteen, autoteollisuuden hankkijoihin ja kansainväliseen kilpailuun.

1.16 ETSK katsoo, että näin laaja-alaisen strategian onnistumiseksi tarvitaan toimenpiteitä Euroopan teollisuusrakenteen tukemiseksi ja puolustamiseksi, jotta kilpailukyky voitaisiin säilyttää nykyisellä tasolla tai mahdollisesti vahvistaa sitä ja jotta voitaisiin turvata alan laadukkaat työpaikat. ETSK pitää toivottavana asteittaista etenemistä, jossa vuoteen 2012 mennessä olisi täytettävä vähintään 80 prosenttia lopullisista tavoitteista. Osuus kasvaisi asteittain, ja lopullinen tavoite tulisi saavuttaa vuoteen 2015 mennessä.

1.17 Tärkeänä tekijänä ympäristötavoitteiden saavuttamisessa ja kilpailuvyyntien säilyttämisessä on päästörajojen ehdoton soveltaminen kaikkiin Euroopassa kaupan oleviin henkilöautoihin, vaikka ne olisi valmistettu yhteisön alueen ulkopuolella. Rajoja sovelletaan tuontiautoihin.

1.18 Ehdotusta voidaan pitää alkuna prosessille, jossa liikenteeseen liittyviä ympäristöongelmia käsitellään kokonaisvaltaisesti. ETSK kehottaa komissiota antamaan pikaisesti asianmukaiset säädökset kevyiden hyötyajoneuvojen, raskaiden ajoneuvojen ja kaksipyöräisten ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämisestä ja keräämään kaikki kyseisten ajoneuvojen päästötä koskevat tiedot.

1.19 ETSK toteaa, että vaikka autoteollisuuden alakohtainen politiikka on todella tärkeää, se ei edusta kattavampaa yleisen liikennepolitiikan sitoumusta. Se antaa kuitenkin ratkaisevat suuntaviivat koko alalle pyrittäessä Euroopan teollisuuden muiden alojen jo saavuttamiin ympäristötavoitteisiin.

1.20 ETSK toivoo hartaasti, että kyseiselle alalle tarkoitettujen erityisten toimien toteuttamisen ohella odotettujen tulosten saavuttamiseen pyritään myös toteuttamalla toimia liikenteen kysynnän alalla. ETSK katsoo, että on välttämätöntä toteuttaa tiukkaa politiikkaa kuljetusten siirtämiseksi maanteiltä yhä enemmän muihin liikennemuotoihin, jotka tuottavat vähemmän kasvihuonekaasupäästöjä. Näistä voidaan mainita rautatieliikenne, sisävesiliikenne sekä joukkoliikenne mahdollisuuksien mukaan vähän päästöjä tuottavilla liikennevälineillä.

1.21 ETSK ei kannata asetuksen 9 artiklassa ehdotettua väliaikaista poikkeusta esitetyin ehdoin, sillä se merkitsee valmistajien eriarvoista kohtelua. ETSK:n mielestä sääntely ei saa aiheuttaa mitään etuja, jotka vääristävät kilpailua.

1.22 ETSK suosittelee laatimaan mallin, jossa hiilidioksidipäästöjen laskentaan sisällytetään kaikki autojen tuotantoon liittyvät päästöt. Hiilidioksidijalanjäljessä tulisi ottaa huomioon ajoneuvojen koko elinkaari.

1.23 Jotta tavoitteeseen päästäisiin, on käynnistettävä keskustelu elämäntavoista. ETSK on antanut aiheesta hiljattain erillisiä lausuntoja. Yleisen näkemyksen mukaan hiilidioksidipäästöjen 20 prosentin vähennystä ei saavuteta, jos yksityisautojen määrä ja koko kasvaa jatkuvasti ja jos edelleenkin suositaan kuljetusajoneuvoja, jotka tuottavat paljon kasvihuonekaasupäästöjä ja typen oksideja. Tätä ei voida eikä pidä hyväksyä.

2. Johdanto: ehdotuksen tausta

2.1 Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus, joka hyväksyttiin 15. joulukuuta 1993 Euroopan yhteisön puolesta päätöksellä 94/69/EY, edellyttää, että kaikki sopimuspuolet laativat ja panevat täytäntöön ohjelmia, jotka sisältävät ilmastonmuutosta lieventäviä toimia.

2.2 Komissio onkin kehittänyt asteittain lainsäädäntötoimia, joiden johdosta Euroopan unioni ehdotti tammikuussa 2007 kansainvälisissä neuvotteluissa, että kasvihuonekaasupäästöjä pyritäisiin vähentämään 30 prosentilla vuoden 1990 tasosta ja 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Neuvosto ja Euroopan parlamentti hyväksyivät nämä tavoitteet.

2.3 Yksittäisten alojen tarkastelu osoittaa, että kun kasvihuonekaasupäästöt vähenivät kaudella 1990–2004 kokonaisuudessaan noin 5 prosenttia, ne kasvoivat samana ajanjaksona liikennealalla 26 prosenttia.

2.4 Näin ollen tarvittiin erityisiä lainsäädäntötoimia, jotta autoteollisuus saataisiin seuraamaan kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen tähtäävää yleistä suuntausta. Tämä koskee erityisesti henkilöautoteollisuutta, jonka tilanne on kriittinen, sillä se tuottaa noin 12 prosenttia kaikista hiilidioksidipäästöistä. Hiilidioksidi on tunnetusti pääasiallinen kasvihuonekaasu.

2.5 Autoteollisuudessa on tapahtunut huomattavaa teknologista kehitystä, jonka ansiosta hiilidioksidipäästöt ovat vähenyneet 12,4 prosenttia kaudella 1995–2004 polttoainetehokkuuden kasvaessa. Toisaalta liikenne ja ajoneuvojen koko kasvavat jatkuvasti. Tämä on kumonnut täysin saavutetut edut, ja itse asiassa liikenteen kasvihuonekaasupäästöt ovat kokonaisuudessaan kasvaneet.

2.6 Kyseisestä kehityksestä johtuen on hyvin epätodennäköistä, että uuden autokannan keskimääräisiä päästöjä koskeva tavoite 120 g CO₂/km voitaisiin saavuttaa ilman erityisiä aloitteita.

3. Komission strategian kehitys

3.1 Hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen tähtäävää yhteisön strategiaa alettiin kehittää vuonna 1995. Strategia perustui seuraaviin tekijöihin:

— autoteollisuuden vapaaehtoiset sitoumukset päästöjen vähentämiseksi

— kuluttajavalistuksen parantaminen

— polttoainetehokkaiden autojen tukeminen verotoimenpitein.

3.2 Vuonna 1998 Euroopan autonvalmistajien liitto (ACEA) sitoutui vähentämään uusien autojen keskimääräisiä päästöjä niin, että ne saadaan tasolle 140 g CO₂/km vuoteen 2008 mennessä, ja vuonna 1999 Japanin autonvalmistajien liitto (JAMA) ja Etelä-Korean autonvalmistajien liitto (KAMA) sitoutuivat saavuttamaan saman tason vuoteen 2009 mennessä.

3.3 Komissio tunnusti nämä sitoumukset ja antoi suosituksen 1999/125/EY (vapaaehtoisesta ACEA-sopimuksesta), suosituksen 2000/303/EY (vapaaehtoisesta KAMA-sopimuksesta) ja suosituksen 2000/304/EY (vapaaehtoisesta JAMA-sopimuksesta). Päästöjen valvonnan alalla komissio hyväksyi Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1753/2000/EY uusien henkilöautojen keskimääräisten hiilidioksidipäästöjen seuranta-järjestelmästä.

3.4 Komissio antoi 7. helmikuuta 2007 kaksi alaa koskevaa tiedonantoa:

— ”Yhteisön strategia henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi: uudelleentarkastelun tulokset”, KOM(2007) 19 lopullinen (ETSK:n lausunto TEN/301, esittelijä: Virgilio Ranocchieri)

— ”Kilpailukykyisen autoteollisuuden sääntelykehys 2000-lukua varten (CARS 21 -aloite)”, KOM(2007) 22 lopullinen (ETSK:n lausunto INT/351, esittelijä: Francis Davoust).

3.5 Tiedonannoissa korostetaan, että vaikka vuosiin 2008–2009 mennessä saavutettavaksi asetetussa tavoitteessa eli 140 g CO₂/km on edistytty jonkin verran, uudelle autokannalle asetettua tavoitetta 120 g CO₂/km ei saavuteta, jos lisätoimenpiteitä ei toteuteta.

3.6 Molemmissa tiedonannoissa ehdotetaan kahdella rintamalla etenevää kokonaisvaltaista lähestymistapaa:

- hiilidioksidipäästöjen pakollinen vähentäminen ajoneuvoteknologiaa parantamalla, jotta voidaan saavuttaa keskimääräinen taso 130 g/km
- lisävähennys 10 g/km muilla henkilöautoihin tehtävillä teknisillä parannuksilla (vaihdon ilmaisin, rengaspaineen ilmaisin, vierintävastukseltaan alhaiset renkaat, tehokkaat ilmastointilaitteet jne.) ja **lisäämällä biopolttoaineiden käyttöä.**

3.7 Komissio totesi edellä mainituissa tiedonannoissa, että uudelle autokannalle asetetussa keskimääräisessä tavoitteessa tulisi ottaa huomioon seuraavat tekijät:

- neutraalius kilpailun kannalta
- sosiaalisesti oikeudenmukaiset ja kestävä valinnat
- valmistajien välisen kilpailun perusteettoman vääristymisen välttäminen
- yhteensopivuus Kioton pöytäkirjan tavoitteiden kanssa.

3.8 Kilpailukykyneuvoston ja liikenneneuvoston ehdottamat ja tukemat puitteet perustuvat siihen, että kaikki ajoneuvovalmistajat tiivistävät toimiaan, jotta ajoneuvotuotannosta voitaisiin tehdä entistä ympäristöystävällisempää kustannustehokkaalla tavalla.

3.9 Tämä tarkoittaa, että hiilidioksidipäästöjen vähentämisen tulee olla osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, johon kaikki toimijat osallistuvat. Tarvitaankin lainsäädäntöehdotusta, jossa varmistetaan tavoitteiden saavuttaminen ja autoteollisuuden maailmanlaajuisen kilpailukykyyn säilyminen.

4. Komission ehdotus

4.1 Käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen (KOM(2007) 856 lopullinen) tavoitteena on vähentää uusien henkilöautojen hiilidioksidipäästöjä ja saavuttaa taso 130 g/km vuoteen 2012 mennessä. Sitä sovelletaan direktiivin 2007/46/EY liitteessä II määriteltyihin M1-luokan moottoriajoneuvoihin ja asetuksen (EY) N:o 715/2007 2 artiklan 2 kohdan mukaisiin ajoneuvoihin, jotka rekisteröidään yhteisössä ensimmäistä kertaa ja joita ei ole aiemmin rekisteröity yhteisön ulkopuolella.

4.2 Ehdotus on osa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jota täydennetään toimilla, joilla pyritään saamaan aikaan lisävähennys 10 g CO₂/km ja siten saavuttamaan yhteisön tavoite

120 g CO₂/km, joka on määritelty tiedonannossa KOM(2007) 19 lopullinen.

4.3 Asetuksessa otetaan huomioon seuraavat seikat hiilidioksidipäästötasojen määrittelemiseksi:

- toimenpiteiden vaikutukset markkinoihin ja valmistajien kilpailukykyyn
- innovoinnin edistäminen
- energiakulutuksen vähentäminen.

4.4 Käsillä olevalla asetuksella pyritään myös seuraaviin tavoitteisiin:

- Kannustetaan autoteollisuutta investoimaan uuteen teknologiaan.
- Edistetään aktiivisesti ekoinnovointia.
- Otetaan huomioon tuleva tekninen kehitys.
- Vahvistetaan Euroopan teollisuuden kilpailukykyä.
- Luodaan korkeatasoisia työpaikkoja.

4.5 Komission mukaan käsillä oleva asetus on johdonmukainen unionin muiden tavoitteiden ja politiikkojen kanssa. Sitä on edeltänyt laaja kuuleminen, ja unionin ilmastomuutosohjelman yhteydessä perustettu työryhmä (CARS 21) on antanut siihen panoksensa kaikkien osapuolien osallistuessa työskentelyyn.

4.6 **Oikeusperusta.** Oikeusperusta on Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen 95 artikla, joka vaikuttaa asianmukaiselta yhtäläisten toimintaolosuhteiden varmistamiseksi kaikille toimijoille sekä terveyden ja ympäristön suojelun korkean tason takaamiseksi.

4.7 **Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate.** Ehdotuksessa noudatetaan molempia periaatteita. Vaikka asia ei kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, ehdotuksella pyritään välttämään sisämarkkinoiden toimintaa haittaavien esteiden syntyminen. Yhteisön tason lainsäädäntötoimien hyväksyminen yksinkertaistaa toimenpiteitä henkilöautojen ilmastovaikutusten yhdenmukaiseksi vähentämiseksi.

4.8 **Sääntelytavan valinta.** Komission mukaan asetus vaikuttaa asianmukaisimmalta tavalta varmistaa säännösten välitön noudattaminen, ja sillä voidaan välttää sisämarkkinoihin mahdollisesti vaikuttavat kilpailun vääristymät.

4.9 **Seuranta.** Uusien henkilöautojen hiilidioksidipäästöt mitataan yhdenmukaistetulla menetelmällä, josta säädetään asetuksessa (EY) N:o 715/2007. Jokaisen jäsenvaltion on kerättävä tiedot ja toimitettava ne komissiolle 6 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

4.10 Vaatimustenmukaisuustodistus.

Direktiivissä 2007/46/EY säädetään, että valmistajien on annettava vaatimustenmukaisuustodistus, jonka on seurattava jokaisen henkilöauton mukana. Se on välttämätön väline, jonka perusteella jäsenvaltiot rekisteröivät uudet ajoneuvot ja sallivat niiden käytön. Ainoista poikkeuksista säädetään asetuksen 9 artiklassa.

4.11 Liikapäätösmaksu.

Käsiteltävänä olevan asetuksen 7 artiklassa ehdotetaan, että jos päästöt ylittävät vuodesta 2012 lähtien asetetun päästötavoitteen, valmistajalle tai ryhmittymän johtajalle langetetaan liikapäätösmaksu. Kyseisen artiklan mukaan liikapäätösmaksu nousee asteittain huomattavasti määräajan jälkeisinä vuosina, ja maksuista kertyviä summia pidetään Euroopan unionin talousarvioon otettavina tuloina.

5. Euroopan parlamentin strateginen ehdotus

5.1 Euroopan parlamentti kannatti 24. lokakuuta 2007 antamassaan päätöslauselmassa komission strategiaa, mutta esitti, että päästötavoitteita sovellettaisiin vuodesta 2011 alkaen, jotta keskimääräiset päästöt saataisiin tasolle 125 g CO₂/km vuoteen 2015 mennessä pelkästään ajoneuvojen teknisillä parannuksilla. Euroopan parlamentti vaati, että toisen vaiheen täytäntöönpanossa otetaan huomioon pidemmän aikavälin tavoitteet: 95 g CO₂/km viimeistään vuonna 2020 ja mahdollisesti 70 g CO₂/km viimeistään vuonna 2025 komission vuoteen 2016 mennessä toteuttaman tarkastelun perusteella.

6. Kuluttajakäyttötymisen merkitys

6.1 Kuluttajien käyttötymisellä on huomattava merkitys myönteisten tulosten saavuttamiseksi henkilöautojen hiilidioksidipäästöjen vähentämisessä. Komissio onkin käynnistänyt valmistelut direktiivin 1999/94/EY muuttamiseksi. Kyseinen direktiivi koskee kuluttajien mahdollisuutta saada tietoa siitä, noudatetaanko uusissa henkilöautoissa päästötavoitteita ja säästävätkö ne siten polttoainetta. Tavoitteena on lisätä käyttäjien panosta asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

7. Yleistä

7.1 Samaan tapaan kuin aiemmissa lausunnoissaan hiilidioksidipäästöjen vähentämistä koskevista säädösehdotuksista, ETSK vahvistaa tukevasa kaikkia yhteisön aloitteita, joilla pyritään konkreettisiin ja näkyviin tavoitteisiin kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen, sillä se on perustavaa laatua oleva tekijä ilmastomuutoksen torjumisessa.

7.2 ETSK on samaa mieltä käsillä olevan asetusehdotuksen tavoitteista jäljempänä esitetyin huomioin. Komitea kehottaa neuvostoa ja Euroopan parlamenttia hyväksymään pikaisesti kaikki säädökset, joilla voidaan vaikuttaa myönteisesti käynnissä olevaan ilmastomuutokseen.

7.3 ETSK kehottaa unionin toimielimiä hyväksymään joutuisasti henkilöautojen verotusta koskevan ehdotetun direktiivin (KOM(2005) 261 lopullinen), jonka avulla voidaan nopeuttaa tavoitteen saavuttamista ja kannustaa yrityksiä entistä suurempiin sitoumuksiin. Toimielinten tulisi myös ryhtyä pikaisesti parantamaan hiilidioksidipäästöjä koskevista merkinnöistä

annettua direktiiviä 1999/94/EY sekä koordinoita ja ehdottaa autoteollisuuden mainontaa ja markkinointia koskevia aloitteita, joihin sisältyy toimenpiteitä vähemmän kuluttavien ajoneuvojen edistämiseksi ja enemmän saastuttavien ajoneuvojen mainonnan kieltämiseksi.

7.4 ETSK kannattaa sitä, että asetuksen oikeusperustaksi on valittu perustamissopimuksen 95 artikla, joka vaikuttaa asianmukaiselta yhtäläisten toimintaolosuhteiden varmistamiseksi kaikille toimijoille sekä terveyden ja ympäristön suojelun korkean tason takaamiseksi.

7.5 Komitea pitää myönteisenä sitä, että lainsäädäntövälineeksi on valittu asetus, sillä sen avulla voidaan varmistaa tehtyjen päätösten välitön noudattaminen ja välttää näin mahdolliset kilpailuvääristymät. Valinta vaikuttaa välttämättömältä, kun otetaan huomioon, että autoteollisuuden tähän asti tekemät vapaaehtoiset sitoumukset, jotka ovat sinänsä tuottaneet merkittäviä tuloksia henkilöautojen suorituskyvyn parantamisessa hiilidioksidipäästöjen osalta, ovat osoittautuneet riittämättömiksi asetettujen tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

7.6 ETSK kannattaa ehdotusta vähentää hiilidioksidipäästöjä 130 g/km moottoreihin tehtävien teknisten parannusten avulla. Komitea pahoittelee kuitenkin, ettei enää vaikuta käytännössä mahdolliselta pyrkiä alun perin asetettua tiukempaan tavoitteeseen, jonka mukaan hiilidioksidipäästöt vähennettäisiin 120 grammaan kilometriltä vuoteen 2012 mennessä. Komitea toteaa, että komissio ehdottaa nyt kyseisen tavoitteen (120 g/km) saavuttamista eri tavalla osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa, johon kuuluu muun muassa renkaita koskevien vaatimusten tiukentaminen, kuluttajien tietoisuuden lisääminen, ekologisen ajotavan edistäminen⁽¹⁾ sekä erityisesti biopolttoainien käytön lisääminen. Kun otetaan huomioon lisääntyvät epäilyt biopolttoainien liikennekäyttöä koskevan tavoitteen toteutettavuudesta ja hyväksyttävyydestä, komitea ei kuitenkaan pidä tätä vaihtoehtoa tyydyttävänä.

7.7 Komitea suosittaakin, että komission olisi nyt asetettava autoteollisuudelle lisätavoitteita ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi tulevina vuosina. Komitea katsoo, että kun nyt asetetaan joukko asteittain tiukenevia tavoitteita tulevia vuosia varten, annetaan selvä merkki siitä, minkälaisia vaatimuksia on noudatettava kyseisinä vuosina, jotta Euroopan teollisuus voi mukauttaa tuotantosuunnitelmansa näihin vaatimuksiin.

7.8 Komitea katsoo, että tavoitteen saavuttaminen merkitsisi autoteollisuuden merkittävää panosta liikenteen kasvihuonekaasupäästöjen torjuntaan, sillä se vähentäisi kyseisellä ajanjaksolla hiilidioksidipäästöjä 400 miljoonalla tonnilla.

7.9 Kun otetaan huomioon saavutettaviksi asetetut kunnianhimoiset tavoitteet ja pidemmälle tulevaisuuteen ulottuvat toivotut tavoitteet, ETSK katsoo, että tarvitaan huomattavia investointeja tutkimukseen ja kehittämiseen. Tavoitteena on koota yhteen ja koordinoita yksittäisissä jäsenvaltioissa, korkeakouluissa ja kaikissa alan huipputeknologiakeskuksissa käynnissä olevat aloitteet ja varmistaa lisäksi valmistajien suora osallistuminen.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto EUVL C 44, 16.2.2008 (esittelijä: Virgilio Ranocchiaro).

7.9.1 ETSK huomauttaa komissiolle ja jäsenvaltioille, että suurperheille, joiden on käytettävä suuria autoja, on annettava tulotukea myös verokannustimien muodossa. Olisi myös tutkittava markkinatilannetta Itä-Euroopassa, jossa autokannan keski-ikä on hyvin korkea ja jossa myydään muita saastuttavampia käytettyjä autoja. Kyseisissä maissa olisi löydettävä mahdollisuuksia auton vaihdon kannustamiseen erityisin toimenpitein. On selvää, että maissa, joissa asukaskohtaiset tulot ovat alaiset, ei voida saavuttaa päästöjen yleisestä vähentymisestä saatavia hyötyjä, sillä uusien, tehokkaampien ja mitä luultavimmin siten myös kalliimpien autojen hankkiminen ei ole mahdollista.

7.10 Vaikka lähivuosina kohtuullisiin tuloksiin voidaan päästä käyttämällä nykyistä teknologiaa, tulevaisuudessa nykyinen teknologinen taso on kuitenkin ylitettävä ja otettava käyttöön kehittyneempää teknologiaa.

7.11 ETSK katsookin, että koko tieteellinen maailma voidaan saada mobilisoitua perustamalla yhteinen teknologia-aloite, joka yhteisrahoitus suunnitelman mukaisesti saisi merkittävän rahoitusosuuden unionilta ja saman verran varoja yrityksiltä. Vastaavaa menettelyä on hiljattain ehdotettu sellaisilla tärkeillä aloilla kuin vety- ja polttokennot, ilmailu ja lentoliikenne, innovatiiviset lääkkeet, tietojärjestelmät ja nanoelektroniikka.

7.12 ETSK kannattaa käsillä olevan asetuksen 7 artiklan säännöstä, jonka mukaan vuodesta 2012 ne, jotka eivät ole saavuttaneet ehdotettuja tavoitteita, joutuvat maksamaan sakkomaksun. Komitea on samaa mieltä toimenpiteen ehkäisevästä vaikutuksesta, mutta katsoo, että maksuista kerääntyneet varat tulisi kohdentaa autoteollisuuteen liittyvään toimintaan esimerkiksi seuraavasti:

- Vahvistetaan kaikkia tutkimus- ja kehittämisaloitteita.
- Investoidaan ammattikoulutukseen.
- Rahoitetaan toimenpiteitä, joilla kannustetaan vanhojen ja saastuttavien autojen omistajia vaihtamaan autosensa.
- Toteutetaan tiedotuskampanjoita, jotta kuluttajat ottaisivat autonhankinnan yhteydessä huomioon haitalliset kaasupäästöt.
- Tuetaan julkista paikallisliikennettä.

7.13 ETSK katsoo, etteivät kyseiset toimenpiteet ja niiden vahva asteittainen kasvu vastaa Euroopan teollisuuden kapasiteettia mukauttaa tuotantoaan uusiin raja-arvoihin. Sakkomaksut heijastuvat jokseenkin varmasti loppuhintoihin, ja ne vaikuttavat varsin korkeilta, joten ne voivat vääristää kilpailua ja aiheuttaa tilanteen, jossa ala joutuu epäedulliseen asemaan verrattuna muihin aloihin. On löydettävä ratkaisu maksujen yhdenmukaistamiseksi ottaen samalla huomioon ne keskimääräiset kustannukset, jotka aiheutuvat muille tuotantolohkoille, joita hiilidioksidipäästöjen kurissa pitäminen koskee.

7.14 ETSK ehdottaakin, että komissio pohtisi mahdollisuutta luopua nykyisestä järjestelmästä, jossa päästöraajat määritellään yksinomaan ajoneuvojen massan perusteella, ja tutkisi

tarkemmin vaihtoehtoisia parametreja, esimerkiksi jalanjälkeä (joka lasketaan siten, että auton akseliväli kerrotaan auton raidevälillä).

7.15 Lineaarisen funktion (prosenttimääräinen) kaltevuus vaikuttaa valmistajien väliseen taakanjakoon ja ympäristövaikutuksiin. Mitä lähempänä kaltevuus on sataa, sitä pienempi on massaltaan suurien autojen valmistajien taakka, ja vastaavasti mitä lähempänä kaltevuus on nollaa, sitä enemmän työtä joudutaan tekemään tavoitteiden saavuttamiseksi (80 prosentin kaltevuus mahdollistaa 6 g:n päästöylijäämän, 20 prosentin kaltevuus vain 1,5 g:n päästöylijäämän). Komitea ehdottaa 60 prosentin kaltevuutta (4,6 g:n ylijäämä). Komitea kehottaa komissiota miettimään vielä ehdotusta, jotta voitaisiin ehdottomasti välttää sellaisen asetuksen antaminen, joka suosii tiettyjä eurooppalaisia yrityksiä tai asettaa tietyt yritykset epäedulliseen asemaan.

7.16 Jos komissio säilyttää tämän massaan perustuvan lähestymistavan, ei ole varsinaisesti järkeä tarkistaa kaltevuutta vuonna 2010, ja massan lisäystä tulisi harkita vuodesta 2013 lähtien.

7.17 ETSK kehottaa komissiota antamaan pikaisesti uusia asianmukaisia säädöksiä, joiden avulla voitaisiin rajoittaa kevyiden hyötyajoneuvojen, raskaiden ajoneuvojen ja kaksipyöräisten ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjä. Kyseisten ajoneuvojen todellisista päästöistä tarvitaan luotettavia ja todennettuja tietoja.

7.18 ETSK kehottaa komissiota välttämättömien ympäristön-suojelullisten näkökohtien ohella ottamaan asianmukaisesti huomioon myös kyseisen monimutkaisen prosessin mahdolliset vaikutukset työllisyyteen autoteollisuudessa, joka työllistää nykyään kokonaisuudessaan 13 miljoonaa henkeä. Kun öljyn hinta jatkaa nousuaan ja kuluttajat toivovat voivansa säästää polttoainemenoissa, EU:n autonvalmistajat voisivat saada kilpailuetua valmistamalla entistä tehokkaampia autoja, mikä saattaisi edistää työllisyyttä EU:ssa.

7.19 ETSK katsoo, että on toteutettava asianmukaisia ja konkreettisia tutkimustoimia uusien, innovatiivisten ja tehokkaiden teknologioiden alalla, jotta voitaisiin säilyttää Euroopan autoteollisuuden kilpailukyky nykyisellä tasolla ja mahdollisesti vahvistaa sitä ja jotta voitaisiin turvata alan laadukkaat työpaikat.

7.20 Tärkeänä tekijänä prosessissa on ETSK:n mielestä päästörajojen tarkka ja ehdoton soveltaminen kaikkiin Euroopassa kaupan oleviin henkilöautoihin, vaikka ne olisi valmistettu yhteisön alueen ulkopuolella. Päästöraajat lasketaan tuonnin pohjalta.

7.21 ETSK katsoo, että edistymistä koskevat kertomukset, jotka on tarkoitus antaa vuonna 2010, tarjoavat erinomaisen tilaisuuden tarkistaa koko strategiaa. Komitea toivoo kuitenkin voivansa osallistua näihin säännöllisesti tehtäviin arviointeihin ja antaa aiheesta lausunnon.

7.22 ETSK:n mielestä vaikutustenarviointi ei ole riittävän perusteellinen. Asian keskeisen merkityksen vuoksi myös vaikutustenarviointikomitea on todennut, että eräitä keskeisiä kohtia olisi pitänyt tarkentaa.

7.23 Asiakirjassa SEC(2007) 1725 kehoitetaan selvittämään vaikutukset autokannan rakenteeseen sekä mahdolliset vaikutukset tavoitteiden saavuttamiseen ja selittämään ennakkoonalyysien ja TREMOVE-mallin ⁽²⁾ tulosten mahdollisia eroja. Lisäksi tulee tehdä herkkyyssanalyysijä muista muuttujista, kuten polttoaineen hinnoista ja autokannan massan autonomisesta kasvusta. Olisi myös arvioitava alueellisia vaikutuksia erityisesti työllisyyteen. Lopuksi ehdotetaan arvion tekemistä autoteollisuuden hankkijoista ja kansainvälisestä kilpailukykyvystä. ETSK kannattaa näitä ehdotuksia ja toivoo, että vaikutustenarviointi on tarkka ja täydellinen.

7.24 ETSK katsoo, että ehdotettujen toimien lisäksi on lujitettava politiikkaa, jolla pyritään vähentämään kuljetuksen kysyntää siirtämällä kuljetuksia maanteiltä yhä enemmän muihin liikennemuotoihin, jotka tuottavat vähemmän kasvihuonekaasupäästöjä. Näistä voidaan mainita mm. rautatieliikenne, sisävesiliikenne sekä joukkoliikenne.

7.25 ETSK ei kannata asetuksen 9 artiklassa ehdotettua väliaikaista poikkeusta. Esitetyssä muodossaan se on ristiriidassa yritysten yhdenvertaisen kohtelun kanssa, ja se vääristää kilpailua kyseisellä vastaavien, ominaisuuksiltaan samanlaisten tuotteiden erityisellä markkinalohkolla. ETSK katsookin, että

poikkeus tulisi myöntää kaikille (toisiinsa sidoksissa oleville tai toisistaan riippumattomille) valmistajille, jotka kilpailevat samalla markkinalohkolla, joka on sitä paitsi vain 0,2 prosenttia.

7.26 ETSK suosittaa Euroopan parlamentin tapaan, että komissio asettaisi pitkän aikavälin tavoitteita. On esitettävä rohkeampia ratkaisuja vuoden 2020 jälkeiselle ajalle ja on kiinnitettävä erityistä huomiota niiden toteuttamiskelpoisuuteen. Päästöjä on edelleenkin vähennettävä ja on annettava yksiselitteisiä viestejä halusta jatkaa tällä tiellä.

7.27 ETSK suosittaa laatimaan mallin, jossa hiilidioksidipäästöjen laskentaan sisällytetään kaikki autojen tuotantoon liittyvät päästöt. Joissain maissa esimerkiksi monet osat tulevat hyvin kaukaa, jolloin valmistettua autoa kohden lasketut päästöt kasvavat jo ennen kuin auto tulee liikenteeseen. Hiilidioksidijalanjäljessä tulisi ottaa huomioon ajoneuvojen koko elinkaari, mukaan lukien sen hävittämisen tuottama hiilidioksidi.

7.28 ETSK on kehottanut eräissä hiljattain antamissa lausunnoissaan komissiota käynnistämään keskustelun elämäntavoista. Komitea kannattaa kyllä ehdotettuja tavoitteita, mutta huomauttaa, että jos yksityisautojen, tieliikenteen tavarankuljetusajoneuvojen ja muiden kasvihuonekaasupäästöjä ja typen oksideja paljon tuottavien liikennemuotojen määrä jatkaa kasvuaan entiseen tahtiin ja jos komission ennakoimat kasvuennusteet toteutuvat, komission tuoreissa ehdotuksissa esittämää hiilidioksidipäästöjen 20 prosentin vähennystavoitetta on mahdotonta saavuttaa.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁾ TREMOVE on analyysimalli, jolla arvioidaan sellaisten teknisten ja muiden kuin teknisten toimenpiteiden kustannustehokkuutta, joilla pyritään vähentämään koko liikennealan päästöjä ja parantamaan ilmanlaatua 21 maassa: EU-15 maat, Sveitsi, Norja, Tšekki, Unkari, Puola ja Slovenia (neljä uutta maata valittiin tietojen saatavuuden perusteella).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi lelujen turvallisuudesta”

KOM(2008) 9 lopullinen — 2008/0018 COD

(2009/C 77/02)

Neuvosto päätti 17. maaliskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi lelujen turvallisuudesta.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 15. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Jorge **Pegado Liz**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 49 puolesta, yksi vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Siitä huolimatta, että aloite on viivästynyt eikä ole riittävän kunnianhimoinen, ETSK on tyytyväinen komission aloitteeseen tarkistaa direktiivi lelujen turvallisuudesta.

1.2 ETSK panee merkille, että vaikutustenarviointi, johon ehdotus tukeutuu, on vuodelta 2004, eikä siinä oteta huomioon kaikkia EU:n nykyisiä jäsenvaltioita.

1.3 Kun otetaan huomioon leluja koskevien varoitustilomerkintöjen kasvava lukumäärä, johon viitataan viimeisimmässä, vuoden 2007 Rapex-kertomuksessa, komiteaa hämmästyttää, että samaisessa vaikutusten arvioinnissa ei esitetä päätelmiä nykyisen direktiivin ja leluista johtuvien lasten tapaturmien välisestä suhteesta, sekä etenkin se, että tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa myönnetään, että sen vaikutuksia leluista johtuvien tapaturmien lukumäärään ja vakavuuteen tulevaisuudessa ei tiedetä, vaikka kyseisen seikan tulisi olla aloitteen keskeisin huolenaihe ja oleellinen peruste.

1.4 Koska komissio myöntää Euroopan unionissa lelujen aiheuttamia tapaturmia koskevien luotettavien ja uskottavien tilastotietojen puuttumisen tai puutteellisuuden, ETSK ehdottaa, että komissio loisi yhteistyössä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa kyseisiä tapaturmia koskevan asianmukaisen tilastotietojärjestelmän. Järjestelmän tulisi olla ainakin yhtä kattava kuin eräissä oikeusjärjestelmissä jo käytössä oleva järjestelmä, ja sen tulisi olla kaikkien tuotanto- ja markkinointiketjun toimijoiden käytettävissä tapaturmien syntymisen ehkäisemiseksi ⁽¹⁾.

1.5 ETSK:n mielestä ehdotetun direktiivin oikeusperustana tulisi olla ennemminkin perustamissopimuksen 153 artikla eikä yksinomaan 95 artikla. Komitea katsoo, että kaikkein keskeisimpänä intressinä on lasten tehokas suojeleminen, joka on oleellisempi asia kuin pelkkä lelujen rajatylittävän kaupan edistäminen.

1.6 ETSK katsoo niin ikään, että kun otetaan huomioon ehdotetun uuden säädöksen soveltamisala ja luonne sekä

nykyisen direktiivin soveltamisesta eri jäsenvaltioissa saatu kokemus, asetus olisi direktiiviä soveltuvampi oikeudellinen väline mikäli täydellinen yhdenmukaistaminen hyväksytään.

1.7 ETSK on tyytyväinen ehdotuksen johdonmukaiseen ja teknis-juridisesti hyvin jäsenneiltyyn muotoon ja on yleisellä tasolla komission kanssa samaa mieltä innovatiivisista toimenpiteistä, joista voidaan mainita erityisesti seuraavat:

- Laajennetaan ”lelu” määritelmää ja otetaan käyttöön ennakkoitavissa olevaa käyttöä koskeva käsite, jossa otetaan huomioon lasten käyttäytyminen.
- Tehostetaan valvontaa jäsenvaltioissa.
- Laaditaan ennaltaehkäisyyn ja tiedottamiseen tähtääviä, lelujen turvallisuuteen liittyviä asianmukaisia sääntöjä — varoitukset ja huomautukset.

1.8 ETSK kuitenkin pahoittelee, että eräitä äärimmäisen keskeisiä ja merkittäviä näkökohtia ei ole tarkasteltu tai niitä on tarkasteltu riittämättömästi. Kyse on muun muassa seuraavista seikoista:

- a) Tehdään selkeä valinta ennalta varautumisen periaatteen puolesta.
- b) Tiukennetaan leluilla leikkivien lasten kaitsemisesta vastuulisten henkilöiden koulutusta.
- c) Täsmennetään tiettyjä, liian epäselviksi ja epämääräisiksi osoittautuneita käsitteitä, joista esimerkkeinä mainittakoon lelu ja vahingon laajuuden käsitteet.
- d) Tuoja ja valtuutettuja edustajia ei ole asetettu yhdenvertaiseen asemaan valmistajiin nähden, mikä vähentää selkeästi lelujen jakelu- ja myyntiketjun toimijoiden vastuuta aiheutettuja vahinkoja hyvitetäessä.
- e) Vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyjä ei ole mukautettu pk-yritysten ominaispiirteisiin.

⁽¹⁾ Yhdysvalloissa kuluttajatuotteiden turvallisuutta valvovan komission (Consumer Product Safety Commission, CPSC) hallinnoima kansallinen sähköinen tapaturmien valvontajärjestelmä (National Electronic Injury Surveillance System, NEISS).

1.9 Näin ollen komitea kehottaa painokkaasti komissiota tarkistamaan ehdotustaan tässä lausunnossa esitetyllä tavalla, jotta säädöksestä tulisi uskottavampi väline, jolla varmistetaan lelujen käyttävien lasten tehokas suojelu ja turvallisuus.

1.10 Komitea kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa ottamaan huomioon tässä esitetyt ehdotukset ja suositukset ja hyväksymään ne uuden direktiivin hyväksymiseen tähtäävässä lainsäädäntöprosessissa.

2. Johdanto — Tiivistelmä ehdotuksesta

2.1 Komissio ilmoitti ensimmäisen kerran aikomuksestaan puuttua lainsäädännöllisesti lelujen turvallisuutta koskevaan kysymykseen 1970-luvulla. Se teki useita ehdotuksia, jotka se kerta toisensa jälkeen veti pois, koska asiasta ei päästy poliittiseen yhteisymmärrykseen. Lopulta kuluttajan suojelusta ja turvallisuudesta 23. kesäkuuta 1986 annetun neuvoston päätöslauselman⁽²⁾ jälkeen komission uudessa ehdotuksessa tuotiin aiempaa konsensushenkisemmin esiin tarve yhdenmukaistaa unionin tasolla ”lelu” määritelmä, lelujen valmistusstandardit, keskeiset turvallisuusvaatimukset, kaupan pitämistä koskevat edellytykset sekä takeet lelujen vaarattomuudesta lasten käytössä.

2.2 Toukokuun 3 päivänä 1988 annettu direktiivi 88/378/EY, joka tuolloin julkaistiin⁽³⁾, on yksi ensimmäisistä lainsäädäntöaloitteista, jonka lähtökohtana on 7. toukokuuta 1985 annettu neuvoston päätöslauselmaan⁽⁴⁾ perustuva, teknistä yhdenmukaistamista ja standardointia koskeva uusi lähestymistapa.

2.3 ETSK antoi tuolloin tehdystä ehdotuksesta direktiiviksi⁽⁵⁾ pakollisen lausuntonsa, jossa se suhtautui myönteisesti hankkeeseen, mutta pahoitteli sen valmistelun pitkää viivästymistä. Komitea piti lisäksi peruslähdekohtana sitä, että kaikkien lelujen on oltava luotettavia ja että lapset ovat alttiita vaaratilanteille ja heidän on saatava erityistä suojelua, ja painotti, että lelujen turvallisuuskysymystä on tarkasteltava tuotevastuudirektiivin laajemman soveltamisalan puitteissa⁽⁶⁾.

2.4 Vuonna 1988 annettuun direktiiviin tehtiin sittemmin useita korjauksia⁽⁷⁾ sekä merkittävä muutos, joka perustui 22. heinäkuuta 1993 annettuun direktiiviin 93/68/ETY⁽⁸⁾, ja sen täytäntöönpanosta annettiin komission tiedonanto⁽⁹⁾.

⁽²⁾ EYVL C 167, 5.7.1986, s. 1.

⁽³⁾ EYVL L 187, 16.7.1988, s. 1; ETSK:n lausunto: EYVL C 232, 31.8.1987, s. 22.

⁽⁴⁾ EYVL C 136, 4.6.1985, s. 1.

⁽⁵⁾ COM(1986) 541 final (EYVL C 282, 8.11.1986, s. 4).

⁽⁶⁾ Lausunto CES 639/87, jonka esittelijä oli komitean jäsen Alma Williams (EYVL C 232, 31.8.1987, s. 22).

⁽⁷⁾ EYVL L 281, 14.10.1988, s. 55; EYVL L 37, 9.2.1991, s. 42.

⁽⁸⁾ EYVL L 220, 30.8.1993, s. 1; ETSK:n lausunnot: EYVL C 14, 20.1.1992, s. 15, ja EYVL C 129, 10.5.1993, s. 3.

⁽⁹⁾ EUVL C 297, 9.12.2003, s. 18.

2.5 Vuosina 1992 ja 2001 annettiin ja julkaistiin kaksi direktiiviä yleisestä tuoteturvallisuudesta⁽¹⁰⁾. Ne kattavat yleisellä tasolla lelujen turvallisuuden, ja niistä jälkimmäisessä painotetaan erityisesti perustamissopimukseen ja varsinkin sen kansanterveyttä koskevaan 152 artiklaan ja kuluttajansuojaa koskevaan 153 artiklaan tehtyjä muutoksia sekä ennalta varautumisen periaatetta.

2.6 Kaksikymmentä vuotta vuoden 1988 direktiivin julkaisemisen jälkeen komissio ehdottaa uutta aihealueeseen liittyvää direktiiviä havaittuaan, että voimassa oleva säännöstö on tällä välin vanhentunut, että sen soveltamisalaa ja käytettyjä käsitteitä on muokattava uudelleen niiden selkiyttämiseksi ja mukauttamiseksi vallitseviin uusiin olosuhteisiin, että on kiireellistä taata sen säännösten johdonmukaisuus äskettäin ehdotetun, tuotteiden kaupan pitämistä koskevan yleisen lainsäädäntökehityksen⁽¹¹⁾ kanssa sekä ennen kaikkea, että direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa ovat paljastaneet vakavia, korjaamista edellyttäviä epäkohtia sekä eroja sen soveltamisessa.

2.7 Tarkasteltavana oleva ehdotus perustuu kolmeen merkittävään tekniseen selvitykseen, jotka on nähtävä erottamattomana osana ehdotusta. Selvityksistä kaksi käsittelee tiettyjä, vaarallisina pidettyjä ja lelujen valmistuksessa käytettäviä kemiallisia aineita koskevia vaatimuksia sekä niiden käyttöä ja kolmas on yleisluonteinen vaikutustenarviointi, jota koskeva loppuraportti on vuodelta 2004.

2.8 Lyhyesti sanottuna komissio pyrkii tarkasteltavana olevan ehdotuksen avulla saavuttamaan seuraavat tavoitteet:

A) turvallisuusvaatimusten parantaminen erityisesti seuraavien seikkojen osalta:

- a) kemikaalien käyttö
- b) kuluttajille ja käyttäjille suunnatut varoitukset ja tiedot
- c) henkitorven tukkeutumisvaarat ja tukehtumisvaarat
- d) lelujen ja elintarvikkeiden yhdistelmät
- e) yleisen turvallisuusvaatimuksen määritelmä

B) direktiivin entistä tehokkaampi ja johdonmukaisempi täytäntöönpano muun muassa seuraavin keinoin:

- a) jäsenvaltioiden markkinavalvontatoimien vahvistaminen

⁽¹⁰⁾ Kesäkuun 29 päivänä 1992 annettu direktiivi 92/59/ETY (EYVL L 228, 11.8.1992, s. 24 — ETSK:n lausunto: EYVL C 75, 26.3.1990, s. 1) ja 3. joulukuuta 2001 annettu direktiivi 2001/95/EY (EYVL L 11, 15.1.2002, s. 4). Viimeksi mainitusta ehdotuksesta direktiiviksi (KOM(2000) 139 lopullinen) ETSK antoi 20. syyskuuta 2000 lausunnon CES 1008/2000, jonka esittelijä oli komitean jäsen Alma Williams (EYVL C 367, 20.12.2000, s. 34). Jo aiemmin samainen komitean jäsen oli laatinut samaa aihetta käsittelevän oma-aloitteisen lausunnon CES 1131/1999, jonka ETSK hyväksyi 8. joulukuuta 1999 (EYVL C 51, 23.2.2000, s. 67).

⁽¹¹⁾ Ehdotuspaketti (KOM(2007) 36, 37 ja 53 lopullinen, 14. helmikuuta 2007), josta ETSK antoi 13. joulukuuta 2007 lausunnon CESE 1693/2007 (asiakokonaisuus INT/352/353/354), jonka esittelijä oli Antonello Pezzini.

- b) kemikaaleja koskevat tiedot teknisessä asiakirjassa
 - c) CE-merkinnän kiinnittäminen
 - d) turvallisuuden arviointi
- C) direktiivin yhdenmukaistaminen tuotteiden kaupan pitämiseen ehdotetun yleisen kehyksen kanssa
- D) soveltamisalan selkiyttäminen ja käytettävien käsitteiden parempi määrittely.

3. Yleistä

3.1 ETSK on tyytyväinen komission aloitteeseen, jonka puutteena on sen myöhäinen ajankohta, kun otetaan huomioon, että tarkistettava direktiivi on yli 20 vuotta vanha ja että lelujen valmistusta ja kaupan pitämistä koskevat parametrit ja menettelmät, kuten myös niiden tyypillisen kohderyhmän mieltymykset ja tottumukset, ovat tällä välin muuttuneet merkittävästi. ETSK katsoo myös, että tarkasteltavana oleva ehdotus voisi olla tavoitteiltaan kunnianhimoisempi niin, että säädöstekstissä mainittaisiin viimeaikaisista julkisesti kommentoiduista tapahtumista esiin nousseet huolenaiheet. Niitä on tarkasteltu kuluttajansuojasta vastaavan komission jäsenen painokkaissa puheenvuoroissa ja kannanotoissa sekä EP:n syyskuussa 2007 antamassa päätöslauselmassa, jonka sisältöä komitea kannattaa ⁽¹³⁾. Siksi ETSK pahoittelee, että komitean kanssa käytyyn keskusteluun ei ottanut osaa myös terveys- ja kuluttaja-asioiden PO, joka ei ole osallistunut suoraan ehdotuksen laadintaan.

3.2 ETSK ei voi olla hämmästelemättä sitä, että vaikutustenarviointi, johon tarkasteltavana oleva ehdotus perustuu, on yli neljä vuotta vanha eikä kata tilannetta kaikkien jäsenvaltioiden osalta. Lisäksi komitea toteaa, ettei ole selvää, miten kuluttajien ja kotitalouksien edustajat on otettu huomioon ja missä määrin he todella osallistuivat ja heitä kuultiin vaikutustenarviointia laadittaessa.

3.3 Kun otetaan huomioon komission ilmaisema kritiikki direktiivin täytäntöönpanon väitettyjä epäkohtia kohtaan, ETSK hämmästelee sitä, että komissio ei ole kritiikin lisäksi tehnyt aloitteita, jotta kyseisiä yhteisön sääntöjä noudatettaisiin asianmukaisesti.

3.4 Koska tilastotietoja ei tunnetusti ole tai ne ovat puutteellisia, minkä myös komissio myöntää, komitean on vaikea ymmärtää, kuinka on mahdollista tehdä asianmukaisia päätelmiä yhtäältä tilanteesta, johon halutaan puuttua, ja toisaalta ehdotettujen toimenpiteiden tehokkuudesta. On kuitenkin tunnettua,

⁽¹³⁾ Ks. tähän liittyen komission jäsenen Meglena Kunevan puhe EP:ssä 12. syyskuuta 2007, hänen puheenvuoronsa tapaamisissa Mattel International -yrityksen varatoimitusjohtajan kanssa 20. syyskuuta 2007 sekä leluvalmistajien valtuuskunnan kanssa (valtuuskunnassa olivat edustettuina mm. Hornby, Lego ja Mattel) 9. huhtikuuta 2008 sekä lehdistötilaisuus 22. marraskuuta 2007. Ks. myös EP:n 26. syyskuuta 2007 antama päätöslauselma, asiakirja P6_TA(2007)0412.

että Euroopan lelumarkkinat, joiden suuruudeksi arvioidaan 17,3 miljardia euroa vuoden 2002 vähittäishinnoilla ja joiden tuonnin volyymien arvo on yli yhdeksän miljardia euroa, on vauras toimiala, joka käsittää noin 2 000 etupäässä pientä ja keskisuurta yritystä, jotka työllistävät suoraan yli 100 000 työntekijää ⁽¹⁴⁾.

3.5 ETSK katsoo, että tarkasteltavana olevan ehdotuksen luonne edellyttää, että oikeusperustana ei pidetä yksinomaan 95 artiklaa, vaan ehdottomasti myös 153 artiklaa, sillä ehdotuksen sisältö ei koske pelkästään sisämarkkinoiden toteuttamista, vaan ennemminkin erityisen haavoittuvaa kuluttajien ryhmää, jota ei voida mitenkään pitää "keskivertokuluttajien" ryhmänä.

3.6 Lapset ovat lisäksi lelujen kuluttajia välillisesti siinä mielessä, että leluja eivät hanki lapset, vaan heidän vanhempansa ja muut aikuiset, jotka antavat lelut heidän käyttöönsä. Tämän tulisi antaa komissiolle aiheen tarkastella entistä perusteellemmin kyseiselle kuluttajaryhmälle suunnatun tiedottamisen ja valistamisen tarpeen mainitsemista säädöstekstissä.

3.7 ETSK ymmärtää sen, että komissio on tässä tapauksessa tehnyt valinnan täydellisen yhdenmukaistamisen puolesta, mutta toistaa olevansa täysin vakuuttunut siitä, että tämänkaltaisissa tapauksissa olisi kaikilta osin hyödyllistä käyttää välineenä asetusta direktiivin sijasta asetuksen tarjoamien ilmeisten oikeusvarmuuteen ja -turvaan liittyvien etujen vuoksi. Näin vältettäisiin myös mahdolliset viivästymiset ja virheet kansallisessa täytäntöönpanossa sekä erot soveltamisessa, kuten komissio myöntää tapahtuneen voimassa olevan direktiivin ⁽¹⁴⁾ kohdalla.

3.8 Kun otetaan huomioon aiheen luonne, tieteen ja tekniikan jatkuva kehittyminen, odottamattomien tapaturmien mahdollisuus, minkä tapaukset Mattel ja Fisher Price selkeästi osoittavat, leluja koskevien varoitusilmoitusten lukumäärän huolestuttava lisääntyminen, kuten todetaan viimeisimmässä, vuoden 2007 Rapex-kertomuksessa, sekä se, että kyse on toimialasta, jolla on tehty selkeästi eniten ilmoituksia (31 prosenttia) ⁽¹⁵⁾, voisi odottaa, että käsillä olevassa ehdotuksessa olisi otettu huomioon kaikki aiemmat opetukset — etenkin markkinoille saattamisen jälkeistä seurantaa (*post market surveillance*) koskevan järjestelmän epäonnistuminen — ja laadittu käyttökelpoisempi ja täytäntöönpanokelpoisempi direktiivi, joka voisi johtaa nykyistä turvallisempiin lelumarkkinoihin. Periaate tarkoittaa, että epäilyksen vallitessa kielletään kaikki, minkä — olematta asiasta kuitenkaan täysin varmoja — voidaan perustellusti epäillä aiheuttavan vaaran, vaikka se olisi vähäisenkin, lasten käyttäessä leluja ja otetaan huomioon heidän odottamaton käyttäytymisensä. Näin ei asian laita kuitenkaan ole.

⁽¹³⁾ Tiedot ovat peräisin komission verkkosivuilta.

⁽¹⁴⁾ Neuvoston direktiivi 88/378/ETY, annettu 3 päivänä toukokuuta 1988 (EYVL L 187, 16.7.1988, s. 1). On tärkeää huomata, että toisin kuin tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa, kosmeettisia valmisteita koskevassa ehdotuksessa (KOM(2008) 49 lopullinen/2, 14. huhtikuuta 2008) komissio päätti aivan oikein korvata direktiivin asetuksella. Mainittakoon lisäksi, että uudistussopimukseen liitetyn, toissijaisuutta koskevaan pöytäkirjaan tehty muutos, jonka mukaan direktiiviä ei enää aseteta etusijalle, olisi vielä yksi lisäargumentti kyseisen ratkaisun puolesta tulevaisuudessa.

⁽¹⁵⁾ Kyseisen kertomuksen mukaan pelkästään kesällä 2007 markkinoilta vedettiin yli 18 miljoonaa leluja siitä syystä, että ne sisälsivät magneetteja, ja lähes 2 miljoonaa leluja siitä syystä, että niiden maali sisälsi lyijyä.

3.9 CE-merkinnän osalta ETSK ainoastaan muistuttaa tässä yhteydessä tuotteiden kaupan pitämiseen liittyviä yhteisiä puitteita käsittelevässä aiemmassa lausunnossaan ilmaisemastaan kannasta, jonka mukaan ”CE-merkinnän uskottavuuden puute johtaa koko järjestelmän uskottavuuden puutteeseen, joka ulottuu — viime kädessä uuteen lähestymistapaan perustuvan lainsäädännön soveltuvuuteen” ⁽¹⁶⁾.

Näin ollen ETSK kehottaa komissiota sovittamaan yhteen tarkasteltavana olevan ehdotuksen lopullisen tekstin edellä mainittuja yhteisiä puitteita koskevaa ehdotuskokonaisuutta varten hyväksytyn tekstin kanssa ⁽¹⁷⁾.

3.10 ETSK kannattaa täysin EP:n ehdotusta luoda leluja varten eurooppalainen turvallisuusmerkintä, jonka voivat myöntää riippumattomat kolmannet osapuolet, ja pahoittelee, ettei ehdotuksessa vastata täysin kaikkiin EP:n syyskuussa 2007 antamassa päätöslauselmassa esitettyihin ehdotuksiin. ETSK kiinnittää kuitenkin huomiota pk-yritysten huolenaiheisiin, ei siinä mielessä, että niiden valmistamat ja markkinoimat lelut olisivat vähemmän turvallisia, vaan — kuten myös edellä mainitussa lausunnossa todetaan — suhteessa vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa käytettävien keinojen oikeasuhtaisuuteen, etenkin kun kyse on tuotteista, joita ei valmisteta sarjatuotantona tai joita valmistetaan pienissä sarjoissa ⁽¹⁸⁾.

3.11 ETSK katsoo, että kaikki asianmukaisella tavalla mahdollisesti vaaralliseksi tunnistetut aineet on poistettava kokonaan lelujen valmistuksesta vastuullisten valmistajien kannalta suhteellisissa, tasapainoisissa ja toteutettavissa olevissa sekä viranomaisten kannalta täytäntöönpanokelpoisissa puitteissa.

3.12 ETSK on tyytyväinen ”magneettisia leluja” koskevaan komission äskettäiseen päätökseen, mutta hämmästelee sitä, että

⁽¹⁶⁾ Joulukuun 13 päivänä 2007 annetun lausunnon CESE 1693/2007 (esittelijä: Antonello Pezzini; asiakokonaisuus INT/352/353/354) kohta 5.2.11. Lisäksi kohdassa 5.2.12 todetaan vielä asiaankuuluvasti seuraavaa:

”Paras tapa vahvistaa neuvoston päätöksessä 93/465/ETY määriteltyä CE-merkinnän asemaa ja merkitystä on uudistaa merkintää perusteellisesti. Tässä yhteydessä olisi toimitettava seuraavasti:

- Olisi tehtävä selväksi, ettei merkintää tule käyttää eikä sitä tule pitää merkintä- tai merkkijärjestelmänä kulutusta varten 28 eikä laadun tai sertifiointin takeena tai riippumattoman kolmannen osapuolen hyväksyntänä, vaan ainoastaan vaatimuksenmukaisuuden ilmaisuna ja teknisenä dokumentointina, joka valmistajan tai maahantuojan on esitettävä tuotteelle asetettujen vaatimusten mukaisesti ja josta ne ovat täysin vastuussa viranomaisiin ja kuluttajiin nähden.
- Erilaiset vaatimustenmukaisuuden arviointimenettelyt olisi rationalisoitava.
- Olisi vahvistettava CE-merkinnän oikeudellinen suoja rekisteröimällä se yhteisön yhteismerkiksi. Näin viranomaiset voisivat toimia nopeasti väärinkäytösten estämiseksi, ja samalla säilytetäisiin mahdollisuus kansallisiin lisämerkintöihin.
- Markkinavalvontamekanismeja ja tullivalvontaa rajoilla olisi vahvistettava.
- Olisi saatava tuottajat ja kuluttajat tutkimaan mahdollisten vapaaehtoisten käytäntöjen hyötyjä ja haittoja, kun ajatellaan eurooppalaisten ja kansallisen — vapaaehtoisten tai pakollisten — laatumerkintöjen ja -merkkien levittämisen tehokkuutta sekä kyseisten merkintöjen ja merkkien suhdetta CE-merkintään.”

⁽¹⁷⁾ KOM(2007) 36, 37 ja 53 lopullinen, 14. helmikuuta 2007.

⁽¹⁸⁾ Alaviitteessä 16 mainitun lausunnon kohdat 5.2.7.1 ja 5.2.9. Ks. myös ETSK:n lausunnot, jotka käsittelevät pk-yrityksiä edistäviä poliittisia toimenpiteitä (asiakokonaisuus INT/390; esittelijä: Claudio Cappellini) sekä kosmeettisia valmisteita (asiakokonaisuus INT/424; esittelijä: Jacek Krawczyk).

kyseistä seikkaa ei edes mainita tarkasteltavana olevassa direktiiviehdotuksessa. Komission reaktio kyseisenlaisiin leluihin liittyvien, jo todennettujen vaarojen ja tapaturmien vakavuuteen ei vaikuta tarpeeksi jämerältä, sillä se rajoittuu pelkkään jäsenvaltioille annettuun kehotukseen liittää — kukin omalla tavallaan — leluun ”varoitusta”.

3.13 ETSK katsoo, että seuraamusten osalta olisi perusteltua määritellä täsmällisemmin niiden taso ja laatu, kuten komissio on jo toiminut aloilla, joilla määräysten vastaisen toiminnan haitallisuus on yhteiskunnallisesta näkökulmasta huomattavasti vähäisempi.

3.14 Yleisesti ottaen ETSK pahoittelee sitä, että tarkasteltavana olevalla alalla menetetään tilaisuus saattaa lasten suojele unionissa vähintään tasolle, joka vallitsee — vieläpä valmistajien omasta aloitteesta — eräissä jäsenvaltioissa ja muissa maissa, joissa tietynlaiset lelut on yksinkertaisesti kielletty, kuten käy ilmi EP:n tilaamasta vastikään laaditusta tutkimuksesta ⁽¹⁹⁾.

3.15 ETSK on tietoinen leluteollisuuden kovasta kansainvälisestä kilpailusta. Komitea kehottaakin Euroopan komissiota, Euroopan parlamenttia ja neuvostoa ottamaan huomioon alan kilpailukyvyyn, kun lainsäädäntöön tehdään muutoksia käsillä olevan direktiivin hyväksymisen yhteydessä. Tarkoituksena ei ole tinkiä lelujen turvallisuusstandardeista ja heikentää näin kuluttajien, erityisesti lasten, suojaa, vaan noudattaa tiukasti kansainvälisen kaupan sääntöjä, jotta eurooppalaiset yritykset voisivat kilpailla muiden kanssa tasavertaisin ehdoin.

3.16 Lisäksi ETSK kehottaa komissiota tiedostamaan lelujen valmistukseen liittyvät sosiaaliset huolenaiheet erityisesti unionin ulkopuolisissa maissa, joissa pikkulapsia käytetään hyväksi lelujen valmistuksessa inhimillisesti katsoen tuomittavissa olosuhteissa työaikojen ja -tilojen osalta ja joissa he joutuvat päivittäin käsittelemään myrkyllisiä ja erittäin vaarallisia aineita. Komitea kehottaakin komissiota omaksuma selkeän kannan ”ekologisten” ja ”eettisten” lelujen puolesta.

4. Eritystä

4.1 1 artikla ja liite 1 — Luettelo tuotteista, joita ei pidetä leluina

ETSK panee merkille komission aikomuksen ajantasaistaa ”lelun” määritelmä niin, että sitä voidaan soveltaa kaikkiin tuotteisiin, joita ei ole suunniteltu yksinomaan leikkimistarkoituksiin.

⁽¹⁹⁾ *Study on Safety and Liability Issues Relating to Toys* (PE 393.523), jonka ovat laatineet hankejohtaja Frank Alleweldt, vastaava toimittaja Anna Fielder, lakianalytikko Geraint Howells sekä Senda Kara, Kristen Schuber ja Stephen Locke.

ETSK tähdentää kuitenkin, että lelun nykyinen määritelmä on riittämätön, jotta se kattaisi ehdotuksen tarkoituksperät, sillä se ei mahdollista teknologiamarkkinoiden kehityksen kannalta välttämätöntä ajantasaistamista, ja lisäksi lelua määriteltäessä annetaan kyseenalainen luettelo tuotteista, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalan piiriin. Tällaisia tuotteita ovat muun muassa juhlatilaisuuksiin tarkoitettut koriste-esineet, fantasiakorut, pelit, joissa käytetään teräväkärkisiä heittovälineitä, kouluissa tai muissa pedagogisissa ympäristöissä opetustarkoituksiin käytettäväksi tarkoitettut tuotteet sekä urheiluvälineet.

Peruslähdekohtana tuotteiden käyttäjien suojeluun tähtäävien erityisjärjestelyjen luomiselle on käyttäjien luonne, erityisesti heidän haavoittuvuutensa. Käyttäjä ei erota kaikkien hänelle esiteltävien esineiden käyttötarkoitusta; hyvin usein lapset, vanhemmat ja jopa kauppiat, jotka vastaavat tuotteiden luetteloinnista ja myynnistä, pitävät tuotteita leluina. Näin ollen komitea ei esimerkiksi ymmärrä, kuinka opetustarkoituksiin kouluissa käytettävät lelut eivät kuulu direktiivin soveltamisalan piiriin, koska kerran käyttäjän luonne ei ole millään tavoin erilainen.

ETSK painottaa, että kaikki välineet ja tuotteet, jotka ovat alle 14-vuotiaiden ulottuvilla ja joita he mahdollisesti voivat käyttää leluina, on sisällytettävä direktiivin tarjoaman suojan piiriin ennalta varautumisen periaatteen mukaisesti.

ETSK kehottaa näin ollen komissiota tarkistamaan 1 artiklassa olevan määritelmän ja liitteessä olevan luettelon sekä sovitamaan ne keskenään yhteen.

4.2 2–5 artikla

ETSK ilmaisee täysin eriävän mielipiteensä valmistajan ja tuojan välillä tehdystä erosta, sillä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/95/EY yleisestä tuoteturvallisuudesta asetetaan tuojat yhdenvertaiseen asemaan valmistajien kanssa silloin, kun valmistajalla ei ole edustajaa jäsenvaltiossa. Nykyisen erottelun säilyttäminen merkitsee yhtäältä, että käyttäjien oikeutta korvaukseen aiheutuneista vahingoista ei voida asianmukaisesti turvata (koska vastuu kuuluu yksinomaan valmistajalle), ja toisaalta, että yhteisön sääntöjä ei voida yhdenmukaistaa asianmukaisesti, mikä väistämättä vaarantaa oikeusvarmuuden ja -turvan periaatteet.

ETSK katsoo näin ollen, että tarkasteltavana olevan direktiivin soveltamista silmällä pitäen edustajia/valtuutettuja edustajia ja tuojia (tilanteessa, jossa valmistajan virallisia edustajia ei ole) on pidettävä valmistajina päinvastoin kuin mitä esitetään tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa, jossa ne asetetaan yhdenvertaiseen asemaan ainoastaan silloin, kun markkinoille tuodaan leluja valmistajien nimissä tai valmistajien tavaramerkkiä käyttäen tai jos edellä mainitut toimijat ovat muuttaneet tuotteen luonnetta jollain tavoin vaikka eivät olisi vaikuttaneetkaan tuotantoprosessiin.

ETSK vastustaa vastuun eriyttämistä valtuutetun edustajan ja valmistajan välillä. ETSK pelkääkin, että kyseisen säännön säilyttäminen saattaisi vaarantaa kuluttajien oikeuksien turvaamisen, etenkin kun kyse on oikeudesta vahinkojen korvaukseen tilanteissa, joissa ainoastaan valtuutettu edustaja toimii jäsenvaltiossa.

Yleisesti ottaen ETSK kannattaa nykyisen direktiivin sellaisten säännösten säilyttämistä, jotka jakavat vastuun lelun turvallisuudesta markkinointiketjun kaikkien toimijoiden kesken.

Komitea katsoo, että vahingon määritelmän tulisi kattaa tilanteet, jotka ilmenevät pitkällä aikavälillä ja jotka ovat todennettujen tapaturmien välitön seuraus.

4.3 9 artikla

ETSK suhtautuu myönteisesti muutokseen, joka koskee artiklan 2 kohtaa, jossa säädetään, että vaaroja arvioitaessa otetaan huomioon lelun käyttäminen ennakoitavissa olevalla tavalla, lasten käyttäytyminen huomioiden. (Komitea tosin huomauttaa, että johdanto-osan 16 perustelukappale saattaa mahdollistaa päinvastaisen tulkinnan.)

ETSK katsoo kuitenkin, että valmistajat on velvoitettava ennakoimaan tuotteidensa mahdolliset käyttötavat, jotka ovat epätarkoituksenmukaisia mutta lapsille varsin mahdollisia. Lisäksi on epä johdonmukaista säilyttää ennakoitavuuskriteeri, kun perusteissa korostetaan, että lasten usein ennalta arvaamaton käyttäytyminen on otettava huomioon leluja suunniteltaessa.

ETSK on eri mieltä kohdan 3 sanamuodosta, sillä säännöksessä ei ainoastaan esitetä ehdotonta olettamaa vaan myös epäselviä ja epämää räisiä kriteerejä, kuten "ennakoitavuuden" ja "tavanomaisen" käsitteet. Tämä poistaa viime kädessä valmistajalta velvollisuuden pysyä ajan tasalla ja hankkia ajantasaista tietoa erikoisalalla tehtävistä tieteellisistä ja teknisistä kokeiluista niin kauan kun hänen tuotteensa kiertää markkinoilla, mitä jo yleisen tuoteturvallisuuden ylläpitäminen edellyttää ⁽²⁰⁾.

Velvollisuus estää tuoteviiat ei todellakaan pääty, kun tuote tuodaan markkinoille. Valmistajalla tai hänen mahdollisella paikallisella edustajallaan on velvollisuus seurata, tarkkailla ja valvoa leluja jatkuvasti. Näin on mahdollista havaita virheellisydet, joita ei aiemmin tunnettu ja joista ei voitu tietää tuotteen liikkeellelaskun yhteydessä, tai viat, jotka aiheutuvat lelun kulumisesta, käytöstä tai ennen aikaisesta vanhentumisesta.

⁽²⁰⁾ Tähän liittyen ks. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 29. toukokuuta 1997 antama tuomio asiassa C-300/95 (Kok. 1997, s. I-02649).

4.4 10 artikla

ETSK on tyytyväinen komission aikomukseen vaatia, että varoitusten on oltava liikkeissä selkeästi esillä, näkyviä ja helposti luettavia, jotta varmistetaan, että käyttäjä todellakin saa tietoa etukäteen. Komitean mielestä varoitusten tulisi kuitenkin sijaita pakkauksen lisäksi myös itse tuotteissa.

Komitea katsoo kuitenkin, että myyntipaikoissa näkyvien varoitusten tulisi käyttäjien vähimmäis- tai enimmäisikää koskevien tietojen lisäksi sisältää maininta tiettyjen lelujen käytön edellyttämästä lasten suositeltavasta painosta sekä maininta siitä, että tuotetta on käytettävä yksinomaan lasta kaitsevien henkilöiden valvonnassa.

Komitea painottaa myös sitä, että varoitusten sanamuoto on laadittava käyttäjien kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla otta-
malla huomioon heidän erityinen herkkyytensä.

ETSK toistaa kehotuksensa edistää lasten vanhemmille ja huoltajille suunnattavia koulutustoimia heidän valistamiseksi lelujen käyttöön liittyvistä varotoimista ja vaaroista. On kuitenkin tosiasia, että vaikka vastuu lasten turvallisuudesta kuuluu viime kädessä vanhemmille, huoltajille, kasvatuksesta vastaaville, opettajille, hoitajille jne., sitä ei voida käyttää verukkeena sille, että valmistajien, tuojien ja vähittäismyyjien vastuuta lelujen kokonaisvaltaisesta turvallisuudesta vähennettäisiin.

Koska hyvin usein pakkausmerkinnät on laadittu muilla kuin jäsenvaltion omilla kielillä, ETSK katsoo, että kohdassa 3 tulee säätää pakolliseksi se, että varoitukset ja turvallisuusohjeet esitetään sen jäsenvaltion virallisella kielellä, jossa lelut tuodaan markkinoille, sen sijaan, että kyse on nykyisen säännöksen mukaisesta pelkästä erityistapauksesta.

4.5 12 ja 26 artikla

Vaikka ETSK myöntää, että vaatimustenmukaisuusolettama on tarpeen säilyttää, se katsoo, että käänteisen todistustaakan käyttöönotto vahinkotapauksessa vastaisi paremmin vallitsevaa tieteellistä ja teknistä asiointilaa.

4.6 17 artikla

ETSK painottaa komission tekemää päätöstä määrätä valmistajat analysoimaan lelun käyttämisestä aiheutuvia vaaroja sen sijaan, että analyysissa voitaisiin tarkastella pelkästään lelun käyttöön liittyviä riskejä. Komitea katsoo kuitenkin, että analyysin on katettava lelun koko elinkaari riippumatta siitä, ilmaantuuko vahinkotapauksia vai ei, sillä näin voidaan ennaltaehkäistä Mattelin kaltaiset tapaukset.

4.7 18 artikla

ETSK katsoo, että vaatimustenmukaisuuden arviointia tulisi soveltaa kaikkiin leluluokkiin eikä yksinomaan kohdassa 3 lueteltuihin tilanteisiin varmistamalla kriteerien yhdenmukaisuus ja luomalla eurooppalainen turvallisuusmerkintä, kuten EP on ehdottanut ⁽²¹⁾.

Koska lisäksi on kyse teknisestä alasta, jolla tietyt käytännön tiedot tai tilastotiedot tuotteen käytön johdosta aiheutuneista tapaturmista puuttuvat, ETSK tähdentää, että komission on täsmennettävä tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa ennalta varautumisen periaatetta samalla tavoin kuin tammikuussa 2000 julkaistussa elintarvikkeiden turvallisuutta käsittelevässä valkoisessa kirjassa ⁽²²⁾.

4.8 Liite II — Erityiset turvallisuusvaatimukset

Osa I — Fysikaaliset ja mekaaniset ominaisuudet

ETSK pitää asianmukaisena sitä, että kohdan 4 kolmannen alakohdan soveltamisala ulotetaan koskemaan alle 60 kuukauden ikäisiä lapsia, sillä kyseisessä iässä lapsi saattaa vielä käyttää lelua ilman asiaankuuluvaa valppautta ja varovaisuutta viemällä sen suuhun, vaikka tämä ei ole ollut valmistajan tarkoitus tuotetta suunniteltaessa.

Lisäksi ETSK katsoo, että seuraavia tilanteita ei ole otettu huomioon:

- tuotteiden pakkaukset ja erityisesti tilanteet, joissa lelut on pakattu muovipusseihin
- mahdollisuus, että lelujen tietyt osat irtoavat ja että lapset nielevät ne
- lelujen ominaisuudet niiden rikkoutuessa.

Osa III — Kemialliset ominaisuudet

Vaikka ETSK on tyytyväinen ehdotettuihin muutoksiin, se korostaa kuitenkin tarvetta ottaa ennalta varautumisen periaate välittömästi käyttöön kemiallisten ominaisuuksien osalta, sillä Maailman terveysjärjestön toteuttamat tutkimukset ovat osoittaneet, että lasten altistuminen kyseisille aineille saattaa olla syynä eräille kroonisille sairauksille, jotka ilmenevät lapsessa kolmannen ikävuoden jälkeen.

⁽²¹⁾ EP:n 19. syyskuuta 2007 antama päätöslauselma vaarallisista leluista (asiakirja P6_TA(2007)0412, 26. syyskuuta 2007).

⁽²²⁾ KOM(1999) 719 lopullinen, 12. tammikuuta 2000.

Komitea painottaakin, että kaikki lisääntymiselle vaarallisiksi luokitellut aineet (CMR-aineet) — luokkaan 3 kuuluvat aineet mukaan luettuina edellyttäen, että ne on asianmukaisesti tunnistettu mahdollisesti vaarallisiksi — on kiellettävä sekä tuotteen pintamateriaaleissa että sisäisissä materiaaleissa, joista tuote rakentuu, mikä on myös sopusoinnussa kosmeettisista valmisteista annetun direktiivin kanssa. Lisäksi ETSK varoittaa komissiota nykyisestä liiallisesta sallivuudesta, joka koskee sekä siirtymisen sallittuja raja-arvoja että hormonaalisia haittavaikutuksia, jotka voivat estää lapsen normaalin kehittymisen.

Allergisoivien aineiden osalta ETSK suosittaa, että komissio kieltää kaikenlaisten hajusteiden ja herkistävien aineiden käytön, sillä ne saattavat sisältää allergisoivia aineita — jotka tulisi ehdottomasti kieltää — sekä muita aineita, joilla on välittömiä vaikutuksia lapsen immuunijärjestelmään.

Jotta oltaisiin realistisia toteutettavuutta ajatellen ja kun otetaan huomioon valtaosaltaan pk-yrityksistä koostuvan leluteollisuuden rakenne sekä huomattavat muutokset, joita tarkasteltavana oleva direktiivi aiheuttaa erityisesti kemiallisten ominaisuuksien osalta, ETSK suosittaa viiden vuoden siirtymä kautta.

Lisäksi ETSK tähdentää, että on edistettävä yhteensopivuutta tarkasteltavana olevan ehdotuksen ja elintarviketurvallisuutta koskevien säännösten välillä erityisesti alle 36 kuukauden ikä-

sille lapsille tarkoitetuissa leluissa käytettävien materiaalien osalta. Komitea kehottaakin komissiota hyväksymään lelujen suunnittelussa ainoastaan samat aineet, jotka sallitaan elintarvikkeiden kanssa välittömässä kosketuksessa olevissa materiaaleissa.

Osa IV — Sähköominaisuudet

ETSK katsoo, että liitteen tulisi sisältää erityissäännöksiä sellaisia tuotteita varten, jotka edellyttävät paristojen — etenkin elohopeaparistojen — käyttöä.

4.9 Liite V — Varoitukset

ETSK katsoo, että tietynlaisista ruumiillisista tai henkisistä vammoista kärsiville lapsille on oltava erityisiä, heidän erityislanteeseensa liittyviä varoituksia, jotta vanhemmat tai heistä huolehtivat aikuiset voisivat saada etukäteen tietoa lelun käyttöön liittyvistä vaaroista.

Lelujen ja elintarvikkeiden yhdistämisen osalta ETSK katsoo, että asiasta tulisi olla erityinen merkintä, jossa ilmoitetaan, että elintarvike sisältää lelun. Merkintä olisi kiinnitettävä näkyvästi ja pysyvästi, ja sen tulisi näkyä siitä riippumatta, miten elintarvike on pakattu.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — 2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat”

KOM(2007) 724 lopullinen

(2009/C 77/03)

Euroopan komissio päätti 20. marraskuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — 2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 15. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Bryan **Cassidy**, ja apulaisesittelijät olivat Raymond **Hencks** ja Claudio **Cappellini**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 51 ääntä puolesta ja 2 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä — Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK korostaa Lissabonin sopimuksen tärkeyttä, sillä se auttaa säilyttämään yhtenäismarkkinoiden hyödyt ja ylläpitämään niiden kehitystä ja vakautta.

1.2 Toimivat, kilpailuhenkiset ja innovaatiomyönteiset yhtenäismarkkinat ovat olennaisen tärkeitä Euroopan unionille globalisaation optimaalisen hyödyntämisen ja hyvinvointinormien suojelemisen kannalta. Siksi ETSK:ta huolettavat EY:n tuomioistuimen tuomiot, jotka se on hiljattain antanut työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon. ETSK selvittää parhaillaan tuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutusta yhteisön sosiaalipolitiikan alan säännöstöön ⁽¹⁾.

1.3 ETSK korostaa, että yhtenäismarkkinoiden kehittämisen kannalta on tärkeää edistää ja hyödyntää tieteellistä tutkimusta ja innovaatioiden tuloksia, avustaa kansallisia teknologian tarjoajia innovatiivisten tuotteiden ja tekniikoiden edistämisessä Euroopan tasolla sekä edistää tutkimustulosten levittämistä ja kansainvälistä hyödyntämistä. Yhtenäismarkkinat muodostavat tärkeän välineen Lissabonin toimintasuunnitelman toteuttamiseksi. Yhtenäismarkkinoiden tavoitteena on hyödyttää kuluttajia, lisätä talouskasvua ja työllisyyttä sitä mukaa kuin ihmisten, tavaroiden, palveluiden ja pääoman vapaan liikkumisen tiellä olevat esteet asteittain väistyvät, vaikka monet niistä ovatkin vielä ennallaan. Enenevän yhdentymisen tuomat edut ovat kiistatomat.

1.4 Komission laatiman yhtenäismarkkinoiden tarkistamiseen tähdätyn paketin (*Single Market Review Package*) avulla luodaan hyvä pohja yhtenäismarkkinoiden uudelleenoimistamista varten, mutta sen menestys riippuu suurelta osin jäsenvaltioiden hallitusten ja niiden työmarkkinaosapuolten kyvystä ja halukuudesta ottaa tarvittava vastuu kannettavakseen ja osoittaa tarvittavat voimavarat tämän tavoitteen toteuttamiseksi.

1.5 Voimassa olevan lainsäädännön ja nykyisten normien asianmukainen ja yhtenäinen toimeenpano on yksi kaikkein keskeisimmistä haasteista. Vaikutusten arvioinnilla, hallinnollisten rasitteiden vähentämisellä ja sääntöjen noudattamisesta aiheutuvien kulujen, jotka johtuvat sisämarkkinoiden verotuksellisesta hajanaisuudesta, karsimiselle sekä työmarkkinaosapuolien ja sidosryhmien, etenkin pienten ja keski suurten yritysten, kuulemisella voidaan huomattavasti parantaa sekä sääntelyn tavoitteiden ymmärtämistä että sääntelyn ulkopuolisten ratkaisujen löytämistä.

1.6 Pienet ja keski suuret yritykset edistävät olennaisesti yhtenäismarkkinoiden tehokasta toimintaa. Erilaisilla pienillä ja keski suurilla yrityksillä on erittäin tärkeä rooli palvelusektorilla, ja ne ovat olennaisen tärkeitä EU:n taloutta tukevien sosiaalisten kompromissien osalta. Eurooppalaisia pienyrityksiä koskevassa periaateasiakirjassa *Small Business Act* ja pieniä ja keski suuria yrityksiä koskevassa peruskirjassa (*SME Charter*) tunnustetaan pienten ja keski suurten yritysten merkitys EU:n ja sen jäsenvaltioiden politiikkaan liittyvien toimintamenetelmien ja toimielinten suhteen. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea uskoo, että politiikan täytäntöönpanossa on kuitenkin keskityttävä entistä enemmän pieniin ja keski suuriin yrityksiin, etenkin niiden myönteiseen vaikutukseen politiikan taloudellisten, ympäristöä koskevien ja yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisessa.

1.7 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea painottaa, että Euroopan globalisaatiorahasto muodostaa tärkeän yhteisvastuuta luovan välineen, joka tukee erityisesti maailmanlaajuisten kaupankäynnin muutosten vuoksi irtisanottuja työntekijöitä uuden työpaikan etsinnässä. Vaikka komitea pitää tervetulleena, että järjestelmää sovelletaan pk-yritysten työntekijöihin, komitea pahoittelee, että se ei koske itsenäisiä ammatinharjoittajia, jotka ovat yhtä haavoittuvia kyseisten muutosten suhteen.

1.8 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kehottaa komissiota ja jäsenvaltiota takaamaan tarvittavat voimavarat sitä varten, että yhtenäismarkkinoita koskevat säännöt pannaan tehokkaammin täytäntöön. On myös kehitettävä toimenpiteitä yhtenäismarkkinapolitiikan sekä yhtenäismarkkinoiden toimivuuden kannalta tärkeiden kilpailupolitiikan, sosiaalipolitiikan ja ympäristöpolitiikan välisten yhteisvaikutusten takaamiseksi.

⁽¹⁾ Asiakokonaisuus INT/416, R/CESE 11 20/2008.

1.9 Komission ja jäsenvaltioiden on turvattava, että uusissa sosiaalialan sääntelytoimenpiteissä, joilla pyritään edistämään yhtenäismarkkinoiden kitkatonta toimintaa, otetaan huomioon niiden vaikutus paitsi eurooppalaisten yritysten kilpailukykyyn, myös ympäristöön ja sosiaalikysymyksiin. Jotta yrityksille ja kuluttajille voidaan taata johdonmukaisuus ja oikeusvarmuus ja jotta uudet ehdotukset eivät ole keskenään ristiriitaisia, niiden yhteensopivuus yhtenäismarkkinoiden kanssa on selvitettävä EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla "yhteensopivuustestin" (*Single Market Compatibility Test*) ⁽²⁾ avulla, ja niiden yhteiskunnalliset ja ympäristövaikutukset on arvioitava.

1.10 Kansalaisille ja yrityksille on tarjottava oikeuspalvelut vaivattomasti ja kohtuuhintaisesti, mm. asianmukaiset muutoksenhaku- ja riidanratkaisumenetelmät. Tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisten riidanratkaisuvälineiden kehittämistä on parannettava tältä osin.

1.11 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu erittäin myönteisesti 20. päivänä marraskuuta 2007 julkistetun yleishyödyllisiä palveluita koskevan tiedonannon tavoitteeseen. Sen tarkoituksena on "jatkaa yleishyödyllisiin palveluihin ja myös sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluihin sovellettavien EU:n puitteiden koontamista sekä tarjota tarvittaessa konkreettisia ratkaisuja konkreettisiin ongelmiin", ja komissio aikoo lisäksi "ottaa käyttöön ala- ja aihekohtaisen toimenpidepaketin".

1.12 EU:n primaarilainsäädännössä tai perussopimuksissa katsotaan, että yleistä taloudellista etua koskevat palvelut kuuluvat kokonaisuutena EU:n yhteisiin arvoihin ja että ne tukevat sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, minkä vuoksi alakohtaiset toimenpiteet (ottaen huomioon kunkin alan ominaispiirteet) tarvitsevat rinnalleen aihekohtaisia toimintamalleja.

1.13 Yleishyödyllisiä palveluita koskeva pöytäkirja on osoitus siitä, että tarkasteltavana olevien käsitteiden ja järjestelmien selkiyttämisen prosessi on nyt tärkeämpi kuin milloinkaan aiemmin, jotta taataan, että kyseisten palveluiden yhteydessä ei enää tarvitse olla riippuvainen nimenomaisesta lainsäädännöstä tai tapauskohtaisista tuomioistuinratkaisuista. Pöytäkirjassa nimittäin kirjataan primaarilainsäädäntöön taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten palveluiden välinen ero sekä tarve turvata yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden yleisten toimintaperiaatteiden noudattaminen.

1.14 Vaikka Euroopan parlamentti on useaan otteeseen vaatinut, että yleishyödyllisten sosiaalipalveluiden aito oikeusvarmuus taataan, yleishyödyllisiä palveluita koskevassa tiedonannossa tehdyt ehdotukset ovat pelkästään joukko "vastauksia usein kysyttyihin kysymyksiin", mikä on varmasti hyödyllistä mutta millä ei ole minkäänlaista oikeudellisesti sitovaa arvoa.

1.15 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ehdottaakin monitahtoisia ja asteittaista toimintamallia, jossa yhdistetään alakohtaiset ja aihekohtaiset aspektit ja jonka käyttö johtaisi tarpeen mukaan lainsäädännöllisten aloitteiden hyväksymiseen ja/tai asiaankuuluvien periaatteiden ja ehtojen mukauttamiseen kulloistenkin alojen osalta (monialainen, aihekohtainen lähestymistapa).

⁽²⁾ Euroopan parlamentti esitti kyseisen kehotuksen 4. syyskuuta 2007 antamassaan päätöslauselmassa "Yhtenäismarkkinoita koskeva katsaus: esteiden ja tehottomuuden poistaminen paremman täytäntöönpanon ja valvonnan avulla" (2007/2024 (INI)).

2. Komission tiedonantojen keskeiset elementit

2.1 Puheena oleva komission asiakirjakokonaisuus koostuu aloitteista, jotka nojautuvat viiteen valmisteluasiakirjaan ja kahteen tiedonantoon ⁽³⁾. Toisessa niistä käsitellään yleishyödyllisiä palveluita ja toisessa yhtenäismarkkinoiden sosiaalista ulottuvuutta.

2.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on antanut lausunnot kaikista kyseisistä aiheista ⁽⁴⁾. Se on hiljattain antanut oma-aloitteisen lausunnon yhtenäismarkkinoiden ulkoisesta ulottuvuudesta ja se valmistelee parhaillaan lausuntoa yhtenäismarkkinoiden sosiaalisesta ja ympäristöulottuvuudesta ⁽⁵⁾.

3. Yleishuomiot — täytäntöönpanon tehostaminen

3.1 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että tiedonannossa (KOM(2007) 724 lopullinen) painotetaan kuluttajien sekä pienten ja keski suurten yritysten tukemista, jotta nämä voivat hyötyä yhtenäismarkkinoista ja jotta näiden odotuksiin ja huoliin voidaan vastata paremmin. Myönteistä tämä on siksi, että yhtenäismarkkinoita koskevassa politiikassa kiinnitetään erityistä huomiota kuluttajia koskeviin aloihin, kuten esimerkiksi energiaan, televiestintään, vähittäisrahoituspalveluihin sekä tukkukauppaan ja vähittäiskauppaan.

3.2 Tulevan yhtenäismarkkinapolitiikan onnistuminen riippuu jäsenvaltioiden ja komission yhteisestä kyvystä kehittää kyseisen politiikan toimivuutta. Yhtenäismarkkinat ovat "keskenäinen hanke" ja ne muodostavat myös yhteisen vastuun. Jäsenvaltioiden on sitouduttava niihin enemmän. Jäsenvaltioiden viranomaisen toiminta ei kaikissa tapauksissa vastaa niille uskottua vastuuta yhtenäismarkkinoiden hallinnoinnista, mikä aiheuttaa uusia ongelmia, jotka puolestaan horjuttavat luottamusta, jota yhtenäismarkkinoiden pitäisi herättää. Työmarkkinaosapuolten tärkeä rooli yhtenäismarkkinoiden tukemisessa on tunnustettava entistä paremmin.

⁽³⁾ Komission 20. päivänä lokakuuta 2007 julkistama kokonaisuus koostuu ensinnäkin tiedonannosta "2000-luvun Euroopan yhtenäismarkkinat" (KOM (2007) 724 lopullinen), jossa määritellään aloitteita yhtenäismarkkinoiden tarkistamiseksi. Kyseistä tiedonantoa tukee viisi valmisteluasiakirjaa:

- "The single market: review of achievements" (SEC(2007) 1521)
- "Instruments for a modernised single market policy" (SEC(2007) 1518)
- "Implementing the new methodology for product, market and sector monitoring: Results of a first sector screening" (SEC(2007) 1517)
- "The external dimension of the single market review" (SEC(2007) 1519)
- "Initiatives in the area of retail financial services" (SEC(2007) 1520).

Tämän lisäksi pakettiin kuuluu kaksi muuta tiedonantoa:

- tiedonanto "Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus" (KOM (2007) 725 lopullinen) ja useita muita valmisteluasiakirjoja (komission yksiköiden valmisteluasiakirjat SEC(2007) 1514, SEC(2007) 1515 ja SEC(2007) 1516)
- tiedonanto "Mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu: 2000-luvun Euroopan uusi sosiaalinen visio" (KOM (2007) 726 lopullinen).

⁽⁴⁾ CESE 267/2008, EUVL C 162, 25.6.2008; CESE 1262/2007, EUVL C 10, 15.2.2008; CESE 62/2008, EUVL C 151, 17.6.2008.

⁽⁵⁾ CESE 481/2008, EUVL C 204, 9.8.2008, sekä asiakokonaisuus INT/416, R/CESE 1120/2008.

3.2.1 Komissio pyrkii painottamaan entistä enemmän asianmukaista täytäntöönpanoa. On luotava välineitä, joilla voidaan varmistaa, että lainsäädäntö toimii entistä paremmin käytännössä. Oikea-aikainen ja asianmukainen yhteisön lainsäädännön saattaminen jäsenvaltion lainsäädännön osaksi ja hallinnon yksinkertaistaminen ovat ratkaisevan tärkeitä tekijöitä täytäntöönpanon sujuvoittamisessa. Palveludirektiivin asianmukainen saattaminen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä on erityisen tärkeää direktiivin tavoitteiden saavuttamisen ja työpaikkojen sekä kasvun luomisen osalta.

3.3 Nopean ja vaivattoman ratkaisun löytäminen kansalaisten ja yritysten yhtenäismarkkinoita koskeviin ongelmiin on myös jatkossa oltava ensisijaista. Sisämarkkinoiden ratkaisujärjestelmä (SOLVIT) on erittäin hyödyllinen väline, mutta sitä käytetään valitettavasti liian vähän, koska siitä ja sen hyödyllisyydestä ei tiedetä tarpeeksi yleisesti ja koska asianmukaisia voimavaroja puuttuu etenkin kansalliselta tasolta. Kyseisen tilanteen korjaamiseksi tarkoitetut toimenpiteet, mukaan lukien toimet asianmukaisten sekä henkilö- että taloudellisten voimavarojen takamiseksi SOLVIT-keskuksille, ovat erittäin suositeltavia, samoin keskustusten tehtäväkenttää laajentavat aloitteet.

3.4 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea tukee komission tavoitteita, joilla pyritään yksinkertaistamaan ja nopeuttamaan rikkomusten käsittelyä asettamalla etusijalle rikkomustapaukset, jotka muodostavat suurimman riskin ja ovat taloudellisesti tärkeitä — mutta kuitenkin siten, ettei nykyisten pelotteiden tehokkuutta heikennetä.

3.5 Paikallisesti tuotettujen tuotteiden ja maahan tuotujen tuotteiden markkinavalvonnan osalta on yhä paljon parannettavaa. Tämä on sekä jäsenvaltioiden viranomaisten että Euroopan komission velvollisuus.

3.6 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea toivoisi komission painottavan enemmän pienten ja keskusuurten yritysten tukemista yhdistämällä pieniä ja keskusuuria yrityksiä koskevan politiikan osaksi Euroopan unionin sosiaalisia ja ympäristötavoitteita ja poistamalla lopuksi kaikki kansalliset, muut kuin tullitariffiesitteet, mukaan luettuina pääoman ja työntekijöiden vapaan liikku-
misen tiellä olevat esteet ⁽⁶⁾.

3.7 Yleisemmällä tasolla on yhä ratkaisevan tärkeää, että komissiolla on jatkossakin vahva rooli perustussopimusten noudattamisen valvojana ja että se harjoittaa aloiteoikeuttaan varmistaakseen yhtenäismarkkinoiden sujuvan toimimisen.

3.8 ETSK katsoo, että on tärkeää jatkuvasti pyrkiä pienentämään yhtenäismarkkinoiden veropoliittisesta pirstaleisuudesta aiheutuvia kustannuksia edistämällä yhteisön säädöksiä, joilla tuetaan rajatylittävien toimintojen kehittämistä ja vahvistetaan yhtenäismarkkinoita.

⁽⁶⁾ Pienet ja keskusuurat yritykset avainasemassa kasvun ja työllisyyden edistämiseksi — Nykyaikaisen pk-yrityspolitiikan puolivälitarkastelu, KOM (2007) 592 lopullinen, saatavana osoitteesta <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0592:FI:NOT>

4. Parempi säädöskäytäntö

4.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen turvata politiikan osallistavampi valmistelu ja haluun laajentaa sidosryhmien osallistumista. Vaikutusten järjestelmällinen arviointi on erittäin tärkeää.

4.2 Edustavien sidosryhmien kuuleminen vaikutustenarviointia pohjustettaessa on olennaisen tärkeää. Puolueettoman ja ulkoisen asiantuntijaryhmän sekä lainsäädännön loppukäyttäjär ryhmien on tarkasteltava vaikutustenarviointia seikkaperäisesti.

4.3 Yritysten hallinnollisten rasitteiden keventäminen on myös taattava heikentämättä sosiaalisia hyötyjä.

4.4 Jotta johdonmukaisuus ja oikeusvarmuus voidaan taata yrityksille ja kuluttajille ja jotta voidaan välttyä uusien aloitteiden luomilta uusilta esteiltä, uusien ehdotuksien yhteensopivuus yhtenäismarkkinoiden kanssa on selvitettävä EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla "yhteensopivuustestin" (*Single Market Compatibility Test*) avulla, johon liittyy myös yhteiskunnallisten ja ympäristövaikutusten arviointi ⁽⁷⁾. Epäselvät lakitekstit, joita usein sovelletaan ja tulkitaan eri tavoin, aiheuttavat ristiriitaisuuksia yhteisön lainsäädännössä.

4.5 Yhtenäismarkkinasääntöjen konkreettista soveltamista koskevien tietoaisteistojen kehittäminen on ratkaisevan tärkeää. Komission on julkaistava avoimemmin tietoa jäsenmaista, jotka eivät suoriudu velvollisuuksistaan, ja sen on tuettava enemmän jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolien roolia tekemällä kansallisen tason selvityksistä yhdenmukaisempia ja avoimempia.

5. Yhtenäismarkkinoiden ulkoinen ulottuvuus ⁽⁸⁾

5.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on samaa mieltä komission kanssa siitä, että globalisaatio on valtaisa dynaamisuuden ja kilpailukyvyn lähde ja että yhtenäismarkkinat muodostavat voimavaran, jota pitää hyödyntää globalisaation mukanaan tuomien haasteiden voittamiseksi.

5.2 Kaupan vapauttaminen on asianmukaisesti määritetty kyseistä alaa koskevan EU:n strategian ensimmäiseksi pilariksi. Dohan kierroksen päättäminen kunnianhimoisesti ja Globaali Eurooppa -ohjelman puitteissa aloitettujen kauaskantoisiin vapaakauppasopimuksiin tähtäävien neuvottelujen vieminen loppuun ovat ne toimenpiteet, joilla osoitetaan EU:n menestys.

5.3 Sääteilyyn ja standardeihin liittyvät kysymykset vaikuttavat yhä kasvavassa määrin yritysten kansainväliseen toimintakykyyn. Eurooppalaisten standardointijärjestöjen, kuten CENin, Cenelecin ja ETSIn on yhteistyössä neuvontaelinten, kuten NORMAPMen ⁽⁹⁾, kanssa huolehdittava siitä, että kaikki yritykset, etenkin pienet yritykset, voivat hyödyntää kyseisiä standardeja kaikkialla EU:ssa ja kaikissa kehitysmaissa.

⁽⁷⁾ Katso lausunto CESE 794/2007.

⁽⁸⁾ CESE 481/2008, EUVL C 204, 9.8.2008.

⁽⁹⁾ Käsiteollisuuden ja pk-yritysten eurooppalainen standardointitoimisto (*European Office of Craft, Trades and Small and Medium-Sized Enterprises for Standardisation*).

5.4 Komissio painottaa asianmukaisesti tarvetta saada kansainvälisellä tasolla aikaan entistä parempi sääntelyä koskeva yhteistoiminta, vastaavuus ja lähentyminen. Pitkän aikavälin tavoitteena on oltava "yksi testi, yksi standardi, hyväksyntä kaikilla".

5.5 EU:n harjoittaman sääntelyn on ylläpidettävä kilpailukykyä. EU:n normien kansainvälinen hyväksyntä ei kompensoi EU:n alueella olevien yhtiöiden liiallisia rasitteita. Sääntelyä koskeva yhteistyö kumppanimaiden kanssa ei ole tehokasta ilman vastaanottavaa ja innovoivaa ilmapiiä toisiin lähestymistapoihin nähden.

5.6 Sitoutuminen EU:n sääntelytoiminnan ja kansainvälisten parhaiden käytäntöjen väliseen vertailuun, etenkin EU:n tärkeimpien kauppakumppanien kanssa, on Euroopan talous- ja sosiaalikomiteasta rohkaisevaa. Kyseisen kaltainen vertailu pitää järjestelmällisesti sisällyttää EU:n vaikutustenarviointeihin, ja EU:n pitää suhtautua avoimesti sääntelyä koskevaan yhteistyöhön tärkeiden kauppakumppaniensa kanssa. EU:n pitää hyväksyä virallisesti tunnustetut kansainväliset vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevat standardit.

5.7 On tuettava EU:n aloitteita, joilla pyritään saavuttamaan maailmanlaajuinen johtoasema sääntelyn osalta sekä teollisia tuotteita ja elintarvikkeita koskevien korkealaatuisten, tieteellisiin näkökohtiin perustuvien kansainvälisten standardien suhteen. Yhteisiä standardeja on tuettava yhteisillä sääntelytavoitteilla. Komitea ehdottaa tästä syystä, että kahdenvälisiä sopimuksia ja kansainvälisten sääntelyviranomaisten välisiä verkostoja painotetaan entistä enemmän.

5.8 Euroopan unionin on edelleen tuettava vapaakauppaa ja sen on samalla harjoitettava asianmukaista markkinavalvontaa vaarallisten tuotteiden maahantuonnin estämiseksi. Komission on kuitenkin varmistettava, että kyseisiä toimenpiteitä ja yksityisiin standardeihin perustuvia alati kehittyviä järjestelmiä ei käytetä väärin protektionististen tavoitteiden saavuttamiseen ⁽¹⁰⁾.

6. Yhtenäismarkkinoiden sosiaalinen ulottuvuus

6.1 Komitea tukee näkökantaa, jonka mukaan sosiaalinen ulottuvuus edistää yhtenäismarkkinoiden toimintaa, koska se vastaa kasvuun ja työpaikkojen luomiseen tähtäävää strategiaa ja koska siinä painottuu pienten ja keskisuurten yritysten varaan rakentuva terve talous.

6.2 Koska työmarkkinoille osallistuminen on paras keino sosiaalisen syrjäytymisen estämiseksi, komission "mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu" -ohjelman keskeisiin toimiin on kuuluttava eurooppalaisen työvoimapotentialin tehokkaampi

hyödyntäminen nopeasti muuttuvissa yhteiskunnissa. Komission on toimittava yhdessä työmarkkinaosapuolien kanssa varmistakseen, että tämä koskee etenkin heikossa asemassa olevia väestöryhmiä, maahanmuuttajia ja vähemmistöjä.

6.3 Globalisaation, teknologian muuttumisen sekä sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien ilmiöiden kehityksen haasteisiin vastaamiseksi poliittisilla toimilla on pyrittävä saavuttamaan sosiaaliset tavoitteet niin, että nostetaan työllisyysastetta ja luodaan olosuhteet tuottavuuden mittavalle kasvulle.

6.4 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on korostanut lausunnossaan ⁽¹¹⁾tarvetta sisällyttää "joustoturvan" ⁽¹²⁾ (*flexicurity*) käsite EU:n kaikkiin politiikanaloihin. Pienet ja keskisuuret yritykset ja erityisesti itsenäiset ammatinharjoittajat ovat keskeisessä asemassa joustavien työmarkkinoiden toimivuuden kannalta. Tätä tavoitetta ajatellen on sosiaalipolitiikkaa laadittaessa ymmärrettävä paremmin pk-yritysten rooli.

7. Innovointiin perustuvat yhtenäismarkkinat

7.1 ETSK korostaa, että yhtenäismarkkinoiden kehittämisen kannalta on tärkeää edistää ja hyödyntää tieteellistä tutkimusta ja innovaatioiden tuloksia, avustaa kansallisia teknologian tarjoajia innovatiivisten tuotteiden ja tekniikoiden edistämiseksi Euroopan tasolla sekä edistää tutkimustulosten levittämistä ja kansainvälistä hyödyntämistä. Yhtenäismarkkinoiden laatu voi vaikuttaa huomattavasti Euroopan innovointikapasiteettiin. Tutkimus- ja kehitystyötä on koordinoitava Euroopan tasolla pienten ja keskisuurten yritysten ryhmittymien, suurten yritysten, tutkimuslaitosten, yliopistojen ja uuden laitoksen, Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin välillä.

7.2 Kehitys kohti oikeusvarmuuden kustannuksia ajatellen kilpailukykyisempää patenttijärjestelmää on ratkaisevan tärkeää Euroopan innovaatiokapasiteetille. Siihen kuuluu edistymisen sellaisen yhteisen eurooppalaisen patenttioikeusjärjestelmän luomisessa, jonka toiminta on korkealuokkaista, kustannustehokasta ja luotettavaa kaikkia yrityksiä ajatellen, ja edistymisen sellaisen yhteisöpatentin aikaansaamisessa, joka myös täyttää mainitut arviointiperusteet ja joka hyödyttää eritoten pk-yrityksiä. Tarvitaan lisäksi voimakasta teollis- ja tekijänoikeuksien suojaa, johon kuuluu vaikuttavia EU- ja kansainvälisen tason toimenpiteitä väärentämisen ja laittoman jäljentämisen muodostamaa pahenevaa vitsausta vastaan.

7.3 Sosiaalipolitiikan hallinnointia koskevassa innovoinnissa pitää ottaa lukuun monenkaltaiset osuus- ja yhteisötalouden organisaatiot (muun muassa osuuskunnat), jotka kykenevät tuomaan palvelun lähemmäksi käyttäjäyhteisöjä asianmukaisen valvonnan puitteissa.

⁽¹⁰⁾ WTO:n World Trade Report 2005 "Exploring the links between trade, standards and the WTO", löytyy osoitteesta: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report05_e.pdf

⁽¹¹⁾ CESE 999/2007, EUVL C 256, 27.10.2007.

⁽¹²⁾ CESE 767/2008 (asiakokonaisuus SOC/283), KOM(2007) 359 lopullinen. Joustoturva voidaan määritellä yhdennetyksi strategiaksi, jolla pyritään lisäämään samanaikaisesti joustavuutta ja turvaa työmarkkinoilla.

7.4 Uudella yhtenäismarkkinapolitiikalla on oltava keskeinen rooli ympäristön kannalta kestävän maailmantalouden luomisessa.

8. Kuluttajansuojapolitiikka

8.1 Tasapainoinen kuluttajapolitiikka on tärkeää yhtenäismarkkinoiden sujuvan toiminnan kannalta. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että kuluttajilla on olennaisen tärkeä rooli komission uudessa, aidosti osallistavia yhtenäismarkkinoita koskevassa visiossa. On kiinnitettävä enemmän huomiota kuluttajien markkinoilta saamiin kokemuksiin esimerkiksi vaikutustestinarvioinnin avulla tai sisällyttämällä kuluttajien edut Lissabonin toimintasuunnitelmaan.

8.2 On keskityttävä sellaisiin yhtenäismarkkinoihin, jotka ovat hyödylliset kuluttajille ja yrityksille, ja palvelusektorin laadullisesti eteenpäin vievään ja kuluttajien luottamusta vahvistavaan rooliin talouden alalla. Kuluttajien käsillä on oltava tosiasiallisesti kaikki EU:n alueella tarjottavat tuotteet ja palvelut ja yrityksillä on oltava mahdollisuus tarjota tuotteitaan ja palveluitaan kaikkialla EU:ssa yhtä vaivattomasti kuin kotimarkkinoillaan. Yhdenmukaistaminen ja keskinäinen tunnustaminen tarjoavat asianmukaisen lähtökohdan kaikkia osapuolia hyödyttävällä tilanteella⁽¹³⁾.

9. Komission tiedonanto ”Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus”⁽¹⁴⁾

9.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on ilmaissut useissa lausunnoissa⁽¹⁵⁾ huolensa yleis-hyödyllisiin palveluihin vaikuttavasta oikeudellisesta epävarmuudesta.

9.2 Tiedonannossa painotetaan erityisen yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskevan pöytäkirjan liittämistä Lissabonin sopimukseen (yleishyödyllisiä palveluita koskeva pöytäkirja), jonka tarkoituksena on komission mukaan luoda yhtenäinen kehys EU:n toiminnalle ja tarjota pohja yleishyödyllisten palveluiden määrittämiselle⁽¹⁶⁾.

9.3 Yleishyödyllisiä palveluita koskevassa tiedonannossa viitataan toisaalta vain ohimennen Lissabonin sopimuksen uuteen 16 artiklaan asian vaikutuksia sen enempää selventämättä, vaikka siinä itse asiassa luodaan uusi oikeusperusta yleistä taloudellista etua koskeville palveluille ja sen myötä neuvostolle ja parlamentille annetaan tehtäväksi luoda säädösten avulla tavanomaisen lainsäätämisyjärjestystä noudattaen periaatteet ja ehdot, joiden pohjalta yleistä taloudellista etua koskevat palvelut voivat täyttää tehtävänsä.

9.4 Lissabonin sopimuksen uuden 16 artiklan nyttemmin mahdollistama yleishyödyllisten tehtävien etusijalle asettamista koskevan periaatteen onnistunut toteuttaminen on omiaan vähentämään tarvetta turvautua taajaan Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuihin.

9.5 Lissabonin sopimukseen sisältyy useita innovaatioita, joiden joukossa erottuu eritoten uusi 16 artikla, johon on viitattu edellä, sekä yleinen viittaus yleishyödyllisiin palveluihin ja muihin kuin taloudellista etua koskeviin palveluihin. Tällä tavoin voidaan keskittyä yleishyödyllisiin palveluihin liittyviin asioihin yhteisön toiminnassa uudella tavalla ja toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

9.6 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että Lissabonin sopimus (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 16 artikla ja pöytäkirja yleishyödyllisistä palveluista) muodostaa edellä mainitusta syystä vain alkupisteen uudelle lähestymistavalle, jonka avulla voidaan saavuttaa parempi oikeusvarmuus ja säännellä yleishyödyllisiä palveluita koskevia jäsenvaltioiden ja yhteisön järjestelmiä yhdenmukaisemmin.

9.7 Yhteishyödyllisiä palveluita koskeva pöytäkirja muodostaa yleishyödyllisiin palveluihin — sekä yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin että muihin kuin taloudellista etua koskeviin palveluihin — sovellettavien sääntöjen käsikirjan, mutta siinä ei yritetä ratkaista ongelmaa, miten erottaa kyseiset kaksi kategoriaa toisistaan.

9.8 Yleishyödyllisiä palveluita koskeva pöytäkirja on osoitus siitä, että tarkasteltavana olevien käsitteiden ja järjestelmien selkiyttämismisprosessi on nyt tärkeämpi kuin koskaan aiemmin, jotta kyseisten palvelujen hallinnoinnista vastuussa oleville yhtiöille ja elimille sekä pääasiallisille palveluista hyötyville tahoille voidaan tarjota oikeusvarmuus. Pöytäkirjassa nimittäin kirjataan primaarilainsäädäntöön taloudellisten ja muiden kuin taloudellisten yleishyödyllisten palveluiden välinen ero sekä tarve turvata yleistä taloudellista etua koskevien palveluiden yleisten toimintaperiaatteiden noudattaminen.

9.9 Yleishyödyllisiä palveluita koskevassa tiedonannossa on tarkoitus ”jatkaa yleishyödyllisiin palveluihin ja myös sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluihin sovellettavien EU:n puitteiden koonamista sekä tarjota tarvittaessa konkreettisia ratkaisuja konkreettisiin ongelmiin”, ja komissio aikoo lisäksi ”ottaa käyttöön ala- ja aihekohtaisen toimenpidepaketin”.

9.10 Kyseisessä toiminnassa on luonnollisesti otettava huomioon jokaisen kyseessä olevan toimialan erityispiirteet. Koska EU:n primaarilainsäädännössä kuitenkin katsotaan, että yleistä taloudellista etua koskevat palvelut kuuluvat kokonaisuutena EU:n yhteisiin arvoihin ja että ne tukevat sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta, alakohtaiset toimenpiteet (ottaen huomioon kunkin alan erityispiirteet) tarvitsevat rinnalleen aihekohtaisia toimintamalleja.

9.11 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ehdottaakin monitahoista ja asteittaista toimintamallia, jossa yhdistetään alakohtaiset ja aihekohtaiset aspektit ja jonka käyttö johtaisi tarpeen mukaan lainsäädännöllisten aloitteiden hyväksymiseen ja/tai asiaankuuluvien periaatteiden ja ehtojen mukauttamiseen kulloistenkkin alojen osalta (monialainen, aihekohtainen lähestymistapa).

⁽¹³⁾ Näin todetaan Eurooppa-neuvoston 13.–14. maaliskuuta 2008 pidetyn kokouksen päätelmissä.

⁽¹⁴⁾ KOM(2007) 725 lopullinen.

⁽¹⁵⁾ CESE 427/2007, EUVL C 161, 13.7.2007; CESE 976/2006, EUVL C 309, 16.12.2006; CESE 121/2005, EUVL C 221, 8.9.2005 ja CESE 1125/2003, EUVL C 80, 30.3.2004.

⁽¹⁶⁾ KOM(2007) 725 lopullinen (20.11.2007), kohta 3, sivu 9.

10. Yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva erityistilanne

10.1 ETSK korostaa Lissabonin sopimuksen tärkeyttä, sillä se auttaa säilyttämään yhtenäismarkkinoiden hyödyt ja ylläpitämään niiden kehitystä ja vakautta.

10.2 Komissio on ottanut käytäntöön yleishyödyllisten sosiaalipalveluiden käsitteen ja tekee siitä yksityiskohtaisesti selkoa yleishyödyllisiä palveluita käsittelevässä valkoisessa kirjassa sekä kahdessa tiedonannossa ⁽¹⁷⁾ ja yhdessä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ⁽¹⁸⁾.

10.3 Tiedonannossa ei esitetä kyseisten yleishyödyllisten sosiaalipalveluiden määritelmää, vaan siinä tehdään sen sijaan ero kahden yleisluonteisen yleishyödyllisiin sosiaalipalveluihin kuuluvan ryhmän välillä: ensimmäiseen ryhmään kuuluvat lakisääteiset ja täydentävät sosiaalisen suojelun ohjelmat ja toiseen ryhmään kuuluvat muut suoraan asianomaiselle myönnettävät peruspalvelut.

10.4 Komission tunnustelema lähestymistapa osoittaa, kuinka vaikeaa yhteishyödyllisten sosiaalipalveluiden luokittelu on, sillä ne koostuvat erityisistä ja äärimmäisen erilaisista toimista, jotka ovat vahvasti sidoksissa maakohtaisiin ja jopa paikallisiin ratkaisuihin.

10.5 Vuoden 2003 vihreään kirjaan liittyneen kuulemisen yhteydessä useimmat kyseisen alan sidosryhmistä (paikallisviranomaiset, toimijat ja palvelunkäyttäjien edustajat) totesivat, että he tunsivat kasvavaa oikeudellista epävarmuutta yhteisön heihin kohdistuvien säästöjen suhteen — ottaen huomioon heidän erityispiirteensä, etenkin liittyen lupaan tarjota kyseistä palvelua. He totesivat, että he olivat joutumassa harmaalle alueelle, mikä vaikeutti heidän työtään. Tämä johti seuraaviin toimenpiteisiin:

- Komissio aloitti erityisen keskusteluprosessin (mukaan luetuina tiedotustoimia, tutkimuksia, jne.).
- Lainsäätäjä jätti mainitut tahot suurelta osin palveludirektiivin ⁽¹⁹⁾ soveltamisalan ulkopuolelle.
- Euroopan parlamentti esitti kahdesti vaatimuksen oikeusvarmuuden parantamiseksi ⁽²⁰⁾.

10.6 Komissio ei ole kuitenkaan omaksunut kyseistä lähestymistapaa, joka on selkeästi ristiriidassa komission suosiman alakohtaisen lähestymistavan kanssa, ja komissio aikookin muotoilla ehdotuksensa joukoksi vastauksia usein kysyttyihin kysymyksiin ja perustaa vuorovaikutteisen tietopalvelun, mitkä ovat kiistatta hyödyllisiä toimenpiteitä, joskin vailla oikeudellista sitovuutta.

⁽¹⁷⁾ "Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Yleishyödylliset sosiaalipalvelut Euroopan unionissa", KOM(2006) 177 lopullinen, 26.4.2006 ja "Yleishyödyllisiä palveluita ja yleishyödyllisiä sosiaalipalveluita koskeva uusi eurooppalainen sitoumus", KOM(2007) 725 lopullinen, 20.10.2007.

⁽¹⁸⁾ "Frequently asked questions concerning the application of public procurement rules to social services of general interest" SEC (2007) 1514, 20.11.2007.

⁽¹⁹⁾ Katso palveludirektiivin 2 artiklan ensimmäinen kohta ja 2 artiklan j luetelmakohta.

⁽²⁰⁾ Rapkayn mietintö, 14.9.2006, ja Hasse Ferreiran mietintö vuodelta 2007.

10.7 Oikeusvarmuutta koskevien vaatimusten täyttämiseksi, kuten edellytetään muun muassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 16 artiklassa, joka avaa uusia näkymiä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujen sekä yleishyödyllisten sosiaalipalvelujen asemasta ja roolista Euroopan unionissa, on jatkettava asiaankuuluvien käsitteiden ja yleishyödylliseen toimintaan sovellettavien yhteisön puitteiden selkeyttämistä.

11. Komission tiedonanto "Mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu: 2000-luvun Euroopan uusi sosiaalinen visio"

11.1 Komitea suhtautuu myönteisesti tavoitteisiin, jotka mainitaan tiedonannossa "Mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu: 2000-luvun Euroopan uusi sosiaalinen visio" ⁽²¹⁾, joka puhuttelee EU:n kansalaisia, kansalaisyhteiskuntaa ja yrityksiä, mukaan lukien pieniä ja keskisuuria yrityksiä, ja joka pohjautuu Euroopan unionin keskeisiin välineisiin, kuten yhtenäismarkkinoihin, Lissabonin kasvu- ja työllisyysstrategiaan ja Euroopan kestävän kehityksen mukaiseen strategiaan.

11.2 Eurooppalaisten yhteiskuntien nykyiset muutokset (joista mainittakoon 27 jäsenvaltiosta koostuva EU, johon kuuluu 500 miljoonaa kansalaista; väestötilanteenmuutos, globalisaatio, teknologinen edistys ja taloudellinen kehitys) voivat tarjota uusia työllistymismahdollisuuksia ja taitoja, mutta muutoksen sopeutumiseen liittyy työttömyyden ja syrjäytymisen uhka.

11.3 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kannattaa EU:n entistä merkittävämpää roolia kyseisten rakenteellisten muutosten ennakkoimisessa ja niihin sopeutumisen helpottamisessa ja edistämässä sekä eurooppalaisten arvojen tekemisessä tunnetuksi maailmanlaajuisella tasolla. Tiedonannossa esitetään 2000-luvun Euroopan uusi sosiaalinen visio "elämisen mahdollisuuksista" ja siinä pyritään täydentämään 15. päivänä helmikuuta 2008 päättynyttä kuulemistä. Muun muassa Eurooppapolitiikan neuvonantajien toimisto (BEPa) sekä jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet ovat osallistuneet sosiaalisia muutoksia ja Euroopan sosiaalisen todellisuuden käsitettä koskevaan keskusteluun. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti tavoitteeseen taata, että kyseisten keskusteluiden lopullisella analyysillä edistetään vuonna 2008 esiteltävän uudistetun sosiaalipoliittisen ohjelman valmistelua ja että keskustelussa otetaan huomioon Lissabonin sopimuksen mahdollistamat uudet institutionaaliset puutteet.

11.4 Yleisiä toteamuksia ja huomioita

11.4.1 Muuttuva sosiaalinen todellisuus

Kaikissa jäsenvaltioissa tapahtuu nopeita ja syvällisiä muutoksia, ja unionin kansalaiset ovat huolestuneita etenkin tulevasta sukupolvesta (ks. myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitean

⁽²¹⁾ KOM(2007) 726 lopullinen.

aiemmat lausunnot ja aloitteet, Eurooppa-politiikan neuvonantajien toimiston asiakirja, johon sisältyy yksityiskohtainen katsaus tämänhetkisistä sosiaalisista kehityssuunnista, ja komission vuoden 2007 *Social Situation Report* -raportti).

11.4.2 Euroopan sosiaalinen visio: hyvinvointia mahdollisuuksien luomisen, väylien ja yhteisvastuun avulla

- Mahdollisuudet: hyvät eväät elämään, omien kykyjen kehittäminen ja innovatiivisen, avoimen ja nykyaikaisen Euroopan tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen
- Väylät: uusia ja tehokkaampia tapoja hankkia koulutusta, edetä työmarkkinoilla, saada laadukasta terveydenhuoltoa ja sosiaaliturvaa sekä osallistua kulttuuriin ja yhteiskuntaelämään
- Yhteisvastuu: sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja kestävyyyden lujittaminen ja sen varmistaminen, ettei kukaan putoa yhteisön ulkopuolelle.

11.4.2.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on samaa mieltä komission kanssa siitä, että unionia varten ei ole olemassa yhtä yleistä kaikille jäsenvaltioille soveltuvaa ratkaisua ja että yhteiset haasteet edellyttävät aktiivisen kansalaistoiminnan tukemaa yhteistoimintaa.

11.4.2.2 Sosiaalisen syrjäytymisen torjuminen ja elinolojen parantaminen luomalla ihmisille mahdollisuuksia on olennaisen tärkeää taloudellisen kasvun ylläpitämiseksi ja hyvinvointijärjestelmän puutteisiin liittyvien riskien pienentämiseksi. Luottamus on erittäin tärkeää edistyksen, uudistamisen ja muutoshalukkuuden kannalta.

11.4.3 Keskeiset toiminta-alat:

"Mahdollisuuksien, väylien ja yhteisvastuun" tavoitteiden saavuttamiseksi EU:n on investoitava seuraaviin kohteisiin:

- 1) **nuoriin:** Uudet sosiaaliset muutokset ja uusi innovaatioon ja teknologiaan perustuva talous edellyttävät enemmän huomiota koulutuksen ja taitojen osalta; nuoriin investoiminen vaikuttaa myönteisesti sekä taloudelliseen kehitykseen että sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen. Lissabonin ohjelmassa koulutus ja opetus on asetettu Euroopan sosiaalisen ja taloudellisen järjestelmän keskustaan ja tieto on muunnettu tekijäksi, joka edistää unionin kilpailukykyä maailmanlaajuisesti.
- 2) **mielekkääseen työuraan:** Dynaaminen talous ja dynaamiset työmarkkinat edellyttävät joustavia työmarkkinasääntöjä ja korkealaatuisia sosiaalisia standardeja (vrt. "joustoturva").
- 3) **pitempään ja terveempään elämään:** Pitempi odotettavissa oleva elinikä rasittaa sosiaaliturvajärjestelmää, mutta se luo

myös uusia taloudellisia mahdollisuuksia uusien palveluiden, tavaroiden ja teknologioiden suhteen. EU:n on edistettävä uusia sosiaalipolitiikan aloja kyseisten mahdollisuuksien hyödyntämiseksi ja nykyisten sosiaaliturvajärjestelmien puutteiden korjaamiseksi.

- 4) **sukupuolten tasa-arvoon:** Uudet taloudelliset mallit luovat uusia sosiaalisia järjestelmiä. Esimerkiksi työllisyyspolitiikka on tästä syystä sopeutettava sukupuolten välisen tasa-arvon uusien vaatimusten mukaiseksi. Osa komission ehdotuksista koskee palkkaeroja, verotusjärjestelmää ja työpaikkojen perheystävällisiä käytäntöjä.
- 5) **aktiiviseen osallisuuteen ja syrjimättömyyteen:** Unionin viimeisimmät laajentumiset ovat paljastaneet syviä jäsenvaltioiden ja alueiden välisiä taloudellisia ja sosiaalisia eroja. Euroopan komissio pyrkii edistämään uutta koheesiopolitiikkaa, joka perustuu moninaisuuden hyväksyntään, aktiiviseen osallisuuteen, tasa-arvon edistämiseen ja syrjinnän poistamiseen.
- 6) **liikkuvuuteen ja onnistuneeseen kotoutumiseen:** Yhteinäismarkkinat ovat lisänneet kansalaisten liikkuvuutta, mikä on vaikuttanut myös pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Tämä edellyttää uutta EU:n kattavaa integraatioon perustuvaa lähestymistapaa.
- 7) **kansalaisaktiivisuuteen, kulttuuriin ja vuoropuheluun:** Kyseisillä tekijöillä on tärkeä rooli sosiaalisen yhteenkuuluvuuden kannalta, ja niihin sisältyy taloudellisia voimavaroja, jotka liittyvät innovaatioon ja tekniseen kehitykseen.

11.4.4 EU:n tehtävä

11.4.4.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea painottaa, että vaikka jäsenvaltioilla on pääasiallinen kyseisiin politiikanaloihin liittyvä toimivalta, on EU:lla ja työmarkkinaosapuolilla tärkeä rooli niihin liittyvien toimien ja uudistusten ohjaamisessa ja niiden tukemisessa. *Acquis communautaire* eli yhteisön säännöstö muodostaa tärkeän välineen etenkin unionin laajentumista sekä koheesiota koskevan politiikan, Lissabonin sopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan suhteen.

11.4.4.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea yhtyy viiteen tiedonannossa määriteltyyn ja alla mainittuun strategiaan:

- **Puitteiden asettaminen toiminnalle:** EU on aiemmin ilmoittanut yhteiset tavoitteet, joilla pyritään yhdistämään jäsenvaltioita Euroopan työllisyysstrategian, Lissabonin ohjelman ja sosiaalipolitiikan osalta. Pyrkimyksissä on nyt keskityttävä kyseisten tavoitteiden saavuttamiseen ja yleisten periaatteiden täytäntöönpanoon.

- **Euroopan unionin arvojen ylläpitäminen ja yhdenvertaiset mahdollisuudet:** Yhteisön lainsäädännöllä on ratkaisevan tärkeä rooli jäsenvaltioiden politiikan ohjaamisessa kohti yhteisiä tavoitteita.
- **Kokemusten ja hyvien käytäntöjen jakaminen:** Euroopan talous- ja sosiaalikomitea yhtyy komission näkemykseen siitä, että sosiaalisia innovaatioita koskevien parhaiden käytäntöjen, yhteisten arviointien ja vertaisarviointien on kuuluttava jäsenvaltioiden ja EU:n tason merkittävimpiin poliittisiin keskusteluihin. Valtiollisen, alueellisen ja paikallisen tason instituutioiden, työmarkkinaosapuolten ja kansallaisjärjestöjen on myös oltava osallisina tässä toiminnassa.
- **Paikallisten, alueellisten ja valtakunnallisten toimien tukeminen:** EU:n koheesiopolitiikalla ja rakennerahastoilla on ollut merkittävä vaikutus varallisuus- ja elintasoerojen kaventamisessa EU:ssa. Viime vuosina kyseiset välineet on yhdistetty tiiviisti kasvua ja työllisyyttä koskevan politiikan tavoitteisiin (Euroopan sosiaalirahasto rahoittaa vuosina 2007–2013 työvoiman kouluttamista ja yritysten muuttamista innovatiivisemmiksi yli 75 miljardilla eurolla). Euroopan talous- ja sosiaalikomitea painottaa, että Euroopan globalisaatiorahasto muodostaa tärkeän yhteisvastuuta luovan välineen, jonka pitäisi tarjota aktiivisia toimia heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin sekä pieniin ja keskisuuriin yrityksiin kohdistuvien globalisaatiovaikutusten

lieventämiseksi. Tämän vuoksi on ratkaisevan tärkeää osallistua Euroopan unionin vuoden 2013 jälkeistä talousarviota koskevaan keskusteluun yhteiskunnallisten toimijoiden kuulemisesta kertyneen palautteen hyödyntämiseksi.

- **Tietoisuuden lisääminen ja vankan tietopohjan rakentaminen:** Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti sellaisiin aloitteisiin kuin Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuosi (2007), Euroopan kulttuurienvälisen vuoropuhelun teemavuosi (2008), Euroopan teemavuosi köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen torjumiseksi (2010). Olemassa olevat säätiöt ja toimielimet — Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö, Euroopan perusoikeusvirasto ja Euroopan tasa-arvoinstituutti — vaikuttavat kasvavassa määrin päätöksentekoon, valvuttamiseen ja järjestelmällisen kuulemistoininnan edistämiseen (mikä ei koske ainoastaan sähköisten viestintävälineiden avulla tapahtuvaa kuulemistä). Euroopan talous- ja sosiaalikomitea, riippumattomien asiantuntijajaneelit, etujärjestöt ja tutkimuslaitokset on myös liitettävä tähän prosessiin jäsenvaltioiden ja EU:n tasolla. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kehottaa kaikkia asianomaisia tahoja ponnekkaampaan valvuttamistyöhön sosiaalikysymyksistä sekä niihin liittyvien tutkimustulosten laadun parantamiseen (mihin kuuluu mm. luotettavan tiedon kerääminen sekä tilastojen, yleisten indikaattorien ja seurantarjestelmien luominen).

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle — Mikro-
luottojen kehittämistä kasvun ja työllisyyden tukemiseksi koskeva eurooppalainen aloite”**

KOM(2007) 708 lopullinen/2

(2009/C 77/04)

Euroopan komissio päätti 13. marraskuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

*Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle — Mikro-
luottojen kehittämistä kasvun ja työllisyyden tukemiseksi koskeva eurooppalainen aloite.*

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 15. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Antonello **Pezzini**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon yksimielisesti.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission aloitteisiin, joiden tavoitteena on vahvistaa tukea mikroyritysten perustamiselle ja kasvulle, yrittäjyyden lujittamiselle ja sen kannustamiselle. Tavoitteena on laajentaa Euroopan yhteisön tuotanto- ja työllisyysperustaa, jotta kilpailukyky ja yhteenkuuluvuus lisääntyisivät, ja osaamisperustainen talous paranisi uudistetun Lissabonin strategian tavoitteiden mukaisesti.

1.2 Vaikka komitea suhtautuukin myönteisesti aloitteeseen, jonka tavoitteena on uusi yhteisön rakenne mikroluottojen tukemiseksi, se pitää pelkkään jäsenvaltioiden kannustamiseen tarkoitettuja toimia riittämättöminä ottaen huomioon, että pankkialan ulkopuolisella sektorilla, joka toimii erillään EU:n pankkidirektiiveistä, on epätäydellinen oikeudellinen perusta, ja sitä koskevat lukuisissa jäsenvaltioissa hyvin erilaiset perustavanlaatuiset määräykset.

1.3 Sosiaalisesti vastuullisiin mikroinvestointeihin liittyvä kokeiluhanke, joka eri instituutioiden ja alakohtaisten järjestöjen yhteisymmärryspöytäkirjan myötä kokoaisi yhteen mikroluottoja myöntävät pankit ja muut rahoituslaitoksen eurooppalaiseksi verkoksi, tulisi komitean mielestä suunnata ensisijaisesti ryhmille, joiden mahdollisuudet saada pankkilainaa ovat huonot. Tavoitteena on:

- kehittää tuottavaa ja kunnollista työtä
- laajentaa tuotanto-, osuustoiminta- ja työllisyyspohjaa
- aktivoida yksilön kykyä vaikuttaa laatimalla tuotannollisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti syrjäytymisvaarassa olevia palvelivia menettelyjä, jotka edistävät lähentymistä, seurantaa ja hyödyntämistä.

1.4 Komitea on vakuuttunut, että soveltamalla verkon ansiosta mikroluottoihin innovatiivisesti uusia teknologioita on mahdollista laajentaa mikrorahoituksen käyttöä, lisätä kilpailua ja alentaa käyttäjien kustannuksia.

1.5 Komitea katsoo myös, että mikroluottojen tukitoimiin on yhdistettävä koulutustoimenpiteitä helpottamaan kehitystä ja markkinoilla onnistumista ajatellen sosiaalisen syrjäytymisen välttämistä ja Lissabonin strategian tavoitteiden yhä parempaa saavuttamista.

1.6 Vaikka komitea myöntääkin, että mikroluottojen tukemisen toimiin- ja oikeuskehykseen liittyvät muutokset kuuluvat pääasiallisesti jäsenvaltioiden tasolle, ja niitä toteutetaan Lissabonin prosessin vuotuisen hallintokierroksen sisällytettynä järjestelmien välityksellä, se pitää välttämättömänä Euroopan viitejärjestelmän vahvistamista pitäen silmällä etenkin seuraavia asioita:

- Luodaan Euroopan mikroluottorahaston ja alueella toimivien eri mikroluottolaitosten kesken sosiaalisesti vastuullisia investointeja koskeva sopimusten verkko, joka pohjautuu vakauden, maksukykyyn, salkun hajauttamisen⁽¹⁾, avoimuuden ja koronkiskonnan torjunnan osalta asianmukaisiin standardeihin.
- Luodaan yhteisön arviointijärjestelmä mikrorahoituslaitosten ja muiden rahoituslaitosten arvioimiseksi tavoitteena niiden laadun ja luotettavuuden parantaminen, riskeihin ja suorituskykyyn liittyvän tiedon saatavuuden takaaminen ottamalla käyttöön yhteiset esitysmuodot, joiden avulla voidaan käydä vuoropuhelua hyvistä käytännöistä ja vaihtaa niitä. Lisäksi varojen houkuttelemiseksi ja mahdollisten edunsaajien luottamuksen lisäämiseksi mikrorahoituslaitoksille voidaan myöntää eurooppalainen laatu- ja avoimuustavaramerkki.
- Aktivoidaan yhteisön tiedotuskeinoja ja mikroluottojen tukemista kiinnostuneille toimijoille suunnattuja koulutusvälineitä koskien niin mahdollisuuksia ja tilanteisiin puuttumista koskevia sääntöjä kuin vaatimuksia ja mahdollisten edunsaajien liiketoimintasuunnitelmien esittämistä koskevia sääntöjä — yksinkertaistetussa ja yhdenmukaisessa muodossa.

⁽¹⁾ Ks. Nobel-palkitun Harry Markowitzin tutkimus salkun hajauttamisen, riskin pienentämisen ja sijoitusten tuoton vaihtelujen kompensaaation ”tehokkuuskäyrän” (*efficiency curve*) suhteista ja vaikutuksesta talous-
syklin vakauttamiseen.

— Otetaan käyttöön jatkuvaa koulutusta ja osaamisen vahvistamista palvelevia yhteisön välineitä yhteiseltä tekniseltä tietotaitoperustalta johdon toimihenkilöitä ja mikrorahoituslaitosten toimijoita varten. Tavoitteena on, että he voivat vastata mikrorahoituksen muutoksiin, järjestelmän käyttäjien uusiin vaatimuksiin sekä vuoropuhelua ja hyvien käytäntöjen vaihtoa eurooppalaisessa kontekstissa helpottavan yhteisen perustan tarpeeseen.

— Luodaan yhdenmukaisiin kriteereihin perustuva eurooppalainen järjestelmä tai tietokantaverkosto, mikä mahdollistaisi suoritettuja liiketoimia ja niihin liittyviä riskejä koskevien standardoitujen tietojen keräämiseen ja käsittelyyn, etenkin mikroluotto-operaatioihin liittyvien riskien arviointikustannuksien vähentämiseksi.

1.7 Mitä tulee ehdotukseen EIR:n Jeremie-osaston piirissä toimivasta yhteisön erityisestä tukirakenteesta, komitea katsoo, että tämän ratkaisun avulla aloitteelle ei voida antaa parasta mahdollista näkyvyyttä eikä lisätä muuta toimintaa tekniseen aputoimintaan. Lisäksi ratkaisu rajoittaisi aloitteen erilaisia olemassa olevia aloitteita koskevaa koordinoitua toimintaa. Komitea katsoo, että on asianmukaista luoda erillinen osasto, joka voi toimia mikroluottorahastona.

1.8 Kilpailun vääristymisen torjumiseksi uuden rakenteen tarjoaman rahoituksen ja teknisen avun ei lisäksi tulisi koskea yksinomaan uusia mikrorahoituslaitoksia ja pankkialan ulkopuolella toimivia mikrorahoituslaitoksia vaan kaikkia.

1.9 Yhteisön aloitteeseen mikrorahoituksen hyväksi tulisi lisäksi sisältyä suunnitelma työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun ja kansalaisyhteiskunnan eri toimijoiden vuoropuhelun vahvistamisesta sekä eurooppalaisten hyvien käytäntöjen vaihtoverkoston, kuten Euroopan pienluottotajien verkosto, Keski- ja Itä-Euroopan mikrorahoituskeskus sekä Euroopan mikrorahoitusfoorumi, hyödyntämisestä.

1.10 Komitea katsoo, että mikrorahoitusta edistävissä aloitteissa on hyödynnettävä yritysjärjestöjen osaamista, kun on kyse mahdollisten rahoittajien luotettavuuden ja osaamisen varmistamisesta, kestävien ja luottamuksellisten suhteiden luomisesta sekä tuesta ja seurannasta myös koulutuksen ja neuvonnan aloilla. Näin pyritään edistämään rahoitusta hakevien riippumattomuutta ja vähentämään erityisesti liiketoimintasuunnitelman valmisteluun liittyviä hallintomenettelyä ja karsimaan niistä aiheutuvia kuluja.

1.11 Rahoituslaitoksiin, valtionhallintoon⁽²⁾, toimialaorganisaatioihin, takausosuuskuntiin ja konsortioihin luontevasti liittyvän mikroluottorahaston perustaminen voi soittaa uutta tärkeäksi, kun on kyse rahoitusvälineiden suuntaamisesta luottojen "sosiaalisen hallinnan" suuntaan.

⁽²⁾ Monissa maissa alue- ja paikallisviranomaiset tukevat pk-yritysten kehitystä rahoittamalla takuukonsortioita.

1.12 Sosiaalinen näkökulma luottorahoitukseen voi olla myös mikroluottorahaston perustana. Se liittyy tiiviisti yritysten sosiaaliseen vastuuseen sekä arvoihin, jotka ovat entistä parempien työpaikkojen ja kattavamman työllisyyden taustalla.

1.13 Tukemalla EMAS-ympäristösertifiointia voidaan edistää muita keinoja tehokkaammin yritysten sosiaalista kasvua ja helpottaa tietoisesti mikroluottorahaston yleistymistä.

2. Johdanto

2.1 Huhtikuussa 2007 eurooppalaisten pk-yritysten seuranta-keskus ilmoitti, että eurooppalaisissa pk-yrityksissä tuotteiden ja prosessien innovaatioiden esteenä on luoton saatavuus sekä vaikeus löytää pätevää henkilöstöä, kun taas suurempien yritysten ongelmat liittyvät ennen kaikkea henkilöstövoimavaroihin.

2.2 Markkinoilla havaitut pääasialliset puutteet ovat alkupääoman puuttuminen, riittämätön varojen tarjonta ja kysynnän epätarkoituksenmukaisuus. Komissio käsitteli näitä kysymyksiä aiheesta "Yhteisön Lissabon-ohjelman täytäntöönpano: Pk-yritysten kasvun rahoittaminen — enemmän eurooppalaista lisäarvoa"⁽³⁾ antamassaan tiedonannossa, josta komitealla oli useita kertoja tilaisuus ilmaista kantansa⁽⁴⁾.

2.3 ETSK huomautti erityisesti, että nyt tulisi "vahvistaa toimintalinjoja liikeyritysten perustamisen ja kehittämisen tukemiseksi. Niihin tulisi kuulua muun muassa yrityksen perustamiseen kuluvan ajan ja perustamiskustannusten pienentäminen, riskipääoman saatavuuden parantaminen, yrittäjäkoulutusohjelmien lisääminen ja pienyritysten tukipalveluverkoston tiivistäminen"⁽⁵⁾.

2.3.1 Kuten komitea useissa aikaisemmin antamissaan lausunnoissa korostaa, on tärkeä muistaa, että "osuuskunnat, osakkuusyhtiöt ja keskinäiset yhtiöt (*mutuals*) sekä innovatiiviset uudet yritykset ja mikroyritykset voivat osaltaan vahvistaa kilpailu- ja innovointikykyä EU:ssa"⁽⁶⁾.

2.4 Lisäksi komitea korostaa, että "keskeinen tarve on helpottaa pääsyä rahoitusmarkkinoille" ja että "pankkeja ja muita rahoitusalan toimijoita, kuten pääomasijoitusrahastoja, tulisi kannustaa omaksumaan myönteisempi asenne riskinottoon"⁽⁷⁾.

⁽³⁾ KOM(2006) 349 lopullinen, 29.6.2006.

⁽⁴⁾ ETSK:n lausunto 599/2007, EUVL C 168, 20.7.2007, s. 1, esittelijät: Joost van Iersel ja Enrico Gibellieri.

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto 982/2007, EUVL C 256, 27.10.2007, s. 8, esittelijä: Christine Faes.

⁽⁶⁾ ETSK:n lausunto 1485/2005 kilpailukykyä ja innovoinnin puiteohjelman (2007–2013) perustamisesta, esittelijät: Bernhard Welschke ja Lucia Fusco.

⁽⁷⁾ Ks. alaviitteet 4 ja 5.

2.5 Komissio ilmoitti syksyllä 2007 pk-yritysten hyväksittyä aloitesarjaa koskevasta tulevasta tutkimuksesta. Sarjaan kuului eurooppalainen aloite uuden mikroluottojen tukirakenteen luomiseksi ⁽⁸⁾.

2.6 Mikroluotot tunnetaan yleisesti rahoitusvälineenä, joka vaikuttaa voimakkaasti yrittäjyyteen, taloudelliseen kehitykseen ja tuottavaan sosiaaliseen osallisuuteen mutta johon liittyy edelleen useita puutteita ja vikoja. Ne johtuvat vaikeudesta hankkia sijoituksia yritysten alkupääomaksi etenkin silloin, kun hakija on työtön, äskettäin maahan muuttanut, etniseen vähemmistöön kuuluva tai lähentymisalueella asuva.

2.7 Toinen ongelma liittyy siihen, että rahoituslaitos voi saavuttaa mittakaavaetuja kiinteissä liiketoimikustannuksissa, joita aiheuttavat esimerkiksi tietojen keruu, arviointi tai lainojen seuranta. Tämä koskee etenkin mikrorahoitusta, joka on myönnetty itsenäiseen toimintaan sekä pk-yrityksille, jotka eivät ole riittävän avoimia ja joiden kyky toimittaa rahoituslaitokselle tarkoituksenmukaisia tietoja on rajallinen.

2.8 Kansainvälisen määritelmän mukaan mikroluotto vastaa ”määrältään pieniä lainoja — Euroopassa alle 25 000 euroa ⁽⁹⁾ ja Yhdysvalloissa alle 100 000 dollaria, jotka on tarkoitettu pienituloisille henkilöille, joille pankit eivät tavallisesti myönnä lainaa, koska heitä ei pidetä riittävän vakavaraisina ja/tai koska tällaisten lainojen hallinnointikustannuksia pidetään liian suurina ⁽¹⁰⁾.” Mikroluottojen määritelmä ei kata kulutusluottoja.

2.9 Komitea on komission kanssa samaa mieltä mikroluottojen tärkeästä merkityksestä toteutettaessa kasvua ja työllisyyttä koskevaa Lissabonin strategiaa ja edistettäessä sosiaalista osallisuutta. ETSK pitääkin ratkaisevan tärkeänä niiden päätehtävän eli itsenäisen ammatinharjoittamisen lisäämisen ja mikroyritysten kehittämisen säilyttämistä muuttamatta mikroluottoja kuitenkin sosiaaliavustuksiksi.

2.10 Komitean mukaan mikroluottojen on vastattava EU:ssa markkinoiden puutteista johtuviin ongelmiin takaamalla yrittäjien luotoksen, jota tarvitaan taloudellisesti tuottavan toiminnan käynnistämiseksi tai kehittämiseksi myös kehitysapu- ja kehitysyhteistyöpolitiikan puitteissa ⁽¹¹⁾.

2.11 Yhteisön tasolla EIR:n ⁽¹²⁾ tukema CIP — *mikroluotto-osajärjestelmä* on paikallisten laitosten mikroyrityksille ⁽¹³⁾ myöntämän mikroluottojen takausjärjestelmä. Tällä hetkellä ei

kuitenkaan ole olemassa erityistä mikroluottoja koskevaa eurooppalaista lainsäädäntöä lukuun ottamatta pankkien myöntämiä mikroluottoja koskevaa lainsäädäntöä, joka kuuluu eurooppalaisen pankkitoiminnan sääntelyn piiriin ⁽¹⁴⁾. Myös erilaisissa ohjelmissa ja yhteisön aloitteissa viitataan mikroluottoihin ⁽¹⁵⁾.

2.12 Lisäksi mikroluottoalaa säännellään ja hoidetaan eri tavoin eri jäsenvaltioissa. Vain kahdessa jäsenvaltiossa pankkialan ulkopuolella toimivaa mikrorahoitusta ohjaavaa erityislainsäädäntöä ⁽¹⁶⁾, vaikka lainojen kohtuuttoman korkeat korot on lailla kielletty neljässä muussa jäsenvaltiossa ⁽¹⁷⁾.

2.13 Keväällä kokoontunut Eurooppa-neuvosto katsoi muun muassa, että etusijalle tulisi välittömästi asettaa rahoituksen saatavuuden parantaminen ”myös olemassa olevien EU:n rahoitusvälineiden kautta” ⁽¹⁸⁾ sekä yleisen työvoimaan osallistumisen nostaminen ja lohkoutumisen torjuminen, ”jotta turvataan aktiivinen sosiaalinen osallisuus”.

2.14 Komitea katsoo, että oikeudelliset puitteet ja laajempi tuki voivat edistää paremmin uusien tuottavien yritysten perustamista ja niiden vahvistamista ja torjua tuotantojärjestelmän marginalisoitumista ja syrjäytymisriskejä, jotka saattavat lisätä sosiaalisia ongelmia ja rikollisuutta, kuten kiskontaa.

3. Komission ehdotus

3.1 Komissio esittää kahta toimintalinjaa:

— Jäsenvaltiot käynnistävät uudistusohjelman mikroluottojen saatavuusehtojen parantamiseksi tilanteensa ja kansallisten prioriteettien mukaisesti, mahdollisesti Euroopan unionin tuella määrällisten tavoitteiden ja hyvien käytäntöjen määrittämiseksi.

— Mikroluottojen tukemiseksi luodaan Jeremie-aloitteen puitteissa uusi yhteisön rakenne, jolla myönnetään teknistä apua ja tuetaan mikrorahoituselinten tai -laitosten lujittamista ja harjoitetaan tarkoituksenmukaista levitys- ja viestintätoimintaa.

⁽⁸⁾ Komissio on tukenut mikroluottoja vuodesta 1997 lähtien yhdessä EIR:n kanssa pk-yritysten takausjärjestelmän avulla.

⁽⁹⁾ SEC(2004) 1156; kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelma, päätös N:o 1639/2006/EY.

⁽¹⁰⁾ Ks. Eurofi France, verkkosivut osoitteessa www.eurofi.net

⁽¹¹⁾ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1905/2006 kehitysyhteistyön rahoitusvälineen perustamisesta.

⁽¹²⁾ EIR: Euroopan investointirahasto.

⁽¹³⁾ Mikroyritys on määritelty suosituksessa 2003/361/EY.

⁽¹⁴⁾ Direktiivi 2006/48/EY — vakavaraisuusdirektiivi (direktiivi omia varoja koskevista vaatimuksista).

⁽¹⁵⁾ Ks. Jeremie-aloite; kasvu- ja työllisyysohjelma (päätös 98/347/EY); monivuotinen ohjelma pk-yritysten hyväksi; kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelma (päätös 1639/2006/EY); maaseuturahasto (asetus (EY) N:o 1698/2005); Euroopan globalisaattorahasto (asetus (EY) N:o 1927/2006).

⁽¹⁶⁾ Ranska ja Romania. Vaikka Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Suomessa ei ole tätä alaa koskevaa erityistä lainsäädäntöä, ne suunnittelevat oikeusjärjestelmäänsä eräitä sitä koskevia poikkeuksia.

⁽¹⁷⁾ Belgiassa, Saksassa, Italiassa ja Puolassa.

⁽¹⁸⁾ 13. ja 14. maaliskuuta 2008, kohta 11.

4. Mikroluottojen kehittämisen puitteet kasvun ja työllisyyden hyväksi

4.1 Mikroluotto on sosiaalista integraatiota edistävä kannustin, jonka avulla taloudellisesti heikossa asemassa olevat henkilöt ja yritykset, jotka jäävät perinteisen pankkilainajärjestelmän ulkopuolelle, saavat käyttöönsä taloudellisia resursseja, jotka ovat välttämättömiä tuloja tuottavan toiminnan perustamiselle ja kehittämiselle.

4.2 Yhteisön tasolla esteet, jotka haittaavat pienten yritysten toimintamahdollisuuksien vapaata hyödyntämistä, on tarkoitus tunnistaa ja poistaa yhteisön *Small Business Act* -periaatteiston myötä⁽¹⁹⁾. Sen tavoitteeksi on ilmoitettu konkreettisten periaatteiden ja toimenpiteiden määrittäminen eurooppalaisten pk-yritysten toimintaympäristön parantamiseksi. Tavoitteisiin pyritään tehostamalla yksinkertaistamista, **parantamalla luoton-saantia** sekä laatimalla asianmukaiset energia-alaa ja ympäristöä koskevat säännöt.

4.3 Komitean mielestä on asianmukaista tehostaa mikroluottojen alalla lukuisien olemassa olevien välineiden koordinoitua. Kuten komissio tiedonannossaan⁽²⁰⁾ muistuttaa, tulisi tässä yhteydessä hyödyntää aiemmista ja nykyisistä mikroluottoihin liittyvistä välineistä saatuja kokemuksia. Näitä välineitä ovat

- Jeremie-aloite
- CIP-ohjelman mikroluottojen takausjärjestelmä⁽²¹⁾; sosiaalisen syrjäytymisen torjuntaa koskevan yhteisön toiminta-ohjelman piiriin kuuluvat EMN ja MFC⁽²²⁾
- Euroopan sosiaalirahaston aloitteet
- maaseuturahaston (FEADER⁽²³⁾) maaseudun kehitys-ohjelmat.

4.3.1 Komiteasta olisi asianmukaista, että yhteisön uuden mikroluottojen edistämistoimen määrittelyssä otettaisiin huomioon myönteiset kokemukset, joita on saatu komission EuropeAid-yhteistyötoimiston EU:n ja AKT-maiden välisen mikrorahoituksen puiteohjelman ajantasaistamisesta ja käytännön toteutuksesta.

4.4 Rahoitusjärjestelyt ja Euroopan "mikroluottorahasto"

4.4.1 Rahoituslaitokset ovat 1980-luvun alusta lähtien⁽²⁴⁾ levittäneet ja kannustaneet etenkin eurooppalaisten käsityöalan

⁽¹⁹⁾ Ks. myös ETSK:n lausunto 977/2008, esittelijä: Claudio Cappellini.

⁽²⁰⁾ KOM(2007) 708 lopullinen, Annex 3.

⁽²¹⁾ CIP, kilpailukyky- ja innovaatio-ohjelma (2007–2013).

⁽²²⁾ EMN: Euroopan pienluottotajien verkosto (*European Microfinance Network*), MFC: Keski- ja Itä-Euroopan mikrorahoituskeskus (*Microfinance Centre for Central and Eastern Europe*).

⁽²³⁾ FEADER: Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto.

⁽²⁴⁾ Vuosi 1982 oli käsiteollisuuden ja pienyritysten eurooppalainen teemavuosi.

ja pienyritysten konferenssien puitteissa⁽²⁵⁾ rahoitusjärjestely-kulttuuria⁽²⁶⁾ Euroopan unionin jäsenvaltioissa.

4.4.2 Tarve toteuttaa konkreettisia toimia, joilla helpotetaan luotonsaantia ja edistetään rahoitusjärjestelyjen toteuttamista, johti siihen, että komissio ja EIP, joihin myös kohdistui paineita eurooppalaisten pienyritysjärjestöjen taholta, perustivat EIR:n⁽²⁷⁾. Ensimmäisen lyhyen välivaiheen jälkeen, jolloin EIR myönsi tukea myös tietoliikenneverkoille⁽²⁸⁾, sen tehtäväksi vakiintui tukea erilaisten takuiden muodossa ja etenkin rahoitusjärjestelytoimien avulla mikroyrityksiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä).

4.4.3 Mikroyrityksille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille ja yhteistyöhön suunnattujen komission monivuotisten ohjelmien ansiosta ja äskettäin ensimmäisen CIP:n erityisohjelman avulla⁽²⁹⁾ rahoitusjärjestelytoimet ovat kehittyneet seuraavalla tavalla:

- pk-yritysten "takausosuuskunnille ja -konsortioille" (Italiassa "confidi") myönnettävä lainojen vakuustakaus
- takauskonsortioiden riskipääoman arvopaperistamisen⁽³⁰⁾ takaaminen
- välirahoituksen (*mezzanine*) välityksellä myönnetty pääoman vakuustakaus⁽³¹⁾
- riskipääomasijoitukset, ekologisten innovaatioiden tukeminen, teknologian siirto
- "bisnesenkeliä" toiminta.

⁽²⁵⁾ Vuonna 1990 Avignonissa, vuonna 1994 Berliinissä ja vuonna 1997 Milanossa.

⁽²⁶⁾ **Rahoitusjärjestelyjen** lähtökohtana on periaate, ettei pienyrityksille uuden liiketoiminnan käynnistämiseksi tai uusiin tuotteisiin tai prosesseihin sijoittamiseksi myönnettävää taloudellista tukea voida rajoittaa pienyrityksen ja rahoituslaitoksen väliseen suhteeseen ja että yrityksen sosiaalista tehtävää koskien on asianmukaista yhdistää siihen muita toimijoita, jotka kantavat vastuun eri tasoilla ja voivat jakaa keskenään riskit ja kustannukset.

⁽²⁷⁾ **EIR: Euroopan investointirahasto.** EIR perustettiin vuonna 1994 silloisen pääosaston XXIII (kyseessä oli pienyritysten ja käsiteollisuuden tukemisesta vastaava pääosasto, jonka ansiosta voitiin järjestää myös alan "eurooppalaisia konferensseja") ja pääosaston II (talouden ja rahoituksen pääosasto) aloitteesta. EIR:ää perustettaessa EIP myönsi sille miljardi ecua, komissio 800 miljoonaa ecua ja eurooppalaiset rahoituslaitokset 200 miljoonaa ecua osuuksina, jotka jaettiin 2 miljoonan suuruisiin osiin. Aloitteeseen osallistui alusta lähtien yli 50 rahoituslaitosta.

⁽²⁸⁾ Ks. Lillen suurkaupunkialue.

⁽²⁹⁾ CIP, erityisohjelma 1: yrittäjyyden ja innovoinnin ohjelma; erityisohjelma 2: tieto- ja viestintätekniikkapolitiikan tukiohjelma; erityisohjelma 3: älykäs energiahuolto Euroopassa.

⁽³⁰⁾ Arvopaperistaminen toteutetaan siirtämällä takauskonsortion (tai pankin) myöntämä velkasumma kokonaisuudessaan tai osittain erikoistuneille rahoituslaitoksille, jotta erityisesti takauskonsortiot voivat lisätä mahdollisuuksiaan taata yritysten luottoja.

⁽³¹⁾ Välirahoitus perustuu ennemminkin rahoitusta saavien yritysten odotettavissa oleviin kassavirtoihin kuin reaali- ja velkavirtoihin. Sitä voidaan toteuttaa kahdessa muodossa: 1) toiselle lainalle alistettu laina, jolla on kiinteä tai indeksiin sidottu korko, 2) *equity kicker* (velkojalla/investoijalla on oikeus tiettyyn prosenttiosuuteen sen omaisuuden arvonnoususta, johon laina liittyy). Välirahoituksen erääntymisaika on 4–8 vuotta.

4.4.4 ETSK:lla on ollut useita tilaisuuksia ilmaista tyytyväisyytensä toimenpiteisiin, joihin komissio, EIP ja EIR ovat etenkin kuluneiden 15 vuoden aikana ryhtyneet pienyritysten tukemiseksi. ETSK antaa tunnustusta EIP:n pk-yrityksille antaman tuen laajentamiselle ja ajanmukaistamiselle ⁽³²⁾, **mutta katso kuitenkin, että ponnistuksia voitaisiin vahvistaa etenkin yhdessä seuraavien instituutioiden kanssa määritettyjen ohjelmien avulla:**

- EIP, kun on kyse pääomasta, ja EIR, kun on kyse rahoitustakuista
- jäsenvaltioiden rahoituslaitokset
- mikroyrityksiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä edustavat järjestöt
- takauskonsortiot, jotka toimivat jo rahoitusjärjestelyjä koskevan järjestelmän puitteissa ja myöntävät vakuustakauksen, joka on 50–180 % yrityksille myönnetystä lainasta.

4.4.5 Jäsenvaltioiden tasolla voitaisiin luoda ”**mikroluotto-rahastojen verkko**”, jolle EIP myöntää vuorottelujärjestelmän mukaisesti varoja ja EIR lisätakuut. Verkolla olisi sivutoimipisteitä eri tasoilla. Aluetasolla (NUTS II) ja maakuntatasolla (NUTS III) lainojen myöntäminen voisi tapahtua takauskonsortioiden välityksellä silloin, kun niiden puoleen voidaan kääntyä ⁽³³⁾. Niillä on jo runsaasti kokemusta käynnistysvaiheen rahoituksesta, ja varustettuna riittävällä riskipääomalla, jolla on EIR:n vastatakaus, ne voisivat puolestaan tarjota vakuustakauksen.

4.4.5.1 Tämä uusi ehdotus kaipaava selvennystä EIP:n ja komission luoman mikroluottorahaston osalta. Aloitteen tavoitteena on tukea mikrorahoituslaitoksia kaikkialla Euroopassa sekä rahoittamalla (avustukset, lainat, välirahoitus, oman pääoman ehtoiset instrumentit) että tarjoamalla teknistä tukea. Mikrorahaston perustaa EIR, ja tukitoimintaan varattu alkupääoma on noin 40 miljoonaa euroa (josta EIP:n osuus on 20 miljoonaa euroa). ETSK:n mielestä EIR:n tulisi vastedes hallinnoida rahastoa.

4.4.6 Mikroluotto voisi riittää yksinkertaisten tarvikkeiden tai varusteiden hankintaan, joita tarvitaan yritystoiminnan käynnistämiseen, tai mikroyrityksessä ⁽³⁴⁾ varusteiden kunnostamiseen, joka on aina tarpeen.

4.4.6.1 Erityistä huomiota tulisi komitean mielestä kiinnittää naisryrittäjille suunnattuihin mikroluottoihin. Kyseisissä tapauksissa olisi kiinnitettävä entistä enemmän huomiota joustavuuteen, menettelyihin ja luoton myöntämisen kriteereihin, jotta voitaisiin helpottaa sosiaalista ja psykologista pahoinvointia aiheuttavia yleisiä olosuhteita, jotka saattavat kärjistyä seuraavissa tilanteissa:

⁽³²⁾ <http://www.eib.org/projects/publications/sme-consultation-2007-2008.htm>

⁽³³⁾ Takauskonsortioiden toiminta on monissa Euroopan maissa hyvin vakiintunutta. Lisäksi ne ovat hyvin edustettuina ja toimivat aktiivisesti eurooppalaisen järjestönsä kautta.

⁽³⁴⁾ Mikroyritykset muodostavat Euroopassa 94 % kaikista yksityisistä, muista kuin maatalousalan yrityksistä.

- vähemmistöryhmiin kuuluminen
- vaikea perhetilanne
- omaehtoinen sosiaalinen syrjäytyminen.

4.4.6.2 Naisten yritystoiminnan kehittämiseen tarkoitettujen mikroluottojen menettelyissä ja hallinnoinnissa tulisi ottaa ennen kaikkea huomioon naisten sosiaalinen ja taloudellinen sijoittautuminen ja uudelleensijoittautuminen yhteiskunnan tuotantorakenteisiin pitäen mielessä, että on ryhdyttävä toimiin naisten itseluottamuksen tukemiseksi sekä lujitettava yrityskulttuurin kehittämistä ja parannettava vastuun- ja riskinottoa.

4.4.7 Mikrolainojen tulisi tarjota mahdollisuuksia myös oman yrityksen perustamisesta kiinnostuneille nuorille, joilla on riittävät ammatilliset valmiudet, mutta joilta puuttuu itsenäisen toiminnan aloittamiseen tarvittava rahoitus.

4.4.7.1 Pankin tai muun rahoituslaitoksen myöntämän lainan ensimmäisenä vakuutena on joka tapauksessa hankittu välineistö. Se, mikä kuitenkin kannustaa rahoituslaitoksia suhtautumaan lainan myöntämiseen joustavammin, on ⁽³⁵⁾ se, että käytössä on Euroopan mikroluottorahasto varoineen ja asiantuntemuksineen, eli taho, joka pystyy puuttumaan määrääjien EIR:n ja takauskonsortioiden sekä alan organisaatioiden välityksellä tilanteeseen ja korjaamaan mahdollisia maksukyvyttömyyspaupuksia. Samalla se kuitenkin pystyisi ja haluaisi edistää tuotannon vakautta, monipuolistamista ja tehostamista sekä avoimuutta ja koronkiskonnan torjuntaa ⁽³⁶⁾.

4.4.8 Keskeisissä Euroopan maissa kuluneiden kymmenen vuoden aikana tehdyt mikro- ja pienyritysten maksukyvyttömyyttä koskevat tutkimukset osoittavat, että maksukyvyttömyysaste ei ylitä 4 % myönnettyistä lainoista ⁽³⁷⁾. Tämä merkitsee, että koska maksukyvyttömyysaste on alle 5 %, **kerroin**, jota voidaan käyttää rahoituslaitoksen myöntämän lainan takaukseen, **on 20**.

4.4.9 Kun kerroin on 20 ja vakuustaus kattaa 50 % kunkin velallisen maksukyvyttömyydestä, takauskonsortio, jolla on käytössään miljoonan euron riskipääoma, voisi myöntää lainoja 40 miljoonan arvosta suurelle määrälle yrittäjiä ⁽³⁸⁾.

⁽³⁵⁾ Rahoitusjärjestelyillä rahoituslaitosten riskit vähenevät huomattavasti, mikä antaa niille mahdollisuuden myöntää lainoja helpommin ja alhaisemmin kustannuksin, etenkin uusille, vähän tunnetuille yrittäjille.

⁽³⁶⁾ Pankkien ja alan organisaatioiden yhteiset toimet pienyritysten taloushallinnon helpottamiseksi mainittiin jo vuonna 1990 Avignonissa järjestetyn ensimmäisen käsityöalan konferenssin asiakirjoissa. Sama pätee myös 1994 Berliinissä järjestettyyn toiseen konferenssiin. Erityisesti niitä kehittivät edelleen saksalaiset osuustoiminnalliset pankit (*Volksbanken*) ja käsityöalan keskusjärjestö ZDH.

⁽³⁷⁾ Ks. FedartFidi UE, Euroopan unionin käsiteollisuuden takauskonsortioiden liitto ja valtiot, joissa on käytössä operatiivinen takauskonsortiojärjestelmä.

⁽³⁸⁾ 5 % 40 miljoonasta on 2 miljoonaa, mutta takauskonsortio vastaa maksamattomista veloista vain 50 prosenttia eli 1 miljoonan osalta, joka summa sillä on käytettävissään omassa riskipääomassaan. Riskipääoman arvopaperistaminen voi mahdollistaa takauskonsortiolle uusien luottojen myöntämisen uuteen 40 miljoonan euron ylärajaan asti.

4.4.9.1 Takauskonsortiojärjestelmän avulla rahoitettiin vuonna 2007 takauksien myöntämisen ansiosta italialaisia käsiteollisuusyrityksiä noin kuudella miljardilla eurolla.

4.4.10 EU:ssa (27 jäsenvaltiota) perustetaan vuosittain noin 500 000 uutta yritystä. Vuosittain toimintansa lopettavien yritysten määrä on hieman pienempi ⁽³⁹⁾. Vuosittain perustetuista yrityksistä 99 % on pk-yrityksiä, ja niistä vähintään 240 000 on yhden henkilön yrityksiä ⁽⁴⁰⁾.

4.4.11 Palataksemme kohdassa 4.4.9 mainittuun esimerkkiin, miljoonan euron riskipääoman ja rahoitusjärjestelyjen avulla voitaisiin taata mikroluottorahaston välityksellä 25 000 euron laina 1 600 pienyritykselle.

4.5 Sosiaalinen luotonhallinta

4.5.1 Kuten edellä todetaan, luottorahoitus on yksi taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen sekä ”sosiaalisen markkinatalouden” perusvälineistä.

4.5.2 Tästä syystä luottorahoitusta koskevat käsitykset ja näkemykset ovatkin vähitellen muuttuneet. Näkemys, jonka mukaan luottorahoituksessa ei ole kyse pelkästään asiakkaan ja rahoituslaitoksen välisestä suhteesta, vaan entistä parempiin ja varmempiin työpaikkoihin ja taloudelliseen kehitykseen liittyvien yhteyksiensä ansiosta sosiaalisesti arvokkaasta välineestä, on entistä yleisempi.

4.5.3 Tämä entistä avarampi näkemys edellyttää luotonantoon liittyvien riskien jakamista usean toimijan kesken.

4.5.4 Riskin hajauttaminen

- vahvistaa luottolaitoksille annettavia takuita
- alentaa luoton korkoa
- helpottaa luoton saantia.

4.5.5 Sosiaalisen merkityksen ansiosta luoton myöntämisen tulee entistä enemmän pohjautua ajatukseen yritysten sosiaalisesta vastuusta. Yrittäjältä edellytetäänkin, että hän on valmis sitoutumaan kestäväen kehityksen periaatteisiin.

4.5.6 EMAS-ympäristösertifiointi ⁽⁴¹⁾ voisi soveltua muita paremmin ehdoksi, kun on kyse rahoitusjärjestelyistä ja luotonuksen sosiaalisesta ulottuvuudesta.

4.5.7 Viime vuosina vain muutamia kymmeniä tuhansia yrityksiä on voinut käyttää hyödykseen yhteisön rahoitusvälineitä ⁽⁴²⁾. Ongelman olemuksen ja saavutettujen tulosten välillä on siis merkittävä ero. Tämän on kannustettava meitä pohtimaan konkreettisia mahdollisuuksia tilanteeseen puuttumiseksi sellaisten järjestelmien avulla, joiden ansiosta rahoituslaitokset saadaan paremmin mukaan ja tulokset moninkertaistetaan.

4.5.8 Luxemburgissa 20. ja 21. marraskuuta 1997 kokoon-tunut ylimääräinen Eurooppa-neuvoston kokous, joka oli omistettu yksinomaan työllisyydelle, esityslistan ainoalle kohdalle, teki muun muassa kolme konkreettista aloitetta auttaakseen yrityksiä säilyttämään kilpailukykyänsä markkinoilla ja pyysi komissiota muotoilemaan ehdotuksia antaakseen talouden toimijoille mahdollisuuden vahvistua ja lisätä työllisyyttä. Nämä kolme aloitetta olivat Euroopan teknologinen rahoitusjärjestelmä (ETF), eurooppalainen yhteisyritysohjelma (*Joint European venture* — JEV) sekä pk-yritysten takausjärjestelmä. Kolmesta aloitteesta kaksi — Euroopan teknologinen rahoitusjärjestelmä ja pk-yritysten takausjärjestelmä — oli tarkoitettu helpottamaan luoton saatavuutta.

4.5.8.1 Vuoden 2005 loppuun mennessä yli 277 000 ⁽⁴³⁾ pk-yritystä oli hyödyntänyt kasvu- ja työllisyysohjelman ja monivuotisen ohjelman mekanismeja.

4.5.8.2 Pk-yritysten takausjärjestelmä (*SME Guarantee Facility*) on yksi tärkeimmistä pk-yrityksille suunnatuista eurooppalaisista ohjelmista ⁽⁴⁴⁾.

4.5.9 **Puhuttaessa riskipääomasta** mikroyrityksissä (23 miljoonaa yritystä Euroopassa) ja pienyrityksissä (1,1 miljoonaa yritystä Euroopassa), joista 90 % on yhden henkilön yrityksiä tai yhden miehen yhtiöitä, **todellisuudessa viitataan vain 5 tai 6 prosenttiin kokonaisuudesta.**

4.5.10 Komitea katsoo, että onkin välttämättä suunniteltava myös henkilöyhtiöille tarkoitettuja tukimuotoja, kuten on tehty rahoitusjärjestelyvälineiden kohdalla, jotta niiden soveltaminen ei jää marginaaliseksi ja siten estä mikroyrityksiä ja pienyrityksiä kasvamasta rahoituskulttuurin suhteen.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁹⁾ Tietolähde: Euroopan yritysten seurantakeskus.

⁽⁴⁰⁾ EU:ssa 49 prosentilla mikroyrityksistä ei ole palkattua henkilöstöä. Kyse on yksityisistä elinkeinonharjoittajista.

⁽⁴¹⁾ Ks. asetukset 1836/93/ETY ja 761/200/EY.

⁽⁴²⁾ Neuvotteluasiakirja yhteisön ohjelmasta yrittäjyyden ja yritysten kilpailukyyn hyväksi (2006–2010), yritysten pääosasto, 2004, kohta 118.

⁽⁴³⁾ Tietolähde: Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille yritysten ja yrittäjyyden, erityisesti pienten ja keskiuurten yritysten (pk-yritykset), hyväksi tarkoitetun monivuotisen ohjelman rahoitusvälineestä (2001–2006), KOM(2007) 235 lopullinen.

⁽⁴⁴⁾ 31.12.2005 lainatakauksia koskevan osajärjestelmän keskimääräinen käyttöaste oli 67 %, mikroluottotakauksia koskevan osajärjestelmän 66 % ja pääomatakauksia koskevan osajärjestelmän 65 %.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden (dikloorimetaani) markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksien osalta"

KOM(2008) 80 lopullinen — 2008/0033 COD

(2009/C 77/05)

Neuvosto päätti 10. maaliskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös direktiivin 76/769/ETY muuttamisesta tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden (dikloorimetaani) markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksien osalta.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 15. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli David **Sears**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Tiivistelmä ja suositukset

1.1 Komission ehdotuksen tarkoituksena on tarkistaa neuvoston direktiiviä 76/769/ETY lisäämällä siihen säännöksiä, joilla rajoitetaan dikloorimetaanin markkinoille saattamista ja käyttöä ammatti- ja kuluttajakäytössä olevien maalinpoisto-aineiden keskeisenä ainesosana.

1.2 Kyseessä on viimeinen tällainen muutos ennen kuin neuvoston direktiivi 76/769/ETY korvataan 1. kesäkuuta 2009 asetuksella (EY) 1907/2006 (REACH).

1.3 ETSK panee merkille huomattavat tieteelliset ja poliittiset ongelmat, joita komissio on kohdannut, kun se on pyrkinyt tekemään kaikkien hyväksyttävissä olevan, kustannustehokkaan ja oikeasuhteisen ehdotuksen, jolla direktiivin 76/769/ETY vaatimusten mukaisesti suojataan sisämarkkinoita ja samanaikaisesti taataan ihmisten terveyden ja ympäristönsuojelun korkea taso.

1.4 ETSK toteaa olevan kiistatonta näyttöä siitä, että korkeista dikloorimetaanipitoisuuksista johtuvat suuret höyrypitoisuudet voivat aiheuttaa tajuttomuutta ja lopulta kuoleman. Syynä ovat huonot teollisuuskäytännöt, muun muassa riittämätön ilmanvaihto. Näyttö kuluttajille satunnaisen kotikäytön seurauksena aiheutuvista jatkuvista vakavista riskeistä on sen sijaan vähemmän vakuuttava. Myyntikieltoehdotus on sen vuoksi suhteeton, ja kun otetaan huomioon vaihtoehtoisten tuotteiden ja prosessien tunnetut, mutta toistaiseksi tarkkaan määrittämättömät riskit, vaikuttaa epätodennäköiseltä, että kiellolla voitaisiin vähentää ilmoitettujen tapaturmien melko pientä kokonaismäärää.

1.5 ETSK panee lisäksi komission käyttämien asiantuntijoiden tavoin merkille, ettei dikloorimetaanin käyttöön liittyviä erityisriskejä ole kaikilta osin otettu huomioon nykyisissä varoitusmerkeissä eikä vaaraa ja turvallisuusohjeita koskevissa vakiolausekkeissa. Sama huomio pätee myös lapsiin yleensä kotiloissa kohdistuviin vaaroihin. Tämä johtuu kuitenkin merkintäjärjes-

telmän puutteista eikä asianomaisista tuotteista tai henkilöistä. Tilanteen korjaamiseksi annetaan siksi pakkaamista ja merkin-
töjä koskevia suosituksia.

1.6 Muita havaittuja ongelmia ovat erityisesti yleisesti hyväksyttyjen työperäisten altistumisraja-arvojen sekä hyviä teollisuuskäytäntöjä koskevien ohjeiden tai säännösten puuttuminen. Vaarallisia aineita koskevaa saksalaista TRGS (*Technische Regeln für Gefahrstoffe*) 612-sääntöä pidetään erinomaisena esikuvana asiassa.

1.7 Komission, Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden harkittaviksi esitetään joukko muitakin yleisiä näkökohtia siinä toivossa, että asiassa päästäisiin yksimielisyyteen. Ellei yksimielisyyttä löydy, seurauksena on sisämarkkinoiden pirstoutuminen. Lisäksi aineiden käyttäjiin työpaikoilla ja muualla kohdistuvat riskit säilyvät.

2. Oikeusperusta

2.1 Kuten edellä todettiin, kemikaalien rekisteröintiä, arviointia, lupamenettelyä ja rajoittamista koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 1907/2006 (REACH), joka annettiin 18. joulukuuta 2006, tulee voimaan 1. kesäkuuta 2009. Se korvaa ja kumoaa monia nykyisiä neuvoston ja komission asetuksia ja direktiivejä, muun muassa 27. heinäkuuta 1976 annetun tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksia koskevan neuvoston direktiivin 76/769/ETY.

2.2 Neuvoston direktiivin 76/769/ETY liitteessä I luetellaan tiettyjen vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamiselle ja käytölle asetetut rajoitukset, joista on sovittu ja jotka on toteutettu viimeisten 30 vuoden aikana. Niistä tulee 1. kesäkuuta 2009 voimaan tulevan asetuksen (EY) N:o 1907/2007 (REACH) liitteen XVII kulmakivi.

2.3 Aiemmat neuvoston direktiiviin 76/769/ETY ehdotetut muutokset (rajoittavien toimenpiteiden lisäämiseksi) on tehty direktiivien muodossa, jolloin ne edellyttävät jäsenvaltioiden täytäntöönpanotoimia. Nyt käsiteltävänä oleva komission ehdotus koskee kuitenkin välittömästi voimaan tulevaa päätöstä eikä direktiiviä. Sitä ei sen vuoksi tarvitse saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä, mikä sitä paitsi tulisi kumota 1. kesäkuuta 2009, kun asetus (EY) N:o 1907/2007 (REACH) tulee voimaan.

2.4 Kaikki sen jälkeen tehtävät ehdotukset vaarallisten aineiden ja valmisteiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoituksista kuuluvat asetuksen (EY) N:o 1907/2007 (REACH) soveltamisalaan.

2.5 Tiettyjen aineiden (ja niitä sisältävien valmisteiden) markkinoille saattamisen ja käytön rajoittaminen on yleensä tulosta tiettyjen ensisijaisten aineiden arvioinneista. Kyseiset jäsenvaltioiden yksilöimät aineet on julkaistu neljässä, neuvoston asetuksen (ETY) N:o 793/93 mukaisessa ensisijaisten aineiden luettelossa.

2.6 Lisäksi on arvioitu useiden edellä mainittuihin luetteloihin kuulumattomien aineiden vaikutuksia ihmisten terveyteen ja ympäristöön ja/tai tehty ehdotuksia niiden markkinoille saattamisen ja käytön rajoittamisesta, koska jäsenvaltiot ovat pyytäneet käsittelemään ilmenneitä uusia ongelmia. Dikloorimetaani kuuluu tällaisiin aineisiin. Eräät jäsenvaltiot ovat eri syistä jo rajoittaneet tai pyrkineet rajoittamaan sen käyttöä maalinpoistoaineiden ainesosana, kun taas toisten jäsenvaltioiden mielestä tällaiset toimenpiteet ovat suhteettomia ja kalliita ja johtavat kuluttajien näkökulmasta epätydyttävään tilanteeseen. Kummankin näkemyksen puolesta ja vastaan on (enemmän tai vähemmän) todisteita.

2.7 Neuvosto käsittelee ehdotusta perusteellisesti ensimmäisen kerran kesäkuun alussa. Jos lähikuukausina onnistutaan löytämään kompromissiratkaisu, ehdotuksen käsittely etenee todennäköisesti suunnitelmien mukaisesti. Jos ratkaisua ei löydy, ehdotus raukeaa. Siinä tapauksessa dikloorimetaanipohjaisten maalinpoistoaineiden sisämarkkinat pysyvät pirstaleisina ja saatavat pirstoutua entisestään. Dikloorimetaani arvioitaisiin silloin aikanaan asetuksen (EY) N:o 1907/2007 (REACH) perusteella, jolloin sen käyttö maalinpoistoaineissa olisi vain yksi monista tarkasteltavista altistumistavoista. On ilmeisen epäselvää, mitkä tämän vaihtoehdon vaikutukset olisivat ja milloin asiasta voitaisiin antaa lopullinen suositus.

3. Taustaa

3.1 Dikloorimetaani on väritön, halogenoitu alifaattinen hiilivety-yhdiste, jonka haju on miedosti makea. Sitä on vuosien ajan käytetty laajasti huonosti syttyvänä voimakkaana liuottimena lääkkeiden, aerosolien ja liimojen valmistuksessa, muissa prosesseissa, kuten maalinpoistossa ja metallien rasvanpoistossa, sekä elintarvikkeissa käytettävissä uuttamisliuottimissa.

3.2 Vaikka dikloorimetaania pidetään yhtenä melko turvallisenä molekyylipainoltaan pienenä halogenoituna hiilivetyinä, sitä on kuitenkin käytettävä varovaisesti. Se on EU:ssa luokiteltu

luokkaan 3 kuuluvaksi syöpää aiheuttavaksi aineeksi, eli kyseessä on aine, joka mahdollisesti aiheuttaa syöpää ihmiselle mutta josta ei ole riittävästi tietoja tyydyttävän arvion tekemiseksi. Siihen on sen vuoksi liitettävä vaaralauseke R40 (rajallista näyttöä karsinogeenisista vaikutuksista). Se on myös vesipuite-direktiivin mukainen prioriteettaine.

3.3 Suurempi huolenaihe on kuitenkin se, että dikloorimetaani on myös voimakas narkoottinen aine, joka voi lamaanutua keskushermoston ja aiheuttaa tajuttomuutta tai lopulta kuoleman. Tästä on aiheutunut joukko onnettomuuksia ja kuolemantapauksia, joihin on usein liittynyt epäturvallisia työkentelykäytäntöjä ja liiallista altistumista. Tällöin kyseessä on yleensä ollut aineen käyttö avoimissa altaissa teollisuudessa tai laajamittainen ammattikäyttö. Suljetuttujen järjestelmien käyttö, aina kun se on mahdollista, poistaa tällaiset riskit.

3.4 Dikloorimetaanin tuotantomäärät Euroopassa (Saksassa, Ranskassa, Italiassa, Espanjassa, Alankomaissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Romaniassa sijaitsevista tuotantolaitoksista) ovat hitaasti pienentymässä sitä mukaa kuin muita tuotteita alkaa olla saatavissa. Euroopassa nykyään tuotetuista noin 240 000 tonnista noin 100 000 tonnia menee vientiin. Jäljelle jäävästä määrästä 30–50 prosenttia menee lääketeollisuuden käyttöön ja 10–20 prosenttia myydään puhtaana dikloorimetaanina maalinpoistoaineissa. Lääketeollisuudesta saadaan vastaava tonnimäärä kierrätettyä dikloorimetaania. Nyt tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa käsitellään yksinomaan dikloorimetaanin käyttöä maalinpoistoaineissa.

3.5 Maalinpoisto on useimmille kotitalouksille tuttua perustoimintaa, jota tehdään puu-, metalli-, kivi- ja kipsiesineiden ja -pintojen kunnostamiseksi ja somistamiseksi sekä sisällä että ulkona. Alan useista erityismarkkinoista mainittakoon taide-teosten restaurointi, graffitien poisto sekä junien ja lentokoneiden kaltaisten suurten liikkuvien esineiden uudelleenmaalaus.

3.6 Maalinpoistoaineet jaetaan melko mielivaltaisesti kolmeen luokkaan eli teollisuuskäyttöön tarkoitettuihin aineisiin (suuria määriä aineita käytetään jatkuvasti samassa paikassa), ammattikäyttöön tarkoitettuihin aineisiin (ammattilaiset, rakentajat ja somistajat käyttävät aineita useissa eri paikoissa) ja kuluttajakäyttöön tarkoitettuihin aineisiin (yksityishenkilöt käyttävät aineita satunnaisesti kodin kunnossapitoon).

3.7 Todellisten tapaturmien määrää kussakin näissä luokassa on vaikeaa määrittää. Koska dikloorimetaanin yliannostuksen oireet muistuttavat sydämen toimintavajauksen oireita, ilmoitettujen tapausten määrä saattaa olla jonkin verran todellista määrää pienempi (tai sitten ei). RPA:n (Risk & Policy Analysts Limited) konsulttien komissiolle esittämien tietojen mukaan dikloorimetaanipohjaisten maalinpoistoaineiden käyttö on Euroopassa viimeisten 20 vuoden aikana aiheuttanut vuosittain 3–4 tapaturmaa, joista yksi johtaa kuolemaan. Kuolemantapauksia on ollut eniten Ranskassa (6), Saksassa (6) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (5) ja muita tapaturmia Yhdistyneessä

kuningaskunnassa (36), Ruotsissa (12) ja Ranskassa (6). Etelä-Euroopassa on RPA:n tutkimana ajanjaksona (1930–2007) ilmoitettu vain yksi kuolemantapaus, Espanjassa vuonna 2000 tapahtunut kuolemaan johtanut teollisuustapaturma. Paikalliset ilmasto-olot ja työskentelykäytännöt saattavat hyvin vaikuttaa asiaan. Lämpimällä säällä ikkunat ovat aina auki, ilmanvaihto toimii ja riskit jäävät vähäisiksi. Viileämmässä ilmastossa tilanne saattaa olla päinvastainen.

3.8 Kuolemantapaukset jakaantuivat tasan teollisuus- ja ammattikäytön välillä. Valtaosan muista tapaturmista ilmoitettiin tapahtuneen ammatillisiksi luokitelluille käyttäjille. Kuolemantapauksien syyksi on ilmoitettu lähes yksinomaan riittämätön ilmanvaihto ja epätarkoituksenmukaiset henkilönsuojaimet erityisesti kun on käytetty suuria avoimia altaita.

3.9 Ranskassa vuonna 1993 tapahtunutta, tavallisen kuluttajan (tai ammatillaisen) kuolemaan mahdollisesti johtanutta onnettomuutta ei enää voida tarkistaa, ja tämä yksittäinen erityistapaus onkin asetettu kyseenalaiseksi. Ainoan toisen kuluttajan kuolemaan johtaneen tapaturman ilmoitetaan tapahtuneen Alankomaissa vuonna 1960. Myös muut tekijät ovat voineet vaikuttaa asiaan.

3.10 Dikloorimetaanipohjaisille kemiallisille maalinpoistoaineille on tietysti olemassa vaihtoehtoja. Vaihtoehtoiset menettelyt jaetaan yleensä seuraaviin kolmeen ryhmään: fyysinen tai mekaaninen poisto (hionta, kaavinta, hiekkapuhallus), pyrolyttinen tai lämpöpoisto (käyttämällä uuneja, leijupoltotekniikkaa, puhalluslamppeja tai lämpöpistooleja) sekä kemiallinen poisto (käyttämällä tehokkaita liuottimia, muun muassa dikloorimetaania, syövyttäviä, tavallisesti erittäin emäksisiä nesteitä tai tahnoja tai muurahaishappo- tai vetyperoksidipohjaisia seoksia). Kukin näistä menetelmistä voi olla toimiva ja suosituin vaihtoehto tietyissä erityisolissa. Niillä kaikilla on omat riskinsä, jotka voivat liittyä hiukkasaltistukseen, korkeisiin lämpötiloihin, tulen käyttöön, räjähdysvaaraan, silmien tai ihon ärsyntymiseen tai ennen vuotta 1960 käytetyillä maaleilla maalattujen poistettavien pintojen koostumukseen. Käsiteltäessä 100-vuotiaita tai vanhempia monikerroksisia maalipintoja vanhoissa, mutta edelleen käyttökelpoisissa tai jopa erittäin halutuissa rakennuksissa, joissa ehkä myös on arkoja pintoja, jotka eivät saa vahingoittua, on harkittava useampaa kuin yhtä menettelytapaa ja työhön tarvitaan tietty määrä kokemusta.

3.11 Näiden kolmen eri vaihtoehtoisen ratkaisun markkinaosuuksista tai neliometriä kohden lasketuista maalinpoistokustannuksista ei ole annettu tietoa. Dikloorimetaanin arvellaan edelleen olevan kuluttajien yleisimmin käyttämä liuotin. Myös natriumhydroksidipohjaiset sovellukset ovat suosittuja. Jopa kyseisen kemikaaliryhmän sisällä kustannusvertailu on vaikeaa. Yleisesti ollaan yhtä mieltä siitä, että dikloorimetaanipohjaiset maalinpoistoaineet vaikuttavat kilpailevia tuotteita halvemmalla, kun hintaa arvioidaan käytettävän määrän perusteella. Tämä hintaetu häviää todennäköisesti, jos suojavarusteista (mikäli niitä käytetään) ja jätehuollosta (silloin kun niillä on merkitystä) aiheutuvat kustannukset otetaan täysimääräisesti huomioon.

3.12 Kokonaiskustannukset riippuvat myös halutun tehon saamiseksi tarvittavista vaikutusajoista. Terveydelle vähemmän haitalliset mutta hitaammin vaikuttavat tuotteet ja prosessit lisäävät työkuukustannuksia ja pienentävät voittoja. Korkeammassa

lämpötilassa höyrystyvät liuottimet antavat mahdollisuuden peittää suurempia pintoja samalla kertaa, mutta pidentävät työaikaa. Kuluttajien lyhytaikainen altistuminen aineille korvautuu pidempiaikaisella altistumisella, ja aineiden käytöstä aiheutuu kotitalouksille enemmän häiriötä. (RPA:n oletus, että kuluttajat kiinnittävät muita vähemmän huomiota työhön kuluvaan aikaan, koska he tekevät tavallisesti maalinpoistotyöt vapaa-ajallaan, on ilman muuta syytä asettaa kyseenalaiseksi.) Kaikille käyttäjille on oleellista, että otetaan käyttöön uusia työskentelymenetelmiä ja että muutetaan työprosesseja. Teollisuudessa siirtyminen vesipohjaisten tuotteiden käyttöön pienentää ilmanvaihtokustannuksia mutta lisää merkittävästi allas- ja putki-työkustannuksia korroosion minimoimiseksi. Kaikkien näiden eri tekijöiden valossa on erittäin vaikea ennustaa, minkälaisia vaikutuksia jonkin vaihtoehtoisen ratkaisun rajoittamisella olisi. Näissä olosuhteissa kuluttajiin kohdistuu erityisriskkejä, ja eri hallintotason ristiriitaisten näkemysten perusteella on vain vähän näyttöä siitä, että vaihtoehtoisia tuotteita tai prosesseja koskevat kuluttajien valinnat olisivat heidän omien etujensa mukaisia.

3.13 Yksi suosittu vaihtoehto liuottimena käytettävälle dikloorimetaanille, N-metyyli-2-pyrrolidoni, luokiteltiin äskettäin kuuluvaksi lisääntymiselle vaarallisten aineiden luokkaan 2, minkä seurauksena kyseistä ainetta sisältävien yhdisteiden myynti yleisölle (mutta ei ammatillis- tai teollisuuskäyttöön) mahdollisesti kielletään. Muut liuottimet, kuten 1,3-dioksolaani, ovat erittäin helposti syttyviä.

3.14 Kaksiemäksisiin estereihin (DBE) — dimetyyliadiipaatin, sukkinaatin ja glutaraatin seoksiin — perustuvat järjestelmät vaikuttavat nykyään lupaavimmilta vaihtoehdoilta, sillä on vain vähän syitä olla huolestunut siitä, että niillä olisi merkittäviä terveys- tai ympäristövaikutuksia. Myös dimetyylisulfoksidi (DMSO) ja bentsyylialkoholi vaikuttavat melko turvallisista vaihtoehdoilta. Se, pitävätkö käyttäjät mitään niistä kustannustehokkaana vaihtoehtona, riippuu kuitenkin monista tekijöistä, eikä voida taata, että niitä alettaisiin yleisesti käyttää ”turvallisina” vaihtoehtoina.

3.15 Yleisesti ottaen on selvää, ettei ole yhtä, kaikilta osin hyväksyttävissä olevaa lähestymistapaa — ja että epäasianmukaiset toimet voivat hyvin lisätä ilmoitettujen tapaturmien nykyistä, suhteellisen pientä määrää. Ongelmana on löytää ratkaisu, joka tyydyttää kaikkia asianomaisia tahoja, erityisesti jäsenvaltioita, joiden kokemukset poikkeavat toisistaan ja jotka täysin perustellusti pitävät tiukasti kiinni omista kannoistaan.

4. Komission ehdotuksen pääkohdat

4.1 Komission ehdotuksen tarkoituksena on suojella ihmisten terveyttä ja ympäristöä sekä säilyttää dikloorimetaanin sisämarkkinat, erityisesti kun sitä käytetään maalinpoistoaineiden keskeisenä ainesosana teollisuus-, ammatti- ja kuluttajakäytössä.

4.2 Ehdotuksella pyritään kieltämään dikloorimetaanipohjaisten maalinpoistoaineiden myynti muille kuluttajille ja ammatikäyttäjille kuin niille, jotka ovat saaneet jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten hyväksymän erityiskoulutuksen ja myöntämän luvan. Myynti teollisuuslaitoksille olisi mahdollista vain, jos noudatetaan tiettyjä turvatoimia, jotka koskevat

erityisesti tehokasta ilmanvaihtoa sekä asianmukaisten henkilön-suojainten hankkimista ja käyttöä. Kaikissa dikloorimetaani-pohjaisissa yhdisteissä on oltava pysyvällä tavalla merkittynä seuraava maininta: "Vain teollisuus- ja ammattikäyttöön" (aineita saavat tällöin oletettavasti käyttää vain henkilöt, joilla on siihen asianmukainen lupa).

4.3 Uusia dikloorimetaanipohjaisia maalinpoistoaineita ei saisi saattaa markkinoille luovutettaviksi yleisölle tai ammattikäyttäjille 12 kuukautta päätöksen voimaantulon jälkeen. Aineiden luovuttaminen näille kahdelle käyttäjäryhmälle olisi kiellettyä 24 kuukautta päätöksen voimaantulon jälkeen.

4.4 Päätöksen on määrä tulla voimaan kolmantena päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

4.5 Ehdotukseen liittyy perusteluosa sekä komission valmisteluasiakirja (vaikutustenarviointi). Lisätietoja on ulkopuolisten konsulttien (RPA, TNO) komissiolle tekemissä vaikutustenarvioinneissa sekä erityisasiheita käsittelevissä raporteissa (ETVAREAD-asiantuntijaryhmän raportti höyrystymisenesto-aineiden tehosta). Nämä asiakirjat on lisäksi käsitelty asianomaisessa tiedekomiteassa (SCHER). Dikloorimetaanista ei ole tehty EU:n virallista riskinarviointia (*Risk Assessment Report*, RAR), koska mikään sidosryhmä ei ole määrittänyt sitä prioriteetti-aineeksi jo esille tulleista huolenaiheista huolimatta.

4.6 Eräät EU:n jäsenvaltiot (ja eräät muut tärkeät taloudet ja kauppakumppanit, kuten Sveitsi ja Yhdysvallat) ovat lisäksi tehneet tutkimuksia tukeakseen asiaa koskevia erityissäännöksiään ja poliittisia kantojaan, jotka ovat usein erittäin ristiriitaisia keskenään. Asianomaiset elinkeinoalat ovat tuottaneet runsaasti tietoa eri tuotteiden prosessien mahdollisista riskeistä ja suhteellisista eduista. Ei ole mitenkään yllättävää, että myös nämä tiedot ovat keskenään ristiriitaisia. Muiden sidosryhmien kommentteja kerättiin työturvallisuutta ja työterveyttä koskeneen eurooppalaisen teemaviikon *Building in Safety* yhteydessä vuonna 2004 järjestetyn, Tanskan maalariliiton isännöimän asiantuntijakonferenssin jälkeen. RPA:n mukaan Euroopan kuluttajaliitto BEUC, Euroopan kaivos-, kemikaali- ja energiayöläisten liitto EMCEF ja Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö EAY eivät huhtikuuhun 2007 mennessä olleet vielä ilmoittaneet virallisia kantojaan asiaan.

5. Yleistä

5.1 ETSK panee merkille ongelmat, joita komissio on kohdannut, kun se tehnyt kustannustehokkaan ja oikeasuhteisen ehdotuksen direktiivin 76/769/ETY muuttamiseksi siten, että siihen lisätään säännöksiä dikloorimetaanin käytöstä liuottimena maalinpoistoaineissa. Dikloorimetaanin käytöstä aiheutuneita tarkistettuja tapaturmia on ilmoitettu ja todennettu suhteellisen vähän. Tapauksia on saatettu ilmoittaa niiden todellista määrää vähemmän (tai sitten ei). Nykyistä lainsäädäntöä ei aina ole noudatettu, ja myös merkintäsääntöjen noudattaminen vaikuttaa puutteelliselta. Vaihtoehtoisia tuotteita ja prosesseja on olemassa, mutta niitä ei ole arvioitu ja niihin kaikkiin liittyy riskejä. Näin ollen on hyviä perusteita sille, että jäsenvaltioiden näkemykset poikkeavat toisistaan. Ei ole mitään takeita siitä, että ehdotuksen kokonaistulos hyödyttäisi yhtäkään sen vaikutuspiiriin todennäköisimmin kuuluvista ryhmistä.

5.2 ETSK toteaa myös, että ilmeisistä aikataulusyistä tämä on viimeinen mahdollisuus ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin kyseisen direktiivin puitteissa. Jos jäsenvaltiot ja Euroopan parla-

mentti eivät pääse yksimielisyyteen asiassa eikä ehdotettua päätöstä (tai jotakin sen muunnelmia) hyväksyttyä eikä panna täytäntöön, uusiin toimenpiteisiin ei voida ryhtyä ennen kuin dikloorimetaanin kaikki käyttötarkoitukset arvioidaan asetuksen (EY) N:o 1907/2007 (REACH) perusteella.

5.3 ETSK on vahvasti sitä mieltä, että tällainen viivästys on tarpeeton ja epätarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon tarve suojella ympäristöä ja kaikkien käyttäjien terveyttä työpäikällä ja muualla. ETSK on tässä kuten myös kaikissa muissa kysymyksissä erittäin huolestunut sisämarkkinoiden pirstoutumisesta. Kaikille asianosaisille tulisi olla selvää, että asiassa on päästävä yhteisymmärrykseen ja että yhteisymmärryksen on perustuttava siihen, että pyritään hallitsemaan riskit eikä korvaamaan yhtä riskiä toisella.

5.4 ETSK toteaa tässä yhteydessä, että dikloorimetaania voidaan tuottaa, varastoida, kuljettaa ja käyttää turvallisesti suljetuissa järjestelmissä. Dikloorimetaani ei syty helposti eikä se edistä alailmakehän otsonin muodostumista. Avoimissa järjestelmissä, kuten maalinpoistoaineissa, dikloorimetaanin käyttö aiheuttaa kuitenkin ongelmia, jotka johtuvat sen haihtuvuudesta (se höyryntyy helposti), muodostuvan höyryn tiheydestä (höyry kerääntyy kulloisenkin tilan pohjalle tai sinne missä ilmanvaihto on puutteellinen) ja sen narkoottisista vaikutuksista (se saattaa aiheuttaa tajuttomuutta ja lopulta kuoleman). Kaikki nämä seikat lisäävät lapsiin kohdistuvia riskejä. Dikloorimetaani on myös luokiteltu luokkaan 3 kuuluvaksi syöpää aiheuttavaksi aineeksi, ja dikloorimetaania sisältävien tuotteiden merkinnät perustuvat pääasiassa juuri tähän mahdolliseen riskiin.

5.5 RPA ja muut tahot ovat kaikki huomauttaneet, että tämä on sekä harhaanjohtavaa että riittämätöntä, jos halutaan varmistaa käyttäjien asianmukainen suojele työpäikoilla ja muualla. Nykyiseen lainsäädäntöön tai Yhdistyneiden Kansakuntien tarkistetun, maailmanlaajuisesti yhdenmukaistetun kemikaalien luokitus- ja merkintäjärjestelmän (GHS) perusteella annettuihin muihin vastaaviin säännöksiin ei sisälly riskiä tai turvallisuutta koskevia R (*Risk*) tai S (*Safety*) -lausekkeita eikä niissä säädetä merkinnöistä, joilla varoitettaisiin riittävästi aineen narkoottisista vaikutuksista (ja siitä aiheutuvasta kuolemanvaarasta) tai — mikä on vielä yllättävämpää — lapsiin kohdistuvista vakavista vaaroista (tämä koskee luonnollisesti useita kotitalouksissa käytettävä tuotteita ja prosesseja).

5.6 Myös keskittyminen mahdolliseen, mutta toistaiseksi todistamattomaan syöpäriskiin on harhaanjohtavaa. Terveys- ja ympäristöriskejä käsittelevä tiedekomitea SCHER huomautti höyrystymisenestoaineita käsittelevästä ETVAREAD-asiantuntijaryhmän raportista antamassaan lausunnossa, etteivät metaboliset mekanismit ole päätepisteitä testattaessa hiirillä samanlaiset kuin ihmisillä ja että esitetyn näytön perusteella on siten epätodennäköistä, että dikloorimetaani aiheuttaisi syöpää. Todelliseen käyttöön perustuvaa näyttöä on vain vähän. Yhdysvalloissa on käynnissä kaksi merkittävää tutkimusta kohderyhmien altistumisesta dikloorimetaanille muilla teollisuudenaloilla, mutta niiden tulokset eivät kuitenkaan vielä ole saatavissa. EU:ssa tutkitut kohderyhmät ovat voineet altistua muille tunnetuille syöpää aiheuttaville aineille kuten styreenille. RPA ei esitä mitään näyttöä siitä, että altistuminen maalinpoistoaineissa käytettävälle dikloorimetaanille aiheuttaisi todellisen syöpäriskin. Vaatimus tuotteiden merkitsemisestä vaaralausekkeella R68 (pysyvien vaurioiden vaara) ei siten näissä olosuhteissa ole kovin hyödyllinen.

5.7 Olisi myös pantava merkille, että RPA:n esittämistä, vuosia 1930–2007 koskevista tapaturmatilastoista käyvät selvästi ilmi vaarat, jotka liittyvät liialliseen altistumiseen dikloorimetäänille yleensä huonojen työskentelykäytäntöjen seurauksena. Vastaavia tietoja vaihtoehtoisista prosesseista ja tuotteista ei kuitenkaan ole kerätty. Voidaankin kysyä, missä määrin nämä tiedot voidaan laajentaa koskemaan muunlaista ammattikäyttöä tai kotiloissa tapahtuvaa kuluttajakäyttöä. Näyttö teollisuuskäytössä todetuista kroonisista (pitkäkestoista) terveysvaikutuksista saattaa olla (tai saattaa olla olematta) osoitus myös akuuteista (lyhytkestoista) haittavaikutuksista kuluttajakäytössä. Tapaturmatilastoja — joihin kyseisten tietojen voidaan ehkä katsoa kuuluvan — on vaikeampi jakaa oikeasuhteisesti.

5.8 Tutkimuksissa korostetaan myös työpaikoilla kaikkialla EU:ssa sovellettavien johdonmukaisten työperäisten altistumisraja-arvojen puuttumista. Yhtä ainetta (dikloorimetäänia) koskevat raja-arvot vaihtelevat huomattavasti eri jäsenvaltioissa, minkä lisäksi myös eri aineita (esim. dikloorimetäänia, kaksimäksisiä estereitä ja dimetyylisulfoksidia) koskevissa raja-arvoissa on suuria eroja. Tuottajien on otettava vastuu työntekijöidensä hyvinvoinnista, ja sääntelyviranomaisten on luotava tietoon perustuva, selvä ja johdonmukainen sääntelykehys tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

5.9 ETSK panee tässä yhteydessä merkille erityisesti Saksan liittotasavallan työ- ja sosiaaliministeriön laatimat, dikloorimetäänipohjaisia maalinpoistoaineita koskevat tekniset säännöt (vaarallisia aineita koskevat tekniset säännöt TRGS 612, helmikuussa 2006 päivätty versio). Muut tahot voisivat käyttää kyseisiä sääntöjä mallina pyrkiessään varmistamaan työturvallisuuden. Säännöt ovat myös paljon yksityiskohtaisemmat kuin nyt tarkasteltavana oleva komission ehdotus.

5.10 Useimmissa tapauksissa olisi siten esitettävä seuraavat kysymykset seuraavassa järjestyksessä: a) voidaananko käyttäminen prosessin turvallisuutta parantaa korvaavilla ratkaisuilla? b) jos ei, niin miksi? ja c) oletteko ryhtyneet kaikkiin asianmukaisiin toimenpiteisiin työturvallisuuden parantamiseksi työpaikallanne? Vaihtoehtoisten prosessien ja tuotteiden mahdolliset riskit ja edut olisi selvitettävä perusteellisesti. Ennen kaikkea on tehtävä jonkinlainen arvio siitä, minkälaisia todennäköisiä vaikutuksia on mahdollisella päätöksellä poistaa merkittäviä määriä tiettyä ainetta joiltakin markkinoilta, miten käyttäjät reagoivat ja parantavatko käyttäjien tekemät valinnat heidän henkilökohtaista terveyttään.

5.11 Esimerkinä mainittakoon erään jäsenvaltion jo toteuttama dikloorimetäänipohjaisten tuotteiden kieltö, joka koskee sekä teollisuus- että ammattikäyttöä. Kyseessä on dikloorimetäänia sisältävien tuotteiden myyntikieltö, eikä itse dikloorimetäänia kieltö. Tehokasta maalinpoistoainetta voidaan edelleen valmistaa sekoittamalla dikloorimetäänia metanoliin käyttöpaikalla. Näin syntyvä tuote on halvempi, mutta siitä puuttuvat asianmukaisesti valmistetun tuotteen tehoa ja turvallisuutta parantavat pinta-aktiiviset ja höyrystymisenestoaineet. Kiellon vaikutukset eivät siten ole toivotut.

5.12 Kuten RPA ja komissio toteavat, eri käyttäjien erottelemista eri luokkiin on vaikea perustella ja noudattaa todellisissa oloissa. Ainoa todellinen ero on, että samassa paikassa tapahtuva, erittäin tehokas ja jatkuva maalinpoisto vaatii tuotteiden upottamista suuriin avoimiin kemikaalialtaisiin. Muualla tehtävä maalinpoisto ei yleensä vaadi upottamista eikä siten suurten avoaltaiden käyttöä. Tuotantolaitoksissa tehtävää maalinpoistoa säännellään muilla, esimerkiksi liuotinpäästöjä ja jäteveden laatua koskevilla direktiiveillä, ja niitä olisi sovellettava tiukasti. Muualla tehtävän työn sujuminen riippuu enemmän yksittäisten henkilöiden huolellisuudesta ja terveestä järjestä. Työnantajan (niissä tapauksissa, joissa sellainen on) velvollisuutena on luonnollisesti varmistaa, että kaikilla työntekijöillä on mahdollisimman asianmukaiset työskentelyolosuhteet.

5.13 Ammattikäyttäjien luokka olisi lisäksi jaettava kahteen osaan eli niihin, jotka osallistuvat säännöllisesti erityisiin puhdistusoperaatioihin (esim. graffitien poistamiseen, julkisivuremontteihin tai junien ja lentokoneiden uudelleenmaalaamiseen) ja niihin, joiden on vain satunnaisesti tehtävä maalinpoistotyötä tuottoisamman toiminnan välttämättömänä mutta aikaa vievänä esivaiheena (rakentajat, somistajat ja kuluttajat). Viimeksi mainitun ryhmän tarpeet, valmiudet ja heikkoudet vaikuttavat yhteneviltä, ja niitä olisikin kohdeltava samalla tavalla.

5.14 Lisäksi eri näkemysten yhteensovittamiseksi ehdotetaan, että säännöksistä voitaisiin poiketa kouluttamalla tiettyjä toimijoita ja myöntämällä niille lupia. On kuitenkin vaikeaa rinnastaa dikloorimetäänipohjaisten maalinpoistoaineiden käyttöä esimerkiksi asbestinpoistoon tai ydinjätteen käsittelyyn, joita varten tarvitaan ilman muuta lupa. Kun otetaan huomioon tällaisen järjestelmän täytäntöönpanosta ja valvonnasta aiheutuvat suuret kustannukset, on vaikea nähdä, miten kyseinen ehdotus vastaisi kenenkään tarpeita.

6. Erityistä

6.1 Edellä mainituista syistä ETSK ei pidä nyt käsiteltävänä olevaa ehdotusta oikeasuhteisena. Komitean mielestä ei myöskään ole todennäköistä, että se itsessään vähentäisi tapaturmia työpaikoilla tai muualla. Kun otetaan huomioon suuret erot jäsenvaltioiden käytännön toimissa ja politiikassa, on viipymättä harkittava muiden lähestymistapojen soveltamista.

6.2 Niihin voisi sisältyä dikloorimetäänipohjaisten maalinpoistoaineiden pakkaamista ja merkitsemistä koskevien säännösten muuttaminen onnettomuusriskin minimoimiseksi ja todellisten riskien korostamiseksi. Tuotteiden myymistä henkilöille, jotka eivät jatkuvasti tee maalinpoistotöitä tuotantolaitoksissa tai muualla, tulisi rajoittaa riippumatta siitä, onko kyseessä ammattilainen vai tavallinen kuluttaja. Pakkaus- ja ostoskohtainen enimmäismyymintämäärä voisi tällöin olla 1 litra. Pakkaukset olisi suljettava siten, etteivät lapset saa niitä auki, siten kuin asiaa koskevissa nykyisissä tai tulevaisuuden EU:n asetuksissa ja direktiiveissä ja/tai EN ISO standardeissa 8317:2004 ja 862:2005 määritetään. Myös läikkymisen estävät kapeat kaulat olisivat hyödyllisiä, joskin tästä johtuva tarve dekantoida tuote ennen pensselillä käsittelyä heikentää niiden tehoa. Valmistajien

olisi aktiivisesti pyrittävä kehittämään uusia entistä turvallisempia jakelujärjestelmiä, jos ne haluavat varmistaa kyseisten tuotteiden elinkelpoisuuden pitkällä aikavälillä. Tuotteita tulisi myydä vähintään 20 litran suuruisissa tukkuerissä kaikille muille käyttäjille teolliseen tai jatkuvaan ammattikäyttöön. Valmistajien ja tavarantoimittajien olisi otettava vastuu siitä, että tuotteista huolehditaan asianmukaisesti kyseisissä olosuhteissa, sekä taatava riittävä tiedotus ja koulutus niiden turvallisen käsittelyn ja loppusijoituksen varmistamiseksi kaikissa käyttöoloissa.

6.3 Jo käytössä olevia varoitusmerkkejä ja lausekkeita täydentämään olisi kiireesti kehitettävä narkoottisista vaikutuksista varoittavia uusia merkkejä ja R- ja S-lausekkeita. Samalla olisi varoitettava lapsiin kohdistuvista vaaroista. Dikloorimetaanipohjaisten maalinpoistoaineiden (ja muiden samalla tavalla vaikuttavien tuotteiden) yhteydessä kaikille käyttäjille sopiva varoitus voisi olla sanamuodoltaan seuraavanlainen: "Narkoottinen aine: suuret pitoisuudet voivat aiheuttaa tajuttomuutta ja lopulta kuoleman. Ei saa käyttää lasten tai herkästi altistuvien aikuisten läsnä ollessa eikä suljetussa tilassa. Voimakas höyrystyminen voi aiheuttaa tukehtumisvaaran". Tällainen varoitus vaikuttaa saatujen todisteiden perusteella aiheelliselta, ja se tuntuu vastaavan todellisia tarpeita. Varoituseuseet eivät saisi hukkua muiden, vähemmän tärkeiden varoitusten joukkoon. Tehokas varoituseusee sekä täysin selvä varoitusmerkki olisivat varmasti parempi tapa muistuttaa tarpeesta suojella lapsia kuin useat paljon monimutkaisemmat ohjeet. Nykyinen S2-lauseke (Säilytettävä lasten ulottumattomissa) on tässä suhteessa riittämätön.

6.4 Työturvallisuuden parantamiseksi entisestään tarvitaan selvästi myös standardoidut ja johdonmukaiset EU:n laajuiset työperäiset altistumisraja-arvot. Ne saattaisivat olla yksi REACH-ohjelman hyödyllisistä tuloksista lähivuosina.

6.5 Hyvät työkäytännöt ja kaikkien nykyisten varotoimien tiivis seuranta ovat epäilemättä riskinhallinnan avaintekijöitä työpaikalla ja muualla. Valmistajat ja vähittäismyyjät ovat yhdessä vastuussa asianmukaisesta neuvonnasta sekä sen varmistamisesta, että suuri yleisö ja muut vaarallisia aineita tai menetelmiä epäsäännöllisesti käyttävät henkilöt ovat selvillä suosituksista. Turvallisuusneuvontaa ja turvavälineitä olisi parannettava yhtä innokkaasti ja aloitteellisesti kuin aineita, joiden käsittelymiksi niitä tarvitaan.

6.6 Saksalaisen TRGS 612 -säännön yhteydessä sovellettavan lähestymistavan olisi muodostettava perusta EU:n laajuisille varotoimille. Tarvittaessa voidaan lisätä ilmanvaihtoa tai jätteiden käsittelyä koskevia teknisiä lisäohjeita. Parhaat käytänteet olisi julkaistava ja saatava yhteiseen käyttöön.

6.7 Yhdysvalloissa parhaillaan tekeillä olevat tutkimukset pitkäaikaisen dikloorimetaanialtistumisen vaikutuksista olisi saatava päätökseen mahdollisimman pian, ja niiden tulokset olisi esitettävä terveys- ja ympäristöriskejä käsittelevän tiedekomitean SCHER:n arvioitaviksi. Olisi myös selvitettävä mahdollisuus määrittää sopivia kohderyhmiä asian tutkimiseksi Euroopassa.

6.8 Lisäksi maalinpoistoon liittyvät riskit olisi arvioitava järjestelmällisesti, jotta kaikki tuotteet ja prosessit voidaan arvioida vertailukelpoisella tavalla. Siten ymmärrettäisiin paremmin niiden suhteelliset suoritusarvot ja riskit, ja kuluttajilla olisi paremmat mahdollisuudet tehdä tietoon perustuvia valintoja työpaikalla ja muualla. Minkään näistä ehdotuksista ei kuitenkaan tulisi viivästyttää edellä käsiteltujen varotoimien hyväksymistä.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi neuvoston direktiivien 68/151/ETY ja 89/666/ETY muuttamisesta tietäntyyppisten yritysten julkaisu- ja käännöselvoitteiden osalta"

KOM(2008) 194 lopullinen — 2008/0083 COD

(2009/C 77/06)

Neuvosto päätti 23. toukokuuta 2008 pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi neuvoston direktiivien 68/151/ETY ja 89/666/ETY muuttamisesta tietäntyyppisten yritysten julkaisu- ja käännöselvoitteiden osalta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta antoi 21. huhtikuuta 2008 lausunnon valmistelun "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 447. täysistunnossaan (syyskuun 18 päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Edgardo Maria **Iozian** ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 72 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa ehdotetun direktiivin sisältöä ja katsoo, että kyseessä on edistysaskel pyrittäessä yksinkertaistamaan hallintomenettelyjä tiedonannon "Strateginen katsaus: sääntelyn parantaminen Euroopan unionissa" mukaisesti.

1.2 Ehdotus on jatkoa ETSK:ssa toimivan yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän esittämille myönteisille arvioille. Ryhmä on lukuisissa lausunnoissaan tukenut hallinnon yksinkertaistamiseen suunnattuja aloitteita yhtiöoikeuden alalla. Se katsoo, että vähentämällä yritysten kustannuksia tällaiset toimet lisäävät merkittävästi eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä, kunhan samalla suojataan muiden sidosryhmien edut.

1.3 ETSK korostaa, että käsillä oleva ehdotus koskee direktiivien 68/151/ETY (ensimmäinen direktiivi yhtiöoikeudesta) ja 89/666/ETY (yhdestoista direktiivi yhtiöoikeudesta) muuttamista ja että sen tarkoituksena on yksinkertaistaa ja vähentää hallinnollisia rasitteita tietäntyyppisten yritysten julkaisu- ja käännöselvoitteiden kaltaisilla arkaluonteisilla aihealueilla. Ne aiheuttavat yrityksille usein kohtuuttomia ja toisinaan myös perusteettomia rasitteita.

1.4 ETSK tukee ehdotettuja toimenpiteitä, koska niiden avulla voidaan tekemällä yhteisön lainsäädäntöön pieniä muutoksia vähentää yritysten hallinnollisia rasitteita vaikutustenarvioinnissa esitetyllä tavalla ja poistaa mahdollisuudet luoda tarpeettomia esteitä tavaroiden ja palveluiden vapaalle liikkuvuudelle unionissa.

1.5 ETSK suhtautuuakin myönteisesti ehdotettuihin toimenpiteisiin ja kehottaa neuvoston tavoin komissiota käynnistämään jatkossa uusia toimia eri aloilla vielä olemassa olevien aiheittomien hallintovelvoitteiden vähentämiseksi, koska ne rasittavat yrityksiä ja heikentävät niiden valmiuksia vastata maailmanlaajuisen kilpailun aiheuttamiin haasteisiin tuomatta mitään lisäarvoa käyttäjille.

1.6 ETSK suosittaa, että komissio kehottaa jäsenvaltioita jatkamaan yrityshallinnon yksinkertaistamista ja siirtämään internetiin kaikki tiedot, jotka voimassaolevien lakien ja asetusten mukaan on julkaistava.

2. Tausta

2.1 Vuonna 2005 tehtyjen tarkistusten jälkeen komissio käynnisti lainsäädännön yksinkertaistamista koskevan ohjelman vähentääkseen voimassaolevista säännöksistä yrityksille aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollisia rasitteita, koska tarpeettomat kustannukset jarruttavat yhteisön taloudellista toimintaa ja vahingoittavat yritysten kilpailukykyä.

2.2 Komissio julkisti 14. marraskuuta 2006 tiedonannon "Strateginen katsaus: sääntelyn parantaminen Euroopan unionissa" ⁽¹⁾ ja työasiakirjan "Hallintomenojen määrittäminen ja hallinnollisen rasituksen keventäminen Euroopan unionissa" ⁽²⁾. Näissä aloitteissa korostetaan, että yrityksille voidaan tuottaa konkreettista taloudellista hyötyä silloin, kun yksinkertaistaminen on mahdollista ilman kielteisiä vaikutuksia kyseisten tietojen tarvisijoille.

2.3 Strategista ohjausta on sen jälkeen vahvistettu maaliskuussa 2007 käynnistetyllä hallinnollisten rasitteiden vähentämiseen tähtäävällä toimintaohjelmalla ⁽³⁾ (jota ei ole vielä julkaistu virallisessa lehdessä), jossa asetetaan tavoitteeksi niistä johtuvien kustannusten vähentäminen 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä.

⁽¹⁾ "Strateginen katsaus: sääntelyn parantaminen Euroopan unionissa", KOM(2006) 689 lopullinen, EUVL C 78, 1.4.2007, s. 9.

⁽²⁾ "Hallintomenojen määrittäminen ja hallinnollisen rasituksen keventäminen Euroopan unionissa", KOM(2006) 691 lopullinen.

⁽³⁾ "Toimintaohjelma hallinnollisen rasituksen keventämiseksi Euroopan unionissa", KOM(2007) 23 lopullinen.

2.4 Maaliskuussa 2007 hyväksyttiin nopeutetulla menettelyllä useampia hallinnollisten rasitteiden vähentämistä koskevia ehdotuksia, ja 10. heinäkuuta 2007 komissio julkisti tiedonannon, joka sisältää sen ehdotukset yhtiöoikeutta, kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskevien säädösten yksinkertaistamiseksi ⁽⁴⁾.

2.5 Eurooppa-neuvosto kehotti 13.–14. maaliskuuta 2008 pidetyssä kokouksessaan komissiota jatkamaan samansuuntaisia toimia ja esittämään uusia ehdotuksia hallintorasitteiden vähentämiseksi ⁽⁵⁾.

2.6 Käsillä oleva direktiiviehdotus liittyy tähän yhteyteen ja koskee yhtiöoikeuden alaan kuuluvia julkaisu- ja käännösvelvoitteita ja sen tarkoituksena on vähentää rasitteita, jotka eivät tarjoa käyttäjille lisäarvoa, tai poistaa ne kokonaan.

3. Komission ehdotus

3.1 Komission mukaan käsillä olevan ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä vähentämällä ja/tai poistamalla nykyisestä lainsäädännöstä johtuvia hallinnollisia velvoitteita, jotka eivät vastaa kyseisten tietojen käyttäjien vaatimuksia ja aiheuttavat yrityksille tarpeettomia lisäkustannuksia.

3.2 Ehdotukseen sisältyy neuvoston direktiivien 68/151/ETY (ensimmäinen direktiivi) ja 89/666/ETY (yhdestoista direktiivi) muuttaminen tietäntyyppisten yritysten julkaisu- ja käännösvelvoitteiden osalta.

3.3 Ensimmäisen direktiivin osalta ehdotuksessa määritellään uusi vähimmäisvelvoite, joka sisältyy nykyisin yhtiöoikeutta koskevan direktiivin 68/151/ETY 3 artiklan 4 kohtaan. Artiklan muuttamisella pyritään poistamaan tiettyjä velvoitteita, jotka koskevat yhtiöiden perustamisesta ilmoittavien kansallisten tiedotteiden ja tilinpäätösten julkaisemista. Nykyisen lainsäädännön mukaan ne on julkaistava vuosittain.

3.4 Yksinkertaistaminen ei vähennä tietojen käyttäjien saamaa lisäarvoa, koska nykyisin kaupparekisterin sisältämät tarpeelliset tiedot (joiden saatavuus jäsenvaltioiden on varmistettava) ovat käytettävissä verkossa sähköisten palveluiden yleistymisen ansiosta.

3.5 Jäsenvaltioiden on asetettava tiedot aikajärjestyksessä olevaan sähköiseen julkaisuun ja ne voivat edelleen määrätä lisävelvoitteita edellyttäen, että niistä ei aiheudu yrityksille lisäkustannuksia.

⁽⁴⁾ ”Yritysten liiketoimintaympäristön yksinkertaistaminen yhtiöoikeuden, tilinpäätösten ja tilintarkastuksen alalla”, (KOM(2007) 394 lopullinen).

⁽⁵⁾ Brysselissä 13. ja 14. maaliskuuta 2008 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät, 7652/08, concl. 1.

3.6 Yhtiöoikeutta koskevan direktiivin 89/666/ETY (yhdestoista direktiivi) osalta muutetaan nykyistä käytäntöä, jonka mukaan kaikki yritystä koskevat tiedot on käännettävä myös siinä tapauksessa, että yritys perustaa uuden sivuliikkeen.

3.7 Uuden direktiivin 4 artiklassa säädetään, että asiakirjat on julkaistava jollakin yhteisön virallisista kielistä, mutta sen mukaan riittää, että käännökset todistetaan oikeaksi jonkin jäsenvaltion viranomaisten tunnustamaa menettelyä noudattaen. Kyseinen todistus on hyväksyttävä kaikissa jäsenvaltioissa, ja ne eivät voi asettaa muita muodollisia vaatimuksia kohdissa 1 ja 2 mainittujen velvoitteiden lisäksi. Näin saavutetaan tavoite minimoida käännöksistä ja oikeaksi todistamisesta aiheutuvat kustannukset.

3.8 Uuden direktiivin oikeusperustaa ei muuteta edellisiin nähden, joten perustana on siis edelleen EY:n perustamissopimuksen 44 artiklan 2 kohdan g alakohta. Lisäksi komissio katsoo, että muutokset ovat perusteltuja ja että ne ovat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisia.

3.9 Komissio toteaa, että ehdotettuja muutoksia ja vaikutustenarviointia on tarkasteltu perusteellisesti ja ne on hyväksytty menettelyssä, jossa sidosryhmien edustus oli kattava (110 osapuolta 22 jäsenvaltiosta). Nämä myönteiset tulokset on julkaistu sisämarkkinoiden ja palvelujen pääosaston Internet-sivustolla.

3.10 Esittämässään vaikutustenarvioinnissa komissio arvioi tilinpäätösten julkaisemisesta aiheutuvien kustannusten vähenemän noin 410 miljoonaa euroa ja rekistereihin tehtävien muutosten julkaisemisesta aiheutuvien kustannusten vähenemän noin 200 miljoonaa euroa vuodessa. Käännösten ja oikeaksi todistamisen osalta säästettäneen noin 22 miljoonaa euroa.

4. Yleiset huomiot

4.1 ETSK on useissa yhtenäismarkkinoiden seurantarhman toimintaan kuuluvissa lausunnoissaan ilmaissut kannattavansa hallintokäytäntöjen yksinkertaistamista ”Strateginen katsaus: sääntelyn parantaminen Euroopan unionissa” -aloitteen mukaisesti.

4.2 Komitean lausunnoissa tuetaan täysimääräisesti ohjelmaa, jonka tavoitteena on parantaa konkreettisesti yritysten kilpailukykyä vähentämällä yhtiöoikeuden alaan kuuluvia laajalti tarpeettomia ja liiallisia kustannuksia ilman, että ehdotetut toimet asettaisivat muiden sidosryhmien edut kyseenalaisiksi.

4.3 ETSK korostaa, että kyseinen ohjelma, jolla esitetään toimia julkaisu- ja käännösvelvoitteiden kaltaisilla arkaluonteisilla aihealueilla, paitsi vähentää kustannuksia merkittävästi vaikutustenarvioinnissa osoitetulla tavalla, myös lisää Euroopan unionin uskottavuutta, koska se poistaa mahdollisuudet luoda keinotekoisia ja perusteettomia esteitä tavaroiden ja palveluiden vapaalle liikkuvuudelle.

4.4 Komitea panee merkille, että tähän mennessä käynnistettyjen aloitteiden tavoitteita on arvioitu perusteellisesti ennakkolta

kiinnittäen huomiota toissijaisuuden ja suhteellisuuden kaltaisiin keskeisiin periaatteisiin ja että samalla on kuultu laajalti kaikkia sidosryhmiä.

4.5 ETSK suhtautuu siis myönteisesti ehdotettuun direktiiviin, jota se pitää merkittävänä edistysaskeleena yksinkertaistamisstrategian kannalta. Lisäksi se kehottaa neuvoston tavoin komissiota käynnistämään uusia toimia muilla aloilla, joilla yksinkertaistamiseen tähtäävät toimenpiteet ovat tarpeen yrityksiä vielä rasittavien lukuisten velvoitteiden vähentämiseksi.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi neuvoston direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta keskisuuria yrityksiä koskevien tiettyjen julkistamisvaatimusten sekä konsolidoitujen tilinpäätösten laatimista koskevan velvoitteen osalta”

KOM(2008) 195 lopullinen — 2008/0084 COD

(2009/C 77/07)

Neuvosto päätti 23. toukokuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 44 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi neuvoston direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta keskisuuria yrityksiä koskevien tiettyjen julkistamisvaatimusten sekä konsolidoitujen tilinpäätösten laatimista koskevan velvoitteen osalta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta antoi 21. huhtikuuta 2008 asian valmistelun ”yhtenäis-markkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) työjärjestyksen 20 artiklan sekä 57 artiklan 1 kohdan mukaisesti yleisesittelijäksi Claudio **Cappellin** ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 59 puolesta ja 1 vastaan.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että neljännessä yhtiöoikeusdirektiivissä säädetty, pieniä yrityksiä koskevat poikkeukset laajennetaan koskemaan keskisuuria yrityksiä, sillä se keventää kyseisten yritysten raportointitaakkaa.

1.2 ETSK suhtautuu niin ikään myönteisesti seitsemännen yhtiöoikeusdirektiivin muutoksiin, sillä ne selkeyttävät mainitun direktiivin ja kansainvälisten kirjanpitostandardien (IFRS-standardien) sisältämien konsolidointisääntöjen välistä vuorovaikutusta.

1.3 ETSK arvostaa erityisesti sitä, että ehdotuksessa noudatetaan tilinpäätösraportoinnin yksinkertaistamistavoitetta: tilinpäätöstietojen käyttäjät eivät menetä tietoja merkittävässä määrin, eikä muihin sidosryhmiin kohdistu periaatteessa vaikutuksia. Ehdotettu yksinkertaistaminen perustuu pk-yritysten ja taloudellisten tietojen käyttäjien tarpeisiin.

1.4 Käyttäjien tarpeet voivat vaihdella EU:n eri jäsenvaltioissa, eikä tähän mennessä ole ollut saatavilla riittävästi tutkimustietoa ja perustelua niiden määrittelemiseksi. Ennen kuin pk-yrityksiin sovellettaviin, tilinpäätöstä koskeviin vaatimuksiin tehdään lisämuutoksia, olisi tarkasteltava neljännen ja seitsemännen yhtiölainsäädäntödirektiivin sisältämien vaihtoehtojen nykytilannetta jäsenvaltioissa. Tutkimuksesta tulisi selvittää a) nykyisten vaihtoehtojen käyttö, b) jäsenvaltioiden ilmoittamat perusteet valitseman vaihtoehdon käytölle ja c) selvitys siitä, miten jäsenvaltiot ovat onnistuneet saavuttamaan tavoitteensa.

1.5 ETSK suosittelee sen vuoksi, että alalla tehdään tutkimuksia, jotka toimisivat tulevaisuudessa järkevien toimintalinja-ehdotusten pohjana.

1.6 Tilinpäätösvaatimukset kuuluivat ensimmäisiin yhteisön tasolla yhdenmukaistettuihin lainsäädäntöaloihin. ETSK muistuttaa, että ala on keskeinen yhteismarkkinoiden toteutumisen kannalta, ja korostaa yhdenmukaistamisen merkitystä yhtäläisten toimintaedellytysten luomiseksi EU:ssa.

1.7 Pk-yritysten rajatylittävä kaupankäynti lisääntyy EU:ssa. On siis olemassa vahvat perusteet tilinpäätösraportointia koskevien puitteiden ja sääntöjen yhdenmukaistamisen kehittämiseksi, jotta voidaan yhtäältä tukea kyseistä kaupan kasvua ja toisaalta luoda kaupalle yhdenmukaiset toimintaedellytykset.

2. Taustaa

2.1 Maaliskuun 8 ja 9 päivänä 2007 kokoontunut Euroopa-neuvosto korosti päätelmissään, että hallinnollisten rasitteiden vähentäminen on tärkeää Euroopan talouden elvyttämiseksi erityisesti siksi, että siitä voi olla hyötyä pk-yrityksille.

2.2 Se painotti, että hallinnollisten rasitteiden vähentäminen EU:ssa pk-yritysten tilinpäätössääntöjä yksinkertaistamalla edellyttää Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden vahvaa yhteistä pyrkimystä. Tällaisten toimien oikeusperusta olisi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 44 artiklan 1 kohta ⁽¹⁾.

2.3 Tilinpäätökset ja tilintarkastus on määritelty aloiksi, joilla yritysten hallinnollista taakkaa voidaan yhteisössä vähentää ⁽²⁾.

2.4 Erityishuomiota on kiinnitetty pk-yritysten raportointivaatimusten keventämiseen entisestään.

2.5 Aiemmin on tehty joitakin muutoksia, jotta direktiivin 78/660/ETY ja 83/349/ETY soveltamisalaan kuuluvat yritykset voisivat käyttää IFRS-standardien (*International Financial Reporting Standards*) mukaisia tilinpäätösmenetelmiä.

2.6 Kansainvälisten tilinpäätösstandardien soveltamisesta 19. heinäkuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1606/2002 ⁽³⁾ nojalla yhtiöiden, joiden arvopapereita otetaan kaupankäynnin kohteeksi säännellyillä markkinoilla jossakin jäsenvaltiossa, on laadittava konsolidoidut tilinpäätöksensä IFRS-standardien mukaisesti, ja ne on tästä syystä vapautettu useimmista direktiivien 78/660/ETY ja 83/349/ETY vaatimuksista. Mainitut direktiivit luovat kuitenkin edelleen perustan pk-yritysten tilinpäätöksille yhteisössä.

2.7 Pk-yrityksiin sovelletaan usein samoja sääntöjä kuin suurempiin yrityksiin, mutta niiden erityisiä tilinpäätöstarpeita on

vain harvoin arvioitu. Erityisesti julkistamisvaatimusten määrän kasvu aiheuttaa kyseisille yrityksille huolta. Laaja-alaiset raportointisäännöt aiheuttavat taloudellisen taakan ja voivat ehkäistä pääoman tehokasta käyttöä tuotantotarkoituksiin.

2.8 Asetuksen (EY) N:o 1606/2002 soveltaminen on myös korostanut tarvetta selkeyttää direktiivissä 83/349/ETY vaadittujen tilinpäätösstandardien ja IFRS-standardien välistä suhdetta.

2.9 Direktiivin 78/660/ETY 34 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos perustamismenot voidaan kirjata taseen vastavaa-puolelle, niistä on annettava selvitys liitetiedoissa.

2.10 Pienyritykset voidaan mainitun direktiivin 44 artiklan 2 kohdan mukaisesti vapauttaa tästä julkistamisvelvoitteesta. Tarpeettomien hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi myös keskisuuret yritykset olisi voitava vapauttaa tällaisesta julkistamisesta.

2.11 Direktiivissä 78/660/ETY edellytetään toimialoittain ja maantieteellisten markkinoiden mukaan eritellyn liikevaihdon julkistamista. Tätä edellytetään kaikilta yrityksiltä, mutta pienyrityksille voidaan myöntää siitä poikkeus mainitun direktiivin 44 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Tarpeettomien hallinnollisten rasitteiden vähentämiseksi myös keskisuuret yritykset olisi voitava vapauttaa tästä julkistamisvaatimuksesta.

2.12 Direktiivissä 83/349/ETY edellytetään, että emoyhtiö laatii konsolidoidun tilinpäätöksen, vaikka sen ainoa tytäryritys tai ne kaikki kokonaisuudessaan olisivat vähämerkityksisiä samaisen direktiivin 16 artiklan 3 kohdan soveltamiseksi. Tästä syystä kyseiset yhtiöt kuuluvat asetuksen (EY) N:o 1606/2002 soveltamisalaan, ja niiden on laadittava konsolidoidut tilinpäätökset IFRS-standardien mukaisesti. Tätä vaatimusta pidetään työläänä, jos emoyhtiöllä on ainoastaan vähämerkityksisiä tytäryrityksiä.

2.13 Sen vuoksi emoyhtiö olisi voitava vapauttaa velvoitteesta laatia konsolidoitu tilinpäätös ja konsolidoitu toimintakertomus, jos sillä on ainoastaan sellaisia tytäryrityksiä, jotka katsotaan vähämerkityksisiksi sekä yksittäin että kokonaisuutena.

2.14 Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla toteuttaa tämän direktiivin tavoitteita eli keskisuuria yrityksiä koskeviin tiettyihin julkistamisvaatimuksiin sekä tiettyjen, yhteisön alueella toimivien yritysten konsolidoitujen tilinpäätösten laatimisvelvoitteen liittyvien hallinnollisten rasitteiden vähentämistä, vaan ne

⁽¹⁾ EYVL C 325, 24.12.2002, s. 35.

⁽²⁾ Hallinnollisten kustannusten mittausta ja vähentämistä koskeva EU:n hanke, toinen välikertomus, 15. tammikuuta 2008, sivu 37. Loppukertomusta ei ole vielä tähän mennessä julkaistu. (Ks. alaviite 6 komission asiakirjassa KOM(2008) 195 lopullinen.)

⁽³⁾ EYVL L 243, 11.9.2002, s. 1.

voidaan toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin yhteisön tasolla. Yhteisö voi näin ollen toteuttaa toimenpiteitä perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

2.15 Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä direktiivissä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

2.16 Sen vuoksi direktiivejä 78/660/ETY ja 83/349/ETY olisi muutettava.

3. Yleistä

3.1 Direktiivin 78/660/ETY (neljäs yhtiöoikeusdirektiivi) ⁽⁴⁾ muutoksella pyritään yksinkertaistamaan keskisuurten yritysten ⁽⁵⁾ tilinpäätösraportointia ja keventämään niiden raportointitaakkaa lyhyellä aikavälillä. Muutosten pitäisi johtaa hallinnollisen taakan kevenemiseen ilman, että merkityksellisiä tietoja jää puuttumaan.

3.2 Direktiivin 83/349/ETY (seitsemäs yhtiöoikeusdirektiivi) ⁽⁶⁾ muutoksella pyritään selkeyttämään mainitun direktiivin ja IFRS-standardien sisältämien konsolidointisääntöjen välistä vuorovaikutusta.

3.3 Kuuleminen ja vaikutustenarviointi

3.3.1 Euroopan komissio käynnisti hyvissä ajoin keskustelun ja kuulemisprosessin siitä, miten pk-yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa voidaan keventää tarkoituksenmukaisesti neljännen ja seitsemännen yhtiölainsäädäntödirektiivin avulla, kun otetaan huomioon tavoite pk-yritysten menestyksen varmistamisesta Euroopan yhtenäismarkkinoilla. Sääntelytaakan pk-yrityksille aiheuttamien ongelmien synä on poikkeuksesta se, että alkuperäiset säännökset on suunniteltu suuria yrityksiä ajatellen. Tällaiset säännökset eivät ole välttämättä merkityksellisiä pk-yrityksille, ja ne aiheuttavat usein huomattavan hallinnollisen taakan ja kustannuksia.

3.4 Pk-yritysten ja taloudellisten tietojen käyttäjien tarpeisiin perustuva yksinkertaistaminen

3.4.1 On tärkeää, että keskusteluissa pohditaan yksinkertaistamisen lisäksi myös tilinpäätösraportointia koskevien vaatimusten merkitystä pk-yrityksille (suuriin julkisesti noteerattuihin yhtiöihin verrattuna). Yksinkertaistamista koskevalla keskustelulla on taipumus keskittyä kustannuksiin, kun taas merkitystä koskevassa keskustelussa olennaista ovat tilinpäätösraportoinnin hyödyt sekä yksittäiset käyttäjät ja heidän tarpeensa.

⁽⁴⁾ EYVL L 222, 14.8.1978, s. 11, direktiivi sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/46/EY (EUVL L 224, 16.8.2006, s. 1).

⁽⁵⁾ Määritelmät neljännen yhtiöoikeusdirektiivin 27 artiklassa (keskisuuret yritykset).

⁽⁶⁾ EYVL L 193, 18.7.1983, s. 1, direktiivi sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna neuvoston direktiivillä 2006/99/EY (EUVL L 363, 20.12.2006, s. 137).

3.4.2 Tilinpäätösdirektiivin yksinkertaistamisessa pitää lähtökohdaksi ottaa pk-yritysten ja niiden tilinpäätöstietojen käyttäjien todelliset tarpeet. Käyttäjien ja heidän tarpeidensa tutkiminen on keskeisen tärkeää pk-yritysten eurooppalaista tilinpäätösraportoinnin kehystä luotaessa, jotta tilinpäätösraportit olisivat hyödyllisiä ja merkityksellisiä. Käyttäjää on monenlaisia: mm. rahoituslaitokset (luokittelu) ja viranomaiset (verotus, rahanpesun tarjonta jne.).

3.4.3 On niin ikään tärkeää muistaa, että pk-yritykset ovat mm. muiden pk-yritysten tavarantai palveluntoimittajina ja sopimusosapuolina toimiessaan itse merkittäviä taloudellisen tiedon käyttäjiä tilanteissa, joissa on tärkeää arvioida luottokelpoisuutta.

3.4.4 Pk-yritysten tilinpäätössääntöjen yksinkertaistamisen yhteydessä on tärkeää laatia tarkka vaikutustenarviointi, jossa arvioidaan sekä tilinpäätösraportoinnin hyötyjä että siitä aiheutuvia kustannuksia ja hallinnollista taakkaa. Kyseisenlaisessa vaikutustenarvioinnissa tulisi ottaa huomioon syyt, joiden vuoksi tilinpäätösraportointia koskevat vaatimukset alun perin asetettiin, sekä sidosryhmien edut (avoimuus jne.), joita vaatimuksilla oli tarkoitus suojella.

3.5 Yhdenmukaistaminen yhtäläisten toimintaedellytysten luomiseksi EU:ssa

3.5.1 Pk-yritysten rajatylittävä kaupankäynti ⁽⁷⁾ lisääntyy EU:ssa. On siis olemassa vahvat perusteet tilinpäätösraportointia koskevien puitteiden ja sääntöjen yhdenmukaistamisen kehittämiseksi, jotta voidaan yhtäältä tukea kyseistä kaupan kasvua ja toisaalta luoda yhdenmukaiset toimintaedellytykset. Tämä saattaa edellyttää vaihtoehtojen vähentämistä ja yhdenmukaistamisen maksimointia esimerkiksi silloin, kun on kyse taloudellisten tietojen julkistamisesta ja niiden yleisestä saatavuudesta.

3.6 Ei pakollisia kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja pk-yrityksille

3.6.1 Kansainvälisen tilinpäätösstandardilautakunnan IASB:n pk-yrityksiä koskeva hanke on seurausta vaatimuksista, joita tilinpäätösnormien antajat, kirjanpitäjät ja muut sidosryhmät ovat esittäneet vaihtoehdon luomisesta täydellisille kansainvälisille kirjanpitostandardeille (IFRS). Vaikka lautakunta oli alun perin vastahakoinen ottamaan hanketta vastuulleen, se saatiin vakuuttuneeksi siitä, että enemmistö kyseisistä sidosryhmistä halusi sen jatkavan hanketta ja että vain IASB:llä katsottiin olevan riittävä uskottavuus ja arvovalta korkealaatuisten, täytän-
töönpanokelpoisten tilinpäätösstandardien luomiseksi. Lähtökohtana hankkeelle olivat kuitenkin julkisesti noteerattuja yhtiöitä varten kehitetyt täysimääräiset IFRS-standardit.

⁽⁷⁾ Katso ETSK:n lausunnot sisämarkkinoiden tärkeydestä:

— CESE 952/2006, lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — Yhteisön Lissabon-ohjelman toteuttaminen: strategia sääntely-ympäristön yksinkertaistamiseksi" (INT/296), EUVL C 309, 16.12.2006, s. 18

— CESE 89/2007, valmisteleva lausunto aiheesta "Yhtenäismarkkinoiden tarkastelu" (INT/332), EUVL C 93, 27.4.2007, s. 25

— CESE 1187/2008, valmisteleva lausunto aiheesta "Pienten ja keskisuurten yritysten kasvua ja kehitystä mahdollisesti edistävät poliittiset toimenpiteet (asianmukainen rahoitus pois luettuna)" (INT/390) (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä)

— CESE 979/2008 valmisteleva lausunto aiheesta "Kansainväliset julkiset hankinnat" (INT/394) (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

3.6.2 Täydellisiä IFRS-standardeja kehitettäessä tilinpäätösraporttien käyttäjiksi ajateltiin julkisesti noteerattuja yhtiöitä ja niiden sidosryhmiä. Kuten edellä mainitaan, pk-yritysten tilinpäätösraportteja ei laadita niinkään siksi, että yrityksillä on lakisääteinen tai muu velvollisuus raportoida laajalle käyttäjäkunnalle, vaan ne on tarkoitettu ennemminkin sisäiseen tai epäviralliseen käyttöön (yhteyksissä tavarantoimittajiin, sopimusosapuoliin, rahoituslaitoksiin jne.).

3.6.3 IFRS-standardien tai jonkin muun julkisesti noteerattuja yhtiöitä varten kehitettyihin sääntöihin perustuvan uuden sääntöön pakollinen soveltaminen olisi pk-yrityksille huomattava hallinnollinen taakka ja aiheuttaisi kustannuksia, jotka todennäköisesti mitätöisivät mahdolliset myönteiset vaikutukset. Tilinpäätösten ja veroilmoitusten läheinen yhteys pakottaisi lisäksi pk-yritykset, joilla on toimintaa eri jäsenvaltioissa, ylläpitämään kahta eri tilinpäätöstä, mikä myös lisää hallinnollista taakkaa.

3.7 Direktiivien yksinkertaistaminen

3.7.1 Vaihtoehdot tilinpäätösdirektiivien yksinkertaistamiseksi pk-yrityksiä ajatellen muodostuvat pääasiassa direktiivien mukaisten nykyisten vaihtoehtojen laajennuksista, ja niitä pohdittaessa on tärkeää, että ennen uusien direktiivien antamista

tutkitaan, miten kyseiset vaihtoehdot toimivat jäsenvaltioissa. Lisäksi ETSK suosittelee ottamaan ”vain kerran” -periaatteen järjestelmällisesti käyttöön kaikilla tasoilla ⁽⁸⁾.

3.7.2 Ennen kuin pk-yrityksiin sovellettaisiin tilinpäätösraportointia koskeviin vaatimuksiin tehdään lisämuutoksia, olisi tarkasteltava, mikä on neljännen ja seitsemännen yhtiölainsäädäntödirektiivin sisältämien vaihtoehtojen käytön nykytilanne. Tutkimuksesta tulisi selvittää a) nykyisten vaihtoehtojen käyttö b) jäsenvaltioiden ilmoittamat perusteet valitsemalleen vaihtoehdolle ja c) selvitys siitä, miten jäsenvaltiot ovat onnistuneet saavuttamaan tavoitteensa.

3.7.3 Huomattava ongelma nykytilanteessa on ylhäältä alaspäin suuntautuva lähestymistapa, joka aiheuttaa yhtäältä hallinnollista taakkaa pk-yrityksille ja toisaalta heikentää kyseisten yritysten tilinpäätöspuitteiden ja -standardien merkityksellisyyttä. Kun tilinpäätösvaatimuksia tulevaisuudessa tarkastellaan EU:ssa uudelleen, ongelmaan tulisi puuttua soveltamalla alhaalta ylöspäin suuntautuvaa lähestymistapaa. Tällaisessa lähestymistavassa tulisi keskittyä pk-yritysten ja muiden sidosryhmien tarpeisiin, ja sitä varten kerättäisiin tietoa tutkimalla käyttäjiä ja heidän tarpeitaan, kuten edellä ehdotetaan.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitean valmisteleva lausunto CESE 1187/2008 aiheesta ”Pienten ja keskisuurten yritysten kasvua ja kehitystä mahdollisesti edistävät poliittiset toimenpiteet (asianmukainen rahoitus pois luettuna)”, INT/390. Periaatteella tarkoitetaan sitä, että yrityksiä ei pitäisi millään tasolla (EU-tasolla, kansallisella, alueellisella tai paikallistasolla) velvoittaa toimittamaan toistamiseen tietoja, jotka viranomaiset ovat jo saaneet muuta kautta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen lakisääteisistä merkinnöistä" (kodifioitu toisinto)

KOM(2008) 318 lopullinen — 2008/0099 COD

(2009/C 77/08)

Euroopan unionin neuvosto päätti 18. kesäkuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kaksi- ja kolmipyöräisten moottoriajoneuvojen lakisääteisistä merkinnöistä (kodifioitu toisinto).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, eikä komitealla ole siihen kommentoitavaa, se päätti 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) yksimielisesti antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi .../.../EY, annettu (...), pyörillä varustettujen maatalous- tai metsätraktoreiden kuljettajan istuimesta" (kodifioitu toisinto)

KOM(2008) 351 lopullinen — 2008/0115 COD

(2009/C 77/09)

Euroopan unionin neuvosto päätti 7. heinäkuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi .../.../EY, annettu (...), pyörillä varustettujen maatalous- tai metsätraktoreiden kuljettajan istuimesta (kodifioitu toisinto).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, eikä komitealla ole siihen kommentoitavaa, se päätti 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) yksimielisesti antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhdenmiehen rajavastuuyhtiöistä" (kodifioitu toisinto)

KOM(2008) 344 lopullinen — 2008/0109 COD

(2009/C 77/10)

Euroopan unionin neuvosto päätti 7. heinäkuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 44 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhdenmiehen rajavastuuyhtiöistä (kodifioitu toisinto).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, eikä komitealla ole siihen kommentoitavaa, se päätti 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) yksimielisesti antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetetus (EY) N:o .../... annettu (...) lääkkeiden lisäsuojatodistuksesta" (kodifioitu toisinto)

KOM(2008) 369 lopullinen — 2008/0126 COD

(2009/C 77/11)

Euroopan unionin neuvosto päätti 7. heinäkuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetetus (EY) N:o .../... annettu (...) lääkkeiden lisäsuojatodistuksesta (kodifioitu toisinto).

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, eikä komitealla ole siihen kommentoitavaa, se päätti 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) yksimielisesti antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä"

KOM(2008) 19 lopullinen — 2008/0216 COD

(2009/C 77/12)

Neuvosto päätti 3. maaliskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 175 artiklan 1 kohdan sekä 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämisestä.

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Lutz **Ribbe**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 105 ääntä puolesta ja 38 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen Eurooppa-neuvoston vuonna 2007 esittämiin ilmastonsuojelusuunnitelmiin, jotka on tarkoitettu toteuttaa muun muassa tässä lausunnossa käsiteltävän direktiivin avulla.

1.2 Komitea kannattaa painokkaasti komission esittämää näkemystä, jonka mukaan uusiutuvien energialähteiden käytön lisääminen tavoitteiden mukaisesti ei ole järkevää pelkästään ilmastopoliittisesti vaan sillä on tai voi olla selviä myönteisiä vaikutuksia myös energiansaannin varmuuteen, alueelliseen ja paikalliseen kehitykseen, maaseudun kehittymiseen, vientinäkymyksiin, sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen sekä työllistymismahdollisuuksiin erityisesti pienten ja keskiuurten yritysten ja itsenäisten sähköntuottajien osalta.

1.3 Näin ollen ETSK on tyytyväinen ehdotettuun direktiiviin sekä tavoitteeseen kasvattaa uusiutuvien energialähteiden osuus 20 prosenttiin. Komitean mielestä uusiutuvien energialähteiden käytön lisääminen ei ainoastaan edistä ilmastonsuojelua, vaan se on myös strategisesti oikeanlainen energiapoliittinen tavoite, joka lisää energiaomavaraisuutta ja näin ollen parantaa toimitusvarmuutta.

1.4 Muiden direktiivien ⁽¹⁾ mukainen tavoite vähentää hiilidioksidipäästöjä 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä sekä käsiteltävänä olevassa direktiiviehdotuksessa asetettava tavoite kasvattaa uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus 20 prosenttiin energian loppukulutuksesta vuoteen 2020 mennessä vaikuttavat tiivistä toisiinsa ja täydentävät toisiaan. Niitä on kuitenkin tarkasteltava toisistaan erillisinä. Näin on erityisesti siksi, että muutamien uusiutuvien energialähteiden vaikutukset eivät välttämättä aina ole ilmastopoliittisesti yksinomaan myönteisiä (ks. agropoltoaineita käsittelevä kohta 6).

⁽¹⁾ Ks. kohta 3.5.

1.5 Koska välttämättömäksi todettu energiajärjestelmän muutos aiheuttaa suuria investointikustannuksia, on huolehdittava siitä, että jäsenvaltioille jätetään runsaasti joustovaraa, jotta ne voivat ryhtyä toimiin aina siellä, missä voidaan pienimmin kustannuksin saavuttaa suurin hyöty ilmastonsuojelua ja työpaikkojen luomista ajatellen.

1.6 ETSK korostaa kannattavansa selvästi uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämistä. Komitea on myös tietoinen siitä, että niiden osuuden on keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä oltava huomattavasti vuodeksi 2020 asetettua 20 prosentin tavoitetta suurempi, jotta Eurooppa-neuvoston asettamat kunnianhimoiset tavoitteet (hiilidioksidipäästöjen 60–80 prosentin vähennys ja energiaomavaraisuuden lisääntyminen) voidaan saavuttaa.

1.7 ETSK:n mielestä strategia, jonka mukaan osa dieselistä tai bensiinistä korvataan agropoltoaineilla, on yksi tehottomimmista ja kalleimmista ilmastonsuojelutoimista ja merkitsee tätä nykyä huomattavaa varojen väärinkohdentamista. Komitea ei ymmärrä, miksi juuri kalleimpia toimia tulisi edistää poliittisesti intensiivisimmin, etenkin kun taloudellisten seikkojen ohella lukuisat ekologiset ja sosiaaliset kysymyksetkin ovat vielä täysin vailla vastausta (ks. kohta 6). Siksi komitea vastustaa agropoltoaineiden käytölle asetettavaa erillistä 10 prosentin tavoitetta.

1.8 Komitea suhtautuu myönteisesti EU:n suunnitelmiin laatia kriteerit agropoltoaineiden kestäväälle käytölle. Komission ehdotuksessa esitetyt ympäristökriteerit eivät kuitenkaan mene riittävän pitkälle eikä sosiaalisiin näkökohtiin puututa lainkaan, joten ehdotettu direktiivi on tältä osin täysin riittämätön ⁽²⁾.

2. Johdanto

2.1 Käsiteltävänä olevalla direktiivillä on tarkoitus asettaa sitovat tavoitteet uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämiseksi. Tavoitteena on, että vuonna 2020 uusiutuvista lähteistä

⁽²⁾ ETSK on jo tuonut agropoltoaineisiin sovellettavien ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten kestävyyskriteerien tarpeen selvästi esiin lausunnossaan "Biopoltoaineiden kehitystä koskeva kertomus", TEN/286 — CESE 1449/2007, EUVL C 44, 16.2.2008, s. 34, ja "Maantiiliikenteen kasvihuonekaasupäästöjen vähentämien", NAT/354 — CESE 454/2007.

peräisin olevan energian osuus energian loppukulutuksesta EU:ssa on yhteensä 20 prosenttia ja että kussakin jäsenvaltiossa biopolttoaineiden ⁽³⁾ osuus liikenteen polttoainekulutuksesta on vähintään 10 prosenttia ⁽⁴⁾.

2.2 Unionia koskeva 20 prosentin tavoite on tarkoitus saavuttaa sitovien kansallisten yksittäistavoitteiden avulla, jotka luetellaan ehdotetun direktiivin liitteessä I olevassa A-osassa. Jäsenvaltioiden onkin kansallisissa toimintasuunnitelmissaan asetettava sähköntuotantoa, lämmitystä, jäähdytystä sekä liikennettä tai agropoltttoaineiden osuutta koskevia alakohtaisia tavoitteita ja esiteltävä toimenpiteitä niiden saavuttamiseksi.

2.3 Direktiivi perustuu keväällä 2007 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston tekemiin päätöksiin. Direktiivin antamista perustellaan sillä, että uusiutuvia energialähteitä hyödyntämällä pyritään torjumaan ilmastomuutosta. Samalla todetaan kuitenkin myös, että juuri uusiutuvien energialähteiden ”käytön avulla voidaan hyödyntää paikallista ja hajautettua energiantuotantoa ja edistää huipputason teknologiaa”.

2.4 Komission mukaan uusiutuvat energianlähteet ”ovat pitkälti kotoperäisiä, ne eivät ole riippuvaisia perinteisten energianlähteiden tulevasta saatavuudesta ja niiden lähtökohtaisesti hajautettu luonne tekee niiden käytön myötä talouksistamme vähemmän haavoittuvaisia energiansaannin heilahteluille”. Ilmastonsuojelun, innovoinnin edistämisen ja talouskehityksen lisäksi komission esittämiin tärkeisiin perusteisiin kuuluu siis myös toimitusvarmuus.

2.5 Komitea toteaa perusteluissaan seuraavaa: ”Uusiutuvien energialähteiden ja niihin liittyvän teknologian markkinoiden kehittämisellä on selviä myönteisiä vaikutuksia myös energiansaannin varmuuteen, alueellisiin ja paikallisiin kehittämismahdollisuuksiin, maaseudun kehittämiseen, vientinäkymiin, sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen sekä työllistymismahdollisuuksiin erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten ja itsenäisten sähköntuottajien osalta.”

2.6 Ehdotetussa direktiivissä ei säädetä pelkästään edellä mainituista määrällisistä tavoitteista vaan myös

- tavasta laskea uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuus (5 artikla), tuontien energiakysymys huomioon ottaen
- alkuperätkuista (6–10 artikla)
- sähköverkkoon pääsystä (14 artikla)
- agropoltttoaineiden ympäristökestävyysskriteereistä ja ilmasto-vaikutuksista (15 artikla ja sitä seuraavat artiklat)

⁽³⁾ Ehdotetussa direktiivissä käytetään virallisesti termiä ”biopolttoaine”. ETSK on useissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota moniin näistä ns. ”bio”-polttoaineista juontuviin ympäristöongelmiin. Koska etuliitteestä ”bio-” syntyy käsitys, että kyse on ympäristövaikutuksiltaan moitteettomasta tuotteesta (vrt. ”bio”-loginen viljely), ETSK käyttää lausunnossaan biopolttoaineen sijasta neutraalimpaa nimitystä agropoltttoaine.

⁽⁴⁾ Direktiiviehdotuksessa todetaan seuraavasti: ”Liikenteessä kunkin jäsenvaltion on ehdotuksen mukaan saavutettava uusiutuvalla energialle (pääasiassa biopolttoaineille) vähintään 10 prosentin osuus vuoteen 2020 mennessä.”

— kansallisiin tukijärjestelmiin sovellettavista perusehdoista kilpailun vääristymisen välttämiseksi.

2.7 Uudella direktiivillä kumotaan direktiivi 2001/77/EY sähköntuotannon edistämisestä uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön sisämarkkinoilla. Kyseisen direktiivin mukaan tähänastisena tavoitteena on ollut kasvattaa uusiutuvista energianlähteistä tuotetun sähkön osuus kokonaissähkönkulutuksesta 21 prosenttiin vuoteen 2010 mennessä. Niin ikään kumotaan liikenteen agropoltttoaineiden ja muiden uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä annettu direktiivi 2003/30/EY, jonka avulla oli tarkoitus saavuttaa 5,75 prosentin osuus vuoteen 2010 mennessä.

3. Yleishuomioita direktiivin yleistavoitteista ja ilmasto-poliittisista päämääristä

3.1 Eurooppa-neuvosto vahvisti vuonna 2007, ”että ehdotomat päästövähennyssitoumukset ovat maailmanlaajuisten hiilidioksidimarkkinoiden tukiranka. Kehittyneiden maiden olisi edelleen pysyttävä johtoasemassa sitoutumalla vähentämään kollektiivisesti kasvihuonekaasupäästöjään vuoteen 2020 mennessä noin 30 prosentilla vuoteen 1990 verrattuna. Tämä olisi tarpeen myös siksi, että ne voisivat vähentää kollektiivisesti päästöjään vuoteen 2050 mennessä 60–80 prosentilla vuoteen 1990 verrattuna”.

3.2 Komission esittämä direktiiviehdotus on osa Eurooppa-neuvoston tekemän päätöksen täytäntöönpanoa. ETSK on suhtautunut Eurooppa-neuvoston ilmastopäätöksiin myönteisesti ja korostanut, että energiansäästön ja energiatehokkuuden on oltava ensisijaisessa asemassa. Uusiutuvien energialähteiden käytön erittäin tuntuvaa lisäämistä ei voida välttää, sillä se on tarpeen ilmastopoliittisista syistä ja tulee keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä olemaan välttämätöntä jo yksistään fossiilisten luonnonvarojen ennakkoiden niukkenemisen vuoksi. Fossiilisten energialähteiden hintojen tämänhetkinen nopea nousu vaikuttaa osaltaan siihen, että monista uusiutuvista energialähteistä tulee taloudellisia entistä nopeammin.

3.3 ETSK on erittäin tyytyväinen siihen, että komissio ei tuo ehdotuksensa perusteluosassa esiin pelkästään ilmastonäkökohtia vaan pitää myös toimitusvarmuutta ja työpaikkakysymyksiä tärkeinä. Perusteluissa korostetaan useaan otteeseen, miten suuri merkitys hajautetuilla energiahuolto- rakenteilla voi olla esimerkiksi alueiden taloudelliselle suoriutuvuudelle ja maaseutualueille (kohdat 2.4 ja 2.5). Komitea on asiasta samaa mieltä, mutta katsoo, että uusiutuvia energialähteitä koskevia yksittäisiä strategioita on välttämättä tarkasteltava huomattavasti tähänastista monipuolisemmin juuri näiden näkökohtien pohjalta.

3.4 ETSK yhtyy komission näkemykseen, jonka mukaan Euroopan johtoasema uusiutuvien energialähteiden kehittämisessä ja käyttöönotossa on myönteinen asia ilmastopoliitiikan kannalta ja tuo Euroopalle liiketoiminta-alueena tulevaisuudessa kilpailuetuja. Ehdotettu direktiivi on selkeä energia-, ympäristö- ja teollisuuspoliittinen viesti; tulevia kansainvälisiä ilmastoneuvotteluita ajatellen se on signaali myös kansainväliselle yhteisölle.

3.5 Rasiitiden varsinainen jakautuminen eli jäsenvaltiokoh-
taiset panokset hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi unionin
asettaman 20 prosentin kokonaistavoitteen mukaisesti määritel-
lään asiakirjoissa "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston
päättös jäsenvaltioiden pyrkimyksistä vähentää kasvihuonekaasu-
päästöjään osana yhteisön kasvihuonekaasupäästöjen vähentä-
mismitoumusten täyttämistä vuoteen 2020 mennessä"
(KOM(2008) 17 lopullinen) ja "Ehdotus: Euroopan parlamentin
ja neuvoston direktiivi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta
kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan
yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi"
(KOM(2008) 16 lopullinen).

3.6 ETSK katsoo, että tavoite kasvattaa uusiutuvien energia-
lähteiden osuus 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä on
poliittisesti ja strategisesti järkevä ja teknisesti ja taloudellisesti
realistinen. Se ilmentää siirtymää uuteen, fossiilisiin energialä-
hteisiin perustuvan politiikan jälkeiseen energiapolitiikkaan.
Komitea pitää myös yksittäisten kansallisten tavoitteiden saavut-
tamista mahdollisena, etenkin kun jäsenvaltioille annetaan hyvin
joustavia toimintamahdollisuuksia (lisäostot, osallistuminen
hankkeisiin jne.). On kuitenkin selvää, että energijärjestelmän
muuttaminen maksaa ja edellyttää myös rakenteellisia
muutoksia. Investointeja ei tarvita pelkästään uusiutuvia energia-
lähteitä hyödyntäviin sähköntuotantolaitoksiin vaan myös ener-
gian varastointitekologiaan ja -kapasiteettiin liian heikosta
tuulesta tai vähäisestä auringon säteilystä johtuvien sähköntuo-
tannon heilahteluiden tasapainottamiseksi sekä valtioidenvälisten
voimalinjojen rakentamiseen EU:ssa. Pelkkää sähköntuotantoa
korostamalla emme saavuta suunniteltuja tavoitteita.

3.7 Esimerkiksi Saksassa uusiutuviin energialähteisiin perus-
tuvaa sähköntuotantoa edistetään sähkönsyöttöä koskevan lain
avulla ja uusiutuvista energialähteistä tuotetun sähkön osuus on
nykyään 15 prosenttia. Lisäkustannukset ovat vuosittain noin
3,5 miljardia, ja ne katetaan sähkökuluttajilta perittävien aiempaa
suuremmin syöttömaksuilla. Laskelmassa ei kuitenkaan ole otettu
huomioon uusista työpaikoista, ympäristönvahinkojen välttämi-
sistä tai uusista verotuloista saatavaa kansantaloudellista hyötyä.

3.8 Jotta tavoitteen saavuttamisesta aiheutuisi mahdolli-
simman vähän kustannuksia, direktiivissä säädetään, että yksit-
taiset kansalliset tavoitteet voidaan saavuttaa myös tukemalla
muissa jäsenvaltioissa toteutettavia toimia uusiutuvien energia-
lähteiden käytön edistämiseksi. Lisäksi on mahdollista tuoda
maahan uusiutuvista energialähteistä tuotettua sähköä, jolle on
myönnetty alkuperätakuu. ETSK:n mielestä tämä on periaat-
teessa järkevää. Komitea tukee kuitenkin tiettyjen jäsenvaltioiden
esittämää vaatimusta, jonka mukaan tällainen kaupankäynti
tulee säätää luvanvaraiseksi, jotta voidaan välttyä siltä, että yhden
valtion (9) rahoittamien edistämistoimien avulla pyritään toisessa
valtiossa säästämään kustannuksia.

4. Uusiutuvien energialähteiden käytön lisäämistä koskevan joustovaran rajoittaminen

4.1 ETSK pitää asianmukaisena komission aikomusta asettaa
kaikille kolmelle alalle, joilla uusiutuvilla energialähteillä on

(9) Tai sen kuluttajien.

merkitystä (sähköntuotanto, lämmitys ja jäädytys sekä liikenne),
yhteinen tavoite kolmen erillistavoitteen sijaan. Tällöin jäsenval-
tiot voivat vapaasti päättää, miten ne yhdistelevät näiden kolmen
alan toimia saavuttaakseen asetetut kansalliset kokonaistavoit-
teet.

4.2 Joustavoittamista rajoittaa kuitenkin huomattavasti se,
että yhden edellä mainitun kolmen alan yksittäiselle osa-alueelle
on tarkoitus asettaa myös oma sitova tavoitteensa. Se koskee
liikenteessä käytettävän dieselpolttoaineen ja bensiinin korvaa-
mista uusiutuvista lähteistä tuotettavalla polttoaineella.

5. Agropolttoaineiden erityisrooli ehdotetussa direktiivissä

5.1 Komissio antaa agropolttoaineille siis erityisen roolin.

5.2 Monissa viime kuukausina julkaistuissa agropolttoaineita
käsittelevissä tutkimuksissa todetaan, että toisin kuin aurinko-
energia biomassassa on rajallinen luonnonvara ja että maa-alasta
syntyy väistämättä kilpailua elintarviketuotannon ja biologisen
monimuotoisuuden säilyttämiseen tähtäävien toimien kanssa.
Kiistanalaista on vielä se, millaiset mittasuhteet kilpailu saa. Näin
ollen ennen poliittisten ohjaustoimien toteuttamista on syytä
pohtia strategisesti erittäin tarkoin, millä alalla mitään uusi-
tuvaa energialähdettä on järkevintä käyttää. Tämä edellyttää erit-
tään seikkaperäistä vaikutustenarviointia.

5.3 Saksan maatalousministeriön tieteellinen neuvottelukunta
katsoo marraskuussa 2007 esittämässään suosituksessa
"Biomassan käyttö energiantuotannossa", että pitkällä aikavälillä
aurinko- ja tuulienergia saavat hallitsevan aseman uusiutuvien
energiälähteiden joukossa, koska ne tarjoavat esimerkiksi
biomassaan verrattuna huomattavasti enemmän potentiaalia.
Neuvottelukunta esittää näkemyksensä tueksi kolme perustetta:

- Aurinkoenergian tuotannossa voidaan hyödyntää maa-aloja,
joista ei käydä kilpailua elintarviketuotantoon tarkoitettun
biomassan tuotannon kanssa, ja päästä huomattavasti suu-
rempiin tuotantomääriin pinta-alayksikköä kohti kuin bio-
energian tuotannossa.
- Viljelyalan niukkuus kaikkialla maailmassa johtaa siihen, että
öljyn hinnan noustessa myös bioenergian hinnat kallistuvat,
minkä seurauksena maataloustuotteiden yleinen hintataso
nousee. Näin ollen myös bioenergiavoimaloiden raaka-aine-
kustannukset kasvavat. Aurinkoenergian tuotannon kannat-
tavuutta öljyn, hiilen ja kaasun hintojen nousu sen sijaan
parantaa.
- Viljelyalan niukkuuden vuoksi bioenergian tuotannon laaja-
alainen lisääminen johtaa väistämättä siihen, että aiemmin
viljelemättömiä aloja otetaan viljelykäyttöön (laidunten
muokkaaminen ja metsien raivaaminen pelloiksi) tai viljelyä
tehostetaan. Tämä lisää CO₂- ja N₂O-päästöjä, ja siksi bio-
energian tuotantoa palvelevien viljelyalojen laajentaminen
saattaa loppujen lopuksi jopa haitata ilmastonsuojelua.

5.4 Kun luonnonvaroja on niukasti ja välttämätön siirtyminen uudenlaisiin, uusiutuvia lähteitä hyödyntäviin ja mahdollisimman hajautettuihin energiahuoltorakenteisiin edellyttää suhteellisen suuria investointeja, on pidettävä erityisesti mielessä periaate, jonka mukaan varat tulee keskittää kaikkein tehokkaimpiin ilmastonsuojelustrategioihin.

5.5 Muutamien yleisimmin käytettyjen ja osittain valtion tukemien bioenergiamuotojen, nimittäin agropolttoaineiden ja maissipohjaisen biokaasun, tuotanto merkitsee unionitasolla kuitenkin erittäin suuria hiilidioksidipäästöjen ⁽⁶⁾ torjuntakustannuksia (150 eurosta yli 300 euroon hiilidioksiditonnilta).

5.6 Muiden bioenergiamuotojen aiheuttamat päästötorjuntakustannukset ovat vain 50 euroa hiilidioksiditonnilta ⁽⁷⁾. Niistä mainittakoon esimerkkeinä biokaasun tuottaminen lietelannasta (mieluiten yhdistettynä lämmön ja energian yhteistuotantoon), sähkön ja lämmön yhteistuotanto hakkeen (hakketun hakkuujätteen tai lyhytkiertoisien energiapuun) pohjalta sekä hakkeen polttaminen muun polttoaineen mukana nykyisissä suurvoimaloissa.

5.7 Euroopan komission yhteinen tutkimuskeskus on todennut, että hehtaarikohtaisten kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseksi on huomattavasti tehokkaampaa käyttää biomassaa sähköntuotantoon kuin nestemäisten agropolttoaineiden tuotantoon ⁽⁸⁾. Nykyaikaiset biomassapolttimet ovat lähes yhtä tehokkaita kuin fossiilisten polttoaineiden polttolaitteistot, joten lämmön- ja sähköntuotannossa yksi megajoule biomassapohjaista energiaa korvaa noin 0,95 megajoule fossiilisista polttoaineista tuotettua energiaa. Kun biomassa muunnetaan liikenteessä käytettäväksi nestemäiseksi polttoaineeksi, energiatehokkuus on yleensä vain 30–40 prosenttia. Liikennealalla yksi megajoule biomassapohjaista energiaa korvaa siis vain noin 0,35–0,45 megajoule öljystä tuotettua energiaa.

5.8 Agropolttoaineiden tuotannon avulla hiilidioksidipäästöjä voidaan vähentää noin kolme tonnia hehtaarilta, kohdassa 6.6 esitelyjen bioenergiamuotojen avulla taas yli 12 tonnia hehtaarilta.

5.9 Tätä taustaa vasten ETSK ihmettelee, miksi komissio aikoo asettaa agropolttoaineiden käytölle selkeän 10 prosentin tavoitteen. Komitea muistuttaa keväällä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston todenneen, että tavoite on saavutettava kustannustehokkaasti ja että seuraavien kolmen edellytyksen on täyttyttävä:

— tuotannon on oltava kestävä

— toisen sukupolven agropolttoaineiden on oltava kaupallisesti saatavilla

⁽⁶⁾ Kun tässä asiakirjassa puhutaan hiilidioksidipäästöjen torjuntakustannuksista, viitataan hiilidioksidiekvivalentteihin.

⁽⁷⁾ Lähde: *Nutzung von Biomasse zur Energiegewinnung — Empfehlungen an die Politik*, Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ("Biomassan käyttö energiantuotannossa — Suosituksia poliittisille toimijoille", Saksan ravitsemus-, maatalous- ja kuluttajansuoja-asiaiministeriön tieteellinen neuvottelukunta), marraskuu 2007.

⁽⁸⁾ Euroopan komission yhteinen tutkimuskeskus, *Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations* ("Biopolttoaineet Euroopassa: faktoja, epävarmuustekijöitä ja suosituksia"), 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf (saataavissa vain englanniksi).

— bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta annettua direktiiviä 98/70/EY on tarkistettava.

5.10 Tuotannon kestävyys osalta kysymyksiä on enemmän kuin vastauksia (katso myös kohta 9), eikä toisen sukupolven agropolttoaineita ole vielä saatavilla. Näin ollen ainakin kaksi Eurooppa-neuvoston asettamista kolmesta ehdosta on täyttämättä. Tämä ei kuitenkaan estä komissiota yrittämästä säätää 10 prosentin tavoitetta.

5.11 Komissio perustelee tavoitteen asettamista muun muassa sillä, että liikenne on nopeimmin kasvihuonekaasupäästöjä kasvattava taloudenala ja agropolttoaineita "on tällä hetkellä kalliimpaa tuottaa kuin muita uusiutuvan energian muotoja, joten niitä ei ehkä kehitettäisi edelleen ilman erityistä velvoitetta".

5.12 ETSK ei ymmärrä komission argumentointia.

5.12.1 On totta, että liikenteen kasvihuonekaasupäästöt ovat ryöstäytymässä hallinnasta. Ongelmaa ei ETSK:n mielestä kuitenkaan ratkaista tiukentamalla päästörajoja eikä säätämällä agropolttoaineen 10 prosentin osuudesta bensiinissä ja dieselöljyssä. Näin ei voida edes kompensoida liikenteen päästöjen kasvua, joka tulevina vuosina kuormittaa ympäristöä.

5.12.2 Komitea on useaan otteeseen todennut, että ongelmaan tulisi puuttua harjoittamalla liikenteen vähentämiseen tähtävää politiikkaa ja muuttamalla liikennevälinejakaumaa siten, että lisätään juna-, joukko- ja laivaliikenteen kaltaisten ilmastoystävällisten liikennemuotojen osuutta.

5.12.3 Tekniikan osalta ETSK uskoo, ettei yksityisen moottoriajoneuvoliikenteen tulevaisuus perustu polttomoottoriin vaan uusiutuvia energialähteitä hyödyntäviin sähkömootoreihin. Jotta VW-Golf voi taittaa 10 000 kilometrin matkan, agrodeseliä varten tarvittaisiin Empan ⁽⁹⁾ laskelmien mukaan 2 062 neliömetrin rapsiviljelmän vuosisato. Aurinkokennoja sitä vastoin tarvittaisiin 37 neliömetriä eli vain noin kuudeskymmenesosa rapsipellon pinta-alasta, jotta niiden vuosittainen energiatuotanto riittäisi kattamaan kyseisen 10 000 kilometrin matkan energiantarpeen.

5.12.4 Strategia, jonka mukaan osa dieselistä tai bensiinistä korvataan agropolttoaineilla, on siis yksi tehottomimmista ja kalleimmista ilmastonsuojelutoimista ja johtaa huomattavaan varojen väärinkohdentamiseen. ETSK ei ymmärrä, miksi juuri kalleimpia toimia tulisi edistää poliittisesti intensiivisimmin, etenkin kun taloudellisten seikkojen ohella lukuisat ekologiset ja sosiaaliset kysymyksetkin ovat vielä täysin vailla vastausta.

⁽⁹⁾ Empa on materiaalitieteiden ja teknologian tutkimuskeskus. Se on osa Zürichin teknistä korkeakoulua (*Eidgenössische Technische Hochschule, ETH*). Lähde: Sveitsin energiaviraston, ympäristöviraston ja maatalousviraston teettämä tutkimus *Ökobilanz von Energieprodukten: Ökologische Bewertung von Biotreibstoffen. Schlussbericht* ("Energiate tuotteiden ekotase: biopolttoaineiden ekologinen arviointi. Loppuraportti"), huhtikuu 2007, Empa, Abteilung Technologie und Gesellschaft, St. Gallen. R. Zah, H. Böni, M. Gauch, R. Hischier, M. Lehmann, P. Wäger. Tutkimusraportti on ladattavissa osoitteesta <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/8514.pdf>

5.12.5 Komitea ei näin ollen ole samaa mieltä komission kanssa siitä, että "[b]iopolttoaineiden käytön lisääminen liikenteessä on tehokkaimpia tapoja" vastata haasteisiin.

5.13 Kun ajatellaan, että komissio aikoo sallia agropolttolaitteet sitten, kun ne alentavat kasvihuonekaasupäästöjä — fossiilisiin polttoaineisiin verrattuna — vähintään 35 prosenttia, 10 prosentin tavoite johtaa siihen, että liikenteen kasvihuonekaasupäästöt vähenevät — liikenteen säilyessä ennallaan — hädin tuskin 3,5 prosenttia. Koska liikenne aiheuttaa noin neljänneksen kasvihuonekaasujen kokonaispäästöistä, kaikkien kasvihuonekaasupäästöjen potentiaalinen vähennys on siis 1 prosentti. Tällainen määrä ei ole missään suhteessa sen edellyttämään rahoitukseen ja siihen liittyviin riskeihin.

5.14 Vaikka agropolttolaitteita pidettäisiinkin liikennealalla biomassan järkevänä käyttönä, olisi ehdottomasti painotettava tehokkuutta. Ehdotetun direktiivin liitteestä VII ilmenee, ettei biomassan jalostaminen esteriksi tai etanoliksi ole oikea toimintatapa. Kaikki (teollinen) molekyyllitasolla tapahtuva muuntaminen edellyttää nimittäin energian käyttöä, ja siihen liittyy näin ollen energiahävikkejä. Järkevämpää olisi hyödyntää biomassaa mahdollisimman suoraan ilman teollis-kemiallista jalostusta.

5.15 Muutamat traktorinvalmistajat ovat osoittaneet, että tämä on teknisesti mahdollista, ja tarjoavat nykyisin puhtaalla kasviöljyllä toimivia moottoreita.

5.16 Direktiivin liitteestä VII ilmenee, että kasvihuonekaasupäästöjä voidaan kyseisellä tekniikalla vähentää kaikkein eniten. Puhtaan rapsiöljyn käyttö vähentää kasvihuonekaasupäästöjä yleensä 55 prosenttia, rapsista valmistettu agrodiesel vain 36 prosenttia ja vehnästä valmistettu etanoli 0 prosenttia öljystä valmistettujen fossiilisten polttoaineiden käytöstä aiheutuviin päästöihin verrattuna. ETSK ei ymmärrä, miksi komissio ei nimenomaan esitä tätä vaihtoehtoa erityisen käyttökelpoisena, etenkin kun näin voisi myös syntyä eniten hajautettuja energiahuoltorakenteita — ja näin ollen työpaikkoja maatalousalalle ja maaseudulle.

5.17 ETSK:n mielestä olisi hyvä strategia edistää esimerkiksi ympäristöystävällisin sekaviljelymenetelmin tuotettujen puhtaiden kasviöljyjen käyttöä niin maataloudessa kuin esimerkiksi kunnan ajoneuvoissa tai vesiliikenteessä⁽¹⁰⁾. Viljelijät voisivat näin välittömästi nivoutua alueellisten energiakiertojen kehittämiseen ja hyötyä siitä suoraan. Agropolttolainestategian myötä viljelijöistä sitä vastoin saattaa tulla öljyteollisuuden mahdollisimman halvan raaka-aineen tuottajia, sikäli kun eurooppalaista raaka-ainetta ylipäätään käytetään.

⁽¹⁰⁾ Ks. myös komitean 15.12.05 antama lausunto "Uusiutuvat energialähteet", esittelijä: Ulla Sirkeinen, TEN/211 — CESE 1502/2005, kohta 3.3.1.

6. Huomioita toimitusvarmuutta koskevasta argumentista

6.1 Komissio toteaa, että suuri osa agropolttolaitteiden valmistukseen tarvittavasta biomassasta tuotetaan oletettavasti EU:n ulkopuolisilla, ilmastoltaan suotuisammilla alueilla. Tuontiöljyn korvaaminen biomassan tuonnilla ei kuitenkaan vähennä vaan ainoastaan monipuolistaa tuontiriippuvuutta.

6.2 EU:n uudessa energiapolitiikassa ei voida vakavissaan pyrkiä korvaamaan yhdenlaista tuontiriippuvuutta toisenlaisella.

6.3 Ensisijaisena pyrkimyksenä tulisi pikemmin olla se, että uusiutuvia energiamuotoja koskevassa uudessa strategiassa todella keskitytään hajautettuihin, paikallisesti tai alueellisesti käytettävissä oleviin energialähteisiin. Tässä yhteydessä myös bioenergialla voi ja tulee olla oma roolinsa, mutta sen ei pidä olla agropolttolainestategiassa esitetynlainen.

7. Työllisyys

7.1 Komission mukaan "uusiutuva energia muodostaa perinteisen energian kattavan korvaajan ja sitä tarjotaan samojen verkkojen ja kuljetusjärjestelmien kautta". ETSK:n mielestä komission kanta on ilmeisen harhauttava: hajautettuihin rakenteisiin perustuvat uusiutuvat energiamuodot eroavat osittain täysin "perinteisestä" energiasta, joka on peräisin lähinnä keskiteysti organisoiduista suurista rakenteista.

7.2 Agropolttolainestategia, joka perustuu tuontien energiaan sekä dieselin ja bensiinin osittaiseen korvaamiseen biopolttolaitteilla, hyödyttää "perinteisten" eli maailmanlaajuisesti toimivien öljykonsernien keskittettyjä rakenteita. Strategia vahvistaa niiden tuotanto- ja jakelurakenteita, mikä on täysin öljyteollisuuden intressien mukaista. Näin kuitenkin tuskin luodaan Eurooppaan uusia työpaikkoja⁽¹¹⁾.

7.3 Jos sitä vastoin panostettaisiin esimerkiksi hakkeen energiatehokkaampaan käyttöön lämmön- ja sähköntuotannossa, alueellisesti tuotettuihin puhtaisiin kasviöljyihin, biokaasun käyttöön ajoneuvoissa tai maakaasuverkkoon kuulumattomien alueiden energiahuollossa, hajautettuihin aurinkoenergiateknologioihin tms., voitaisiin avata uusia, alueellisia valmistus- ja jakelujärjestelmiä, jotka tarjoavat huomattavia työllisyysmahdollisuuksia.

7.4 Kun aurinkolämpöä ja aurinkosähköä hyödynnetään hajautetusti, (energian) kuluttajat tuottavat suuren osan tarvitsemastaan energiasta itse. Myös tämä osoittaa, että uusiutuviin energialähteisiin perustuva energiahuolto on järjestetty toisin kuin nykyinen energiahuoltorakenne.

⁽¹¹⁾ Ks. myös jo mainittu Euroopan komission yhteisen tutkimuskeskuksen tutkimus *Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations*, 2008, http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf

7.5 Myös muilla toimilla, joilla pyritään esimerkiksi parantamaan energiatehokkuutta ja säästämään energiaa, voidaan luoda jo rakennusvaiheessa satoja tuhansia työpaikkoja pieniin ja keskiin yrityksiin. Mainittakoon esimerkkeinä rakennusten eristäminen, aurinko- ja tuulivoimaloiden asentaminen tai biokaasulaitosten rakentaminen. Poliittisten päättäjien tehtävänä on varmistaa, että kyseisiä mahdollisuuksia myös hyödynnetään. Ehdotetussa direktiivissä esitetty agropoltoainestrategia ei ole tehokkain tapa.

7.6 Toisin sanoen erilaisia uusiutuvia energialähteitä on ehdottomasti syytä tarkastella erittäin huolellisesti ja nykyistä paljon monipuolisemmin myös työllisyyskysymyksen yhteydessä. Uusiutuvien energialähteiden avulla voidaan nimittäin edistää ja tukea talouden rakenteita, mutta niillä voidaan toisaalta myös osaltaan vahvistaa keskitettyjä suuria rakenteita.

7.7 Tämä koskee myös maita, joissa biomassaa viljellään agropoltoaineita varten. Saksan kehitysyhteistyöministeriössä maaliskuussa 2008 laaditussa keskusteluasiakirjassa *Entwicklungspolitische Positionierung zu Agrartreibstoffen* ("Kehitysyhteistyöpoliittinen kanta agropoltoaineisiin") tullaan siihen tulokseen, että kehitysmaiden taloudellisen, ekologisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta vientiin suunnattuun biomassan suurtuotantoon "reaktiona teollisuusmaiden voimakkaasti kasvaneeseen kysyntään liittyy huomattavia riskejä, eikä se luo työpaikkoja". Sitä vastoin hajautetun energiahuollon tarpeisiin suunnattua biomassan tuotantoa pientiloilla arvioidaan yleisesti ottaen myönteisesti.

8. Huomioita kestävyyskriteereistä

8.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio suunnittelee ehdotetun direktiivin avulla myös agropoltoaineiden tuotantoon sovellettavien kestävyyskriteerien käyttöönottoa. Tämä on tärkeä edistysaskel, mutta esitetty ehdotus on komitean mielestä ehdottomasti riittämätön.

8.2 Komissio on itse toistuvasti painottanut, että taloudellisen, ympäristöä koskevan ja sosiaalisen pilarin tasapaino on erittäin tärkeä kestävä kehityksen politiikassa. Sosiaaliskysymykset on kuitenkin jätetty kokonaan kestävyyskriteerien ulkopuolelle, ja jo tästä syystä ETSK katsoo, ettei ehdotetussa direktiivissä pyritä soveltamaan agropoltoaineisiin hallittua kestävä kehityksen strategiaa tai kriteereitä. Ehdotettu direktiivi on tätä silmällä pitäen tarkistettava kokonaan.

8.3 ETSK:n mielestä tässä yhteydessä olisi tärkeää, että maakäytön välillisten muutosten vuoksi tehokkaat ekologiset ja sosiaaliset kriteerit laadittaisiin sekä agropoltoaineita että kaikkia unioniin tuotavia maataloustuotteita varten rehut mukaan luettuina.

8.4 Ei myöskään pidä uskoa, että asettamalla määräaika (tässä tapauksessa tammikuu 2008) voitaisiin säästää esimerkiksi aarniometsät tai turvemaat siltä, että ne muutetaan agropoltoaineiden viljelyalaksi. Tämä edellyttäisi sekä toimivaa maarekisteriä että toimivaa hallinto- ja valvontajärjestelmää. Kokemusten mukaan useimmissa kasvavan talouden maissa tai kehitysmaissa ei ole kumpakaan.

8.5 ETSK pitää riittämättöminä 15 artiklan 3 ja 4 kohdassa lueteltuja kriteereitä biologisen monimuotoisuuden säilyttämiseksi ja sen välttämiseksi, että maa-alat, joihin on sitoutunut paljon hiiltä, otetaan käyttöön. Kyseisen artiklan 3 kohdan a–c alakohdassa mainittujen alueiden lisäksi biologisen monimuotoisuuden säilyttämiselle ovat tärkeitä myös hyvin monet muut alueet. Sama koskee 4 kohdan a ja b alakohtaa niiden maa-alojen osalta, joihin on sitoutunut hiiltä.

8.6 Liitteen VII B-osassa komissio luettelee "arviodut tyypilliset ja oletusarvot tuleville biopoltoaineille", joita on markkinoilla ainoastaan vähäisiä määriä tai ei vielä lainkaan. ETSK:n mielestä arvioitujen arvojen sijaan tulisi tarkastella ainoastaan todennettuja arvoja.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Kestävää sähköntuotantoa fossiilisista polttoaineista: varhaisvaiheen demonstroinnin tukeminen”

KOM(2008) 13 lopullinen

(2009/C 77/13)

Euroopan komissio päätti 23. tammikuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — Kestävää sähköntuotantoa fossiilisista polttoaineista: varhaisvaiheen demonstroinnin tukeminen.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia perusrakenteet ja tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Jan Simons.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 143 ääntä puolesta ja 3 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 ETSK kannattaa komission tiedonannossa esitettyä mekaniismia, jolla edistetään hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin (Carbon Capture and Storage, CCS) demonstrointia sähkövoimalaitoksissa. Rahoituskapasiteetin ja selkeiden rahoitusvaihtoehtojen puute keskipitkällä (2010–2020) ja pitkällä aikavälillä (2020 ja sen jälkeen) aiheuttaa kuitenkin huolta.

1.2 Olisi varmistettava, että komission rahoituskapasiteetin puute voidaan osittain korvata Euroopan päästökauppajärjestelmästä (European Emission Trading Scheme, EU-ETS) saatavilla tuloilla esimerkiksi huutokauppaamalla sähköntuotantoalan päästöoikeuksia vuoden 2013 jälkeen. On muistettava, ettei EU-tasolla ole tähän mennessä ehdotettu tarvittavat vakuudet sisältävää erityistä rahoitusjärjestelmää.

1.3 On tärkeää, että rahoitusehdot ovat selkeät ja vakaat viimeistään vuoden 2009 loppuun mennessä. Ainoastaan näin varmistetaan rahoitusperusta, jotta voidaan alkaa valmistella laajamittaisen CCS-demonstraatiolaitosten käyttöönottoa vuoteen 2015 mennessä.

1.4 Euroopan päästökauppajärjestelmästä saatavat tulot tulisi kerätä jäsenvaltioitasolla tarkistetun EU-ETS-direktiivin täytäntönpäannon yhteydessä vuodesta 2013 lähtien.

1.5 Komission ajatus kansallisista Euroopan päästökauppajärjestelmään kuuluvista huutokaupoista, joiden yhteydessä 20 prosenttia kokonaistuloista voidaan kohdentaa hiilidioksidipäästöjen vähentämistä edistäviin toimiin, on täysin riittämätön ja hukkaan heitetty rahoitusmahdollisuus. Jäsenvaltioita tulisi painokkaasti kehottaa muuttamaan täysin kantansa Euroopan päästökauppajärjestelmästä saataviin tuloihin ja kohdentamaan kaikki siitä saatavat tulot vähän ja ei lainkaan hiilidioksidipäästöjä aiheuttaviin teknologioihin ja etenkin hiilidioksidin talteen-

ottoon ja varastointiin. Tällä tavoin voitaisiin saada käyttöön miljardeja euroja, joita komissiolla ei tällä hetkellä ole mutta joita tarvitaan edistämään hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin laaja-alaista varhaista demonstrointia.

1.6 Komission tulisi laatia suunnitelma, jossa määritellään eurooppalaisen teollisuusaloitteen (European Industrial Initiative) organisaatio ja rooli, ja varmistettava, että se täydentää mutta ei mene päällekkäin muiden aloitteiden, kuten seitsemännen puiteohjelman, fossiilisia polttoaineita käyttäviä päästöttömiä voimalaitoksia käsittelevän eurooppalaisen teknologiyhteisön (European Technology Platform for Zero Emission Fossil Fuel Power Plants) ja eurooppalaisen lippulaivaohjelman (European Flagship Programme), kanssa.

1.7 ETSK on samaa mieltä siitä, että tarvitaan yhteistä eurooppalaista infrastruktuuria hiilidioksidin kuljetusta ja varastointia varten. Tarvitaan Euroopan laajuinen kuljetusjärjestelmä sellaisten jäsenvaltioiden liittämiseksi järjestelmään, jotka eivät pysty itse rakentamaan maakohtaisia varastointilaitoksia.

1.8 Koska kuljetus on tärkeä ja olennainen osa laajamittaisen CCS-infrastruktuurin luomista, voitaisiin ottaa käyttöön lyhenne CCTS (Carbon Capture, Transport and Storage, hiilidioksidin talteenotto, kuljetus ja varastointi, ts. kuljetus mukaan luettuna).

2. Tausta ⁽¹⁾

2.1 CCS:n lisäarvoketjun kehittäminen, mukaan luettuina hiilidioksidin talteenotto, kuljetus ja varastointi, on vasta alullaan ja eräissä tapauksissa vielä tutkimusvaiheessa. Sen sijaan tavanomaisen voimalaitostekniikan hyötysuhteen parantamisessa edistytään askel askeleelta. Koska korvaavaa voimalaitoskapasiteettia tarvitaan seuraavilla vuosikymmenillä kipeästi, komitea suosittaa käytännönläheistä toimintatapaa, jossa molempia

⁽¹⁾ Ks. lausunto ”Hiilidioksidin geologinen varastointi”, CESE 1203/2008 (NAT/401), tekstijakso 4.

teknologioita kehitetään ja käytetään rinnakkain. Voimalaitosten hyötysuhteiden parantaminen voi tapahtua pitkälti markkinalähtöisesti, mutta CCS-teknologian — sekä voimalaitosten että infrastruktuurin — kehittäminen edellyttää demonstroi- ja kaupallistamisvaiheessa lisätukea.

2.2 CCS-teknologian kehittämisessä on kaksi suuntausta: (a) integroidussa voimalaitosteknologiassa hiilidioksidi otetaan talteen ennen polttoprosessia, ja (b) jälkipolttoteknologiassa tunnetussa menetelmässä hiilidioksidi taas pestään savukaasusta polton jälkeen (hiilidioksidin pesu). Asianmukaisesti kehitettynä viimeksi mainittu teknologia soveltuu käytettäväksi jo nyt rakenteilla olevissa ja erittäin tehokkaissa uusissa voimalaitoksissa, mikäli ne rakennetaan tätä mahdollisuutta silmällä pitäen (talteenottovalmius). Molemmille kehityssuunnauksille on yhteistä se, että talteen otettu hiilidioksidi on siirrettävä voimalaitoksen sijaintipaikasta sopivaan varastointipaikkaan.

2.3 Yhteiskunnallisen ja poliittisen hyväksynnän kannalta kysymys hiilidioksidin varastoinnin turvallisuudesta ja pitkäaikaisuudesta on ratkaisevan tärkeä. Viime kädessä se on merkittävin puheena olevaan teknologiaan liittyvä ympäristökysymys ⁽²⁾.

2.4 Kahdeksan johtavaa teollisuusmaata (G8) sopi Aomorissa Japanissa 9. kesäkuuta 2008 pitämässään kokouksessa käynnistävänsä vuoteen 2010 mennessä 20 laaja-alaista hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia koskevaa esittelyhanketta tavoitteena tukea teknologista kehitystä ja alentaa CCS-teknologian laaja-alaisen käytön kustannuksia vuodesta 2020 lähtien.

2.5 G8-kokoukseen osallistui Yhdistyneen kuningaskunnan, Kanadan, Italian, Japanin, Ranskan, Saksan, Venäjän, Yhdysvaltojen, Kiinan, Intian ja Etelä-Korean edustajat.

2.6 Yhdysvaltojen energiaministeriö (DOE) lupautui G8-kokouksen antaman sitoumuksen tueksi rahoittamaan FutureGen-ohjelmassaan CCS-teknologian käytön edistämistä useissa kaupallisissa, integroitua kaasutuskombiteknikkaa (*Integrated Gasification Combined Cycle*, IGCC) tai muita edistynyttä saastuttamatonta hiiliteknologiaa käyttävissä voimalaitoksissa. Yhdysvallat rahoittaa myös seitsemää alueellista hiilidioksidin talteenottoon keskittynyttä kumppanuutta osoittaakseen hiilidioksidin laaja-alaisen ja pitkän aikavälin maanpäällisen varastoinnin tehokkuuden.

2.7 G8-kokouksen CCS-teknologiaa koskeva ilmoitus vastaa Kansainvälisen energiajärjestön (IEA) suositusta hyödyntää myös CCS-teknologiaa kasvihuonekaasupäästöjen puolittamisessa vuoteen 2050 mennessä.

3. Komission tiedonannon pääkohdat

3.1 Hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin (*Carbon Capture and Storage*, CCS) teknologiat kuluivat keskeisiin jo käytössä tai

kehitteillä oleviin teknologioihin, joiden avulla hiilidioksidipäästöjä voidaan vähentää vuoden 2020 jälkeiseen aikaan ulottuvien tavoitteiden edellyttämällä tavalla ⁽³⁾.

3.2 CCS:n laajamittaisesta käytöstä sähkövoimalaitoksissa voi tulla taloudellisesti kannattavaa 10–15 vuodessa, jolloin CCS:stä voi vuoteen 2020 mennessä tai pian sen jälkeen tulla täysipainoinen osa päästökauppajärjestelmää (ETS) ja siten keskeinen väline eliminoitaessa fossiilisiin polttoaineisiin perustuvan sähköntuotannon hiilidioksidipäästöjä.

3.3 Näin ei kuitenkaan käy, ellei tarvittaviin valmistelutoimiin ryhdytä välittömästi. Erityisesti tarvitaan maailmanlaajuisesti jo kehitettyjen ja muissa sovelluksissa käytössä olevien CCS-teknologioiden varhaisen vaiheen demonstroi- ja kyseiset teknologiat voidaan mukauttaa laajamittaiseen käyttöön sähköntuotannossa.

3.4 Eurooppa-neuvosto hyväksyi maaliskuussa 2007 ja uudelleen maaliskuussa 2008 komission aikomuksen tukea jopa 12:n demonstroi- ja kohteiden rakentamista ja käyttöönottoa vuoteen 2015 mennessä. Kohteissa on määrä demonstroida fossiilisia polttoaineita käyttävien, ympäristövaikutuksiltaan kestävien teknologioiden käyttökelpoisuutta kaupallisessa sähköntuotannossa.

3.5 Puheena olevalla tiedonannolla viedään CCS:ään liittyviä toimia eteenpäin. Se täydentää komission ehdotusta hiilidioksidin geologista varastointia koskevaksi direktiiviksi (CCS-direktiivi), jolla luodaan oikeudelliset puitteet CCS:lle EU:ssa. Tiedonannon tavoitteena on luoda rakenne CCS:n laajamittaisen demonstraatioiden koordinoimiseksi ja tukemiseksi tehokkaasti sekä edellytykset rohkeille teollisille investoinneille useisiin laitoksiin.

3.6 Euroopan toimet CCS:n demonstroimiseksi on käynnistettävä mahdollisimman nopeasti. Toimia varten tarvitaan yhtenäinen strategiakehys, joka kattaa myös t&k-toimet sekä toimet yleisen tietoisuuden ja hyväksynnän lisäämiseksi. Euroopan komission mukaan seitsemän vuoden viive demonstroinnissa ja sen myötä CCS:n maailmanlaajuisessa käyttöönotossa voisi merkitä sitä, että maailmassa syntyy vuoteen 2050 mennessä yli 90 Gt sellaisia hiilidioksidipäästöjä, jotka olisi voitu välttää ⁽⁴⁾. Määrä vastaisi nykypäästöinä yli 20 vuoden hiilidioksidipäästöjä koko EU:ssa.

3.7 Euroopan elinkeinoelämän selkeät ja määrätietoiset sitoumukset, joita komissio tukee aloittein ja vakuuksin, ovat välttämättömiä, jotta rahoitusta voidaan myöntää julkisista varoista. Etenkin niiden jäsenvaltioiden, jotka aikovat tukeutua kivihiileen energian hankintalähteenä, tulisi ryhtyä tukitoimiin CCS:n varhaisvaiheen demonstroi- ja kyseiset teknologiat voidaan mukauttaa laajamittaiseen käyttöön sähköntuotannossa.

⁽²⁾ Ks. etenkin Kansainvälisen energiajärjestön (IEA) raportti, analyysi *Energy Systems Analysis of CCS technology — PRIMES Model Scenarios* sekä aihetta "Hiilidioksidin geologinen varastointi" käsittelevän lausunnon CESE 1203/2008 (NAT/401) kohdat 5.3.2, 5.15.1 ja 5.15.2.

⁽³⁾ Polttohyötysuhteen parantaminen on välttämätöntä, mutta se ei yksin riitä vähentämään hiilidioksidipäästöjä tarvittavassa määrin.

⁽⁴⁾ IAES.

3.8 Tiedonannossa mainitaan kahdentyyppisiä esteitä:

- Oikeudelliset ja turvallisuuteen liittyvät esteet: nämä kysymykset voidaan ratkaista määräajassa ja ilman merkittäviä lisäkustannuksia. Sen jälkeen, kun kattavalla sääntelykehysellä taataan riskinhallinta, voidaan käsitellä oikeudellisia esteitä.
- Taloudelliset esteet: CCS:n kustannusten on arvioitu olevan noin 35 euroa hiilidioksiditonniä kohti vuonna 2020. Kustannukset voitaisiin kattaa helposti päästöoikeuksien arvolla.

Komission asiakirjassa esitetään, että EU:lla on mahdollisuus omaksua johtoasema kansainvälisen säännösten muovaamisessa.

3.9 Ehdotetussa eurooppalaisessa teollisuusaloitteessa tulisi yhdistää nopeiden toimijoiden toimet demonstraatiohankkeiden verkostossa. Tämä helpottaisi kokemusten ja tietojen vaihtoa, lisäksi yleistä tietoisuutta ja antaisi poliitikoille palautetta sekä mahdollistaisi täydellisen CCS-arvoketjun. Lisäksi ehdotetun eurooppalaisen teollisuusaloitteen odotetaan myös olevan omiaan houkuttelemaan kansallista ja kansainvälistä rahoitusta.

3.10 Komissio toteaa, että se voi antaa vain vähän tukea, ja siksi se painottaa nopeiden toimijoiden sekä valtioiden ja kansainvälisten valtiotavallasta riippumattomien organisaatioiden myöntämää rahoitusta.

3.11 Tiedonannossa määritellään kolme toimenpidettä:

- Mobilisoidaan teollisuuden nopeat toimijat lippulaivaohjelman avulla ja todellisen kaupallisten hyötyjen tarjoamisella.
- Komissio on halukas sallimaan tapauskohtaisesti valtionavun ja jäsenvaltioiden muiden etuustoimenpiteiden käytön.
- Mobilisoidaan rahoitusta EU-tasolla: komissio käynnistää yhdessä Euroopan investointipankin kanssa erityisaloitteen rahoitus- tai riskinjakovälineiden kehittämiseksi.

Lisäksi komissio toteaa, että mitä kauemmin elinkeinoelämältä menee CCS-teknologian käyttöönottoon, sitä vakavammin poliittisen päätöksentekijöiden on harkittava sitovia toimenpiteitä.

3.12 Tiedonannossa käsitellään myös tarvetta rakentaa yhteinen infrastruktuuri hiilidioksidin kuljetusta ja varastointia varten. TEN-E-suuntaviivoja suunnitellaan muutettavan siten, että niihin sisällytetään myös CCS-teknologia.

4. Euroopan komission lausuntopyyntö

4.1 Neuvoston maaliskuussa 2007 tekemien ilmastonmuutos- ja energiavarmuusuhkia koskevien päätösten jälkeen komissio ehdotti toimenpidepakettia erillisten asiakirjojen muodossa neuvoston päätöksissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimenpiteissä painotetaan energiatehokkuutta,

uusiutuvien energialähteiden edistämistä ja asianomaisten innovatiivisten teknologioiden kehittämistä ja käyttöä. Komitea on laatinut erityiset lausunnot kustakin toimenpiteestä ⁽⁵⁾.

4.2 Tässä yhteydessä on erittäin tärkeää kehittää menetelmiä, joilla vähennetään kestäväällä tavalla fossiilisten polttoaineiden käytöstä aiheutuvia kasvihuonekaasupäästöjä. Se on aiheena tässä lausunnossa.

4.3 Käsillä oleva lausunto liittyy mainittua teknologiaa koskevaan komitean lausuntoon ⁽⁶⁾, jossa käsitellään komission ehdotusta direktiiviksi hiilidioksidin geologisesta varastoinnista.

5. Yleistä

5.1 Komissio painottaa tiedonannossaan useita kertoja sitä, että sen suunnitelmien onnistumiseksi on erittäin tärkeää osoittaa varhaisessa vaiheessa, että (a) Euroopan päästökaupparjestelmällä on avainrooli ja että (b) todelliset kaupalliset hyödyt ovat mahdollisia. Luonnollisesti Euroopan päästökaupparjestelmä tarjoaa todellista kaupallista hyötyä nopeille toimijoille. Se tulee kuitenkin liian myöhään, jos komissio ei laadi selkeitä ja lopullisia perussääntöjä vuoden 2012 jälkeistä Euroopan päästökaupparjestelmää varten ennen vuoden 2009 loppua.

Teollisuudella on vuoden 2009 loppuun mennessä oltava investointipäätösten edellyttämä vakaa perusta, jotta voidaan aloittaa ensimmäisten ja vuonna 2015 toimintansa aloittavien CCS-laitosten suunnittelu ja rakentaminen. Tätä näkökohtaa ei ole korostettu riittävästi, etenkin kun otetaan huomioon Euroopan päästökaupparjestelmään liittyvät epäselvyydet ja komission teollisuudelle ja jäsenvaltioiden hallituksille esittämät epäselvät vaatimukset, joiden vuoksi rahoitus on edelleen ratkaisematta.

5.2 Euroopan päästökaupparjestelmä muodostaa todellakin tärkeät hiilidioksidimarkkinat, jotka voivat osoittautua erittäin tehokkaiksi, jos järjestelmää ohjataan voimakkaasti määrittämään päästöoikeuksille sellainen hinta, joka kattaa reilusti hiilipäästöjen vähentämistoimien aiheuttamat lisäkustannukset. Jos komissio ei anna selkeitä sääntöjä huutokaupasta ja sen laajuudesta sekä näin saatujen tulojen asianmukaisesta käytöstä eikä ota valvovaa roolia, mahdolliset investoijat omaksuvat odottavan asenteen liiallisten epävarmuustekijöiden vuoksi.

⁽⁵⁾ Asiakokonaisuudet NAT/399, NAT/400, NAT/401 ja TEN/334, TEN/338 ja TEN/341.

⁽⁶⁾ Erityisjaoston lausunto NAT/401, CESE 1203/2008, aiheesta "Ehdotus direktiiviksi hiilidioksidin geologisesta varastoinnista ja neuvoston direktiivien 85/337/ETY, 96/61/EY, direktiivien 2000/60/EY, 2001/80/EY, 2004/35/EY, 2006/12/EY ja asetuksen (EY) N:o 1013/2006 muuttamisesta" (KOM(2008) 18 lopullinen — 2008/0015 COD).

5.3 Yhteinen eurooppalainen hiilidioksidin kuljetus- ja varastoinfrastruktura helpottaisi selkeästi CCS:n laajamittaista hyödyntämistä koko Euroopassa. Eräät jäsenvaltiot eivät ehkä pysty rakentamaan maakohtaisia varastointilaitoksia itse ⁽⁷⁾. Olisi mahdollisuuksien mukaan hyödynnettävä olemassa muttei käytössä olevaa infrastruktuuria tai uusia laitoksia, jotka yhdistetään muuhun infrastruktuuriin. Koska kuljetus on tärkeä tekijä, ETSK ehdottaa jopa kuljetuksen sisältävän lyhenteen CCTS (*Carbon Capture Transport and Storage*) käyttöönottoa, vaikka lyhenne CCS on jo kansainvälisesti tunnettu ja tunnustettu.

5.4 Komissio asettaa jäsenvaltioiden viranomaisille huomattavan rasitteen CSS:n rahoittamiseksi, sillä komissio ei pysty myöntämään merkittävää rahoitusta nykyisestä talousarviostaan. Kun otetaan huomioon, että käsiteltävä asia on EU:lle tärkeä ja että tarvitaan EU-tason valvontaa demonstraatiohankkeiden menestyksen takaamiseksi, komission tulisi rahoittaa CCS-hankkeita huomattavasti suunniteltua enemmän. Jäsenvaltioiden tulisi tarvittaessa tukea hankkeita omalla rahoituksellaan ⁽⁸⁾.

5.4.1 Päästöoikeuksien huutokauppaaminen Euroopan päästöoikeusjärjestelmässä tarjoaa mahdollisuuden kompensoida komission riittämätön rahoitus. Tällä hetkellä vain 20 prosenttia tuloista kohdennetaan vähän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavan energiateknologian edistämiseen. Jäsenvaltioita tulisi painokkaasti kehottaa muuttamaan täysin kantansa Euroopan päästökauppajärjestelmästä saataviin tuloihin ja kohdentamaan kaikki siitä saatavat tulot vähän ja ei lainkaan hiilidioksidipäästöjä aiheuttaviin teknologioihin ja etenkin hiilidioksidin talteenottoon ja varastointiin ⁽⁹⁾. Tällä tavoin voitaisiin saada käyttöön miljardeja euroja, joita komissiolla ei tällä hetkellä ole mutta joita tarvitaan edistämään hiilidioksidin talteenoton ja varastoinnin laaja-alaista varhaista demonstrointia.

5.4.2 Lisäksi ETSK on jo aiemmin esittänyt, että seitsemännessä puiteohjelmassa energia-alaan kohdennettua rahoitusta voitaisiin lisätä huomattavasti, (15 prosentilla) jolloin t&k-toimintaan investoitu osuus BKT:stä nousisi kahdesta prosentista kolmeen prosenttiin. Seitsemännen puiteohjelman avulla voitaisiin CCS-demonstraatiota näin todella edistää.

5.4.3 Seitsemännessä puiteohjelmasta tuetaan eräitä muitakin toimia, joilla myös voidaan edistää laaja-alaisen demonstraatiohankkeiden valmistelua. Eri toimet tulisi nivota selkeästi ehdotettuihin demonstroinnin edistämismekanismeihin.

⁽⁷⁾ Ks. alaviitteessä 2 mainittu analyysi *PRIMES Model Scenarios* sekä sen liitteenä olevat asianomaiset kartat.

⁽⁸⁾ On myös esitetty muita ehdotuksia lukkiutuneen rahoitustilanteen ratkaisemiseksi. Ks. Eur.Active.com-sivustolla keskiviikkona 27. helmikuuta 2008 julkaistu artikkeli *Financing Woes Plague EU Climate Technologies*.

⁽⁹⁾ Euroopan parlamentissa keskustellaan parhaillaan ehdotuksista, joiden mukaan Euroopan päästöoikeusjärjestelmästä saaduista tuloista kohdennettaisiin 60–500 miljoonaa euroa laaja-alaisiin kaupallisiin esittelyhankkeisiin (muuttamalla ehdotusta direktiiviksi direktiivin 2003/87/EY muuttamisesta kasvihuonekaasujen päästöoikeuksien kauppaa koskevan yhteisön järjestelmän parantamiseksi ja laajentamiseksi, KOM(2008) 16 lopullinen).

5.5 Tiedonannossa ei kerrota, miten eurooppalainen teollisuusaloite liittyy muihin toimenpiteisiin ja aloitteisiin, joihin komissio osallistuu ⁽¹⁰⁾. Yhtenäisen lähestymistavan varmistamiseksi on tärkeää mainita, mitkä toimenpiteet on määrä toteuttaa.

5.6 CCS-teknologioiden kehityksellä ja käyttöönotolla odotetaan olevan huomattava myönteinen vaikutus Euroopan työllisyyteen. Eräiden tärkeiden CCS-varusteiden ja kuljetusinfrastruktuurin tarjoajien toimipaikka on Euroopassa. Ne paitsi kehittävät myös myyvät ja asentavat esim. välineitä ja putkistoja, kun CCS otetaan käyttöön maailmalajuisesti. Euroopalla on vahva maailmanlaajuinen asema CCS-teknologiassa, ja se vahvistuu edelleen, jos EU onnistuu CCS-teknologian laajamittaisessa varhaisvaiheen demonstroinnissa Euroopassa ⁽¹¹⁾.

5.7 ETSK ehdottaa, että "kestävien" fossiilisten polttoaineiden sijasta käytetään sanaa "ympäristömyönteinen". Ilmaus "kestävä" sopii paremmin esimerkiksi aurinko- ja bioenergian, mutta huonommin CCS-teknologian, joka kuroo umpeen eroa käyttämällä fossiilisia polttoaineita ympäristömyönteisellä tavalla, kunnes siirtyminen täysin kestävällä pohjalla olevaan energiahuoltoon on mahdollista.

5.8 Hiilidioksidin turvallisen varastoinnin toteutettavuudesta on jo saatu viljalti kokemusta, kuten seuraavasta luettelosta käy ilmi:

- i) Kaasukentät: hyväksi todettu maakaasun säilytystapa; mahdollisuus tehostettuun kaasuntuotantoon (EGR) on vielä osoittamatta.
- ii) Öljykentät: hyväksi todettu öljyn säilytystapa; öljyntuotannon (EOR) tehostamisenetelyjä on sovellettu Yhdysvaltain lounaisosassa 1970-luvun puolestavälistä lähtien
- iii) Pohjavesiesiintymät: suuret mahdollisuudet ja suuret epävarmuustekijät, paikkakohtainen arviointi on tarpeen, hyvät kokemukset monelta vuodelta Sleipner-kentän Utsiran suolaisesta pohjavesiesiintymästä.
- iv) Hiilikerrostumat: mahdollisuus tehostaa hiilikerrostumassa olevan metaanin tuotantoa hiilidioksidin injektoinnin avulla; sovellus on kuitenkin vielä koevaiheessa.
- v) Laaja-alaisissa demonstraatiohankkeissa on tärkeää osoittaa ja todistaa suurelle yleisölle, että hiilidioksidin varastointi esimerkiksi kaasuesiintymiin on aivan yhtä turvallista kuin öljyn ja kaasun talteenotto samantyyppisistä esiintymistä. ETSK kehottaa komissiota ryhtymään asianmukaisiin toimiin, jotta suurelle yleisölle tiedotetaan asiasta.

⁽¹⁰⁾ Tässä yhteydessä voidaan viitata esimerkiksi eurooppalaisen lippulaivaohjelmaan tai fossiilisia polttoaineita käytäviä päästöttömiä voimalaitoksia käsittelevään eurooppalaiseen teknologiayhteisöön.

⁽¹¹⁾ Ks. IEA:n raportti.

6. Erityistä

6.1 ETSK kannattaa komission tiedonannossa esitettyä mekanismia, jolla edistetään CCS:n demonstrointia voimalaitoksissa, mutta esittää samalla eräitä huomioita.

6.1.1 Komissiolla pitäisi olla strategia, jolla varmistetaan, että eurooppalainen teollisuusaloite ei mene päällekkäin eurooppalaisen lippulaivaohjelman ja fossiilisia polttoaineita käyttäviä päästöttömiä voimalaitoksia käsittelevän eurooppalaisen teknologiayhteisön (ZEP) kanssa. Nämä toimet olisi koordinoitava asianmukaisesti, ja niiden tulisi vahvistaa toisiaan.

6.1.2 Tiedonannossaan komissio puhuu mahdollisuudesta "laajentaa eurooppalaista teollisuusaloitetta hankeverkoston ulkopuolelle". Tämän toteamuksen päämäärä ei ole selvä. Tiedonannossa todetaan myös, että tarvittava rahoitus on vielä järjestettävä. Mitä lisäarvoa tällainen laajentaminen tarjoaa, ja miten se liittyy edellä mainittuihin CCS-alan toimenpiteisiin?

6.2 ETSK ei kannata ehdotusta, joka koskee rahoituksen mobilisointia CCS-demonstrointia varten, koska ei pidä sitä riittävänä.

6.2.1 Ehdotuksessa kannatetaan tapauskohtaista lähestymistapaa, jossa komissiolle ehdotetaan kansallisia aloitteita ja se päättää, mitkä valtionavun ja muiden kansallisten toimenpiteiden muodot ovat sallittuja. Jos eurooppalaisten lippulaivademonstraatiohankkeiden halutaan menestyvän, komissiolla tulisi olla keskeinen koordinointi- ja valvontatehtävä. Tämä tarkoittaisi sitä, että komissio vastaisi yleisestä rahoituksesta. Komission rahoitusta voitaisiin täydentää jäsenvaltioiden korvamerkityillä osuuksilla, jotka tunnustettaisiin hyväksytyksi valtionavuksi. Samalla elinkeinoelämän olisi sitouduttava rahoitukseen ja toteutukseen.

6.2.2 Jos komissio takaisi tietyin edellytyksin EU:n osarahoituksen, joka olisi suhteessa korvamerkittyyn kansalliseen osuuteen, näin voitaisiin kannustaa jäsenvaltioiden viranomaisia. Ennalta määritelty osarahoitus voisi poistaa eräitä hankkeiden rahoitukseen liittyviä epävarmuustekijöitä ja nopeuttaa niiden kehittämistä.

6.2.3 Demonstraatiohankkeiden rahoituksen edistäminen uusien rahoitusmahdollisuuksien avulla on sinällään houkutteleva ajatus. Viime kädessä tällaiset suunnitelmat voivat osoit-

tautua tehokkaiksi vain, jos riski on hyväksyttävissä ja jos on selvää, millä tavoin pitkän aikavälin lisäkustannukset voidaan kattaa kussakin tapauksessa.

6.3 ETSK on valmis yhtymään näkemykseen, jonka mukaan CCS:n sisällyttäminen Euroopan päästökauppajärjestelmään tarjoaa tärkeän kannustimen laajamittaisten demonstraatiohankkeiden kehittämiselle ja toteuttamiselle eurooppalaisissa yhteyksissä. Tiedonannossaan komissio myös toteaa, että nopeiden toimijoille on annettava mahdollisuus "todelliseen kaupalliseen hyötyyn".

6.4 Tiedonannossa todetaan kuitenkin myös, että Euroopan päästökauppajärjestelmästä saatavilla tuloilla on voitava kompensoida — tai jopa enemmänkin kuin kompensoida — kussakin tapauksessa aiheutuvat lisäkustannukset. Kun otetaan huomioon asioiden nykytila, tätä skenaariota ei voida taata seuraavista syistä:

- Euroopan päästökauppajärjestelmän vuoden 2012 jälkeinen tilanne on edelleen epäselvä.
- Jos oletetaan, että CCS sisällytetään Euroopan päästökauppajärjestelmään, päästöoikeuksien hinnoittelu on edelleen epävarmaa. Tässä yhteydessä on selvitettävä etenkin esimerkiksi huutokaupan luonne, laajuus ja ajoitus jäsenvaltiotasolla EU:n laajuisesti sovellettavan ylärajan puitteissa tai puhtaan kehityksen mekanismin (*Clean Development Mechanism*, CDM) vaikutus.
- CCS:n todelliset kustannukset vuoden 2012 (varhaisvaiheen demonstrointi) ja vuoden 2020 (kaupallinen toteutus) jälkeen riippuvat suuressa määrin t&k:ssa saavutetusta edistyksestä ja taloudellisesta kehityksestä (esim. polttoaineen hinta sekä suunnittelu- ja rakennuskustannukset).

6.5 Euroopan päästökauppajärjestelmä antaa mahdollisuuden siihen, että nopeat toimijat voivat saada todellista kaupallista hyötyä suhteessa muihin osapuoliin. Tarvitaan kuitenkin lisäkehitystä, jotta Euroopan päästökauppajärjestelmästä tulisi luotettava pitkäaikainen markkinatekijä (*market driver*), joka antaa nopeille toimijoille kilpailuetua myöhemmin markkinoille tuleviin nähden. Lisäksi pitäisi pyrkiä kiinnittämään huomiota myös mahdollisiin muihin markkinatekijöihin.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille — Energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista annetun direktiivin 2006/32/EY mukainen ensimmäinen arviointi kansallisista energiatehokkuutta koskevista toimintasuunnitelmista — Energiatehokkaammaksi yhteisvoimin"

KOM(2008) 11 lopullinen

(2009/C 77/14)

Komissio päätti 23. tammikuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille — Energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista annetun direktiivin 2006/32/EY mukainen ensimmäinen arviointi kansallisista energiatehokkuutta koskevista toimintasuunnitelmista — Energiatehokkaammaksi yhteisvoimin.

Asian valmistelusta vastannut "liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Edgardo Maria Iozia.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 142 ääntä puolesta ja 6 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Eräissä äskettäisissä lausunnoissaan energiatehokkuudesta yleensä ⁽¹⁾ ja rakennusten energiatehokkuudesta erityisesti ⁽²⁾ Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on ottanut kantaa painokkaasti ja lähes yksimielisesti vakavasti otettavan energiatehokkuuspolitiikan puolesta.

1.2 ETSK pahoittelee, että jäsenvaltiot eivät ole laatineet ajoissa kansallisia energiatehokkuutta koskevia toimintasuunnitelmiaan (NEEAP). Tutkituissa asiakirjoissa ei harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta valitettavasti tuoda esiin jäsenvaltioiden huomattavia ja vakavia ponnisteluja tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä koskee etenkin aloja, joilla kulutus on suurinta, eli liikennettä ja asumista.

1.3 Vain kaksi jäsenvaltiota noudatti määräaika, viisitoista valtiota myöhästyi kahdesta kuuteen kuukauteen, kaksi toimitti suunnitelmansa vasta kun komission arviointiasiakirja oli valmistunut, ja kahdeksan jäsenvaltiota myöhästyi vielä enemmän. Kaikki toimintasuunnitelmat olivat saatavilla vasta huhtikuun alussa 2008, eli noin kymmenen kuukautta asetetun määräajan jälkeen.

1.4 ETSK huomauttaa, että komission ohjelmien sisältämien, energiatehokkuutta koskevien suunnitelmien ansiosta saavutettavat säästöt ovat ensimmäinen panos kasvihuonekaasujen vähentämiseksi. Tavoite energiankulutuksen vähentämisestä 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä merkitsee hiilidioksidipäästöjen vähentymistä 780 miljoonalla ekvivalenttitonnilla. Kun EU25:n hiilidioksidipäästöt vuonna 2006 olivat 5 294 miljoonaa ekvivalenttitonnia (Euroopan ympäristöviraston raportti 2006), on selvää, että parantamalla energiatehokkuutta niitä voidaan pienentää huomattavasti.

1.5 ETSK muistuttaa, että lämpötilan kohoamisen rajoittamiseksi 2 °C:een kasvihuonekaasujen pitoisuuden (joka nykyisin on noin 425 ppm³ hiilidioksidiekvivalenttia tilavuuden suhteen)

tulisi olla selvästi alle 550 ppm:n raja-arvon ⁽³⁾. Koska pitoisuus kasvaa joka vuosi 2–3 ppm, sen vakiinnuttaminen 450 ppm:n tasolle antaisi 50 prosentin mahdollisuuden pitää keskilämpötilan kohoaminen alle 2 °C:ssa.

1.6 Jäsenvaltiot ovat laatineet toimintasuunnitelmansa varsin eri tavoin. Erät kansalliset energiatehokkuuden toimintasuunnitelmat ovat 13 sivun, toiset taas 221 sivun mittaisia, ja tästä syystä niiden vertailu on käytännössä mahdotonta. Monet niistä on laadittu vain jäsenvaltion omalla kielellä, mikä lisää ymmärtämisongelmia entisestään. ETSK suositaa EMEES-hankkeessa (energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista annetun yhteisön direktiivin arviointi ja seuranta) yhteistyössä Wuppertalin ilmasto-, ympäristö- ja energiainstituutin kanssa laaditun mallin kaltaisen menettelyn käyttöön ottamista.

1.7 Jäsenvaltiot ovat esimerkiksi laatineet yhdessä Euroopan ympäristöviraston kanssa kansallisiksi inventaarioraporteiksi kutsutun vuosittaisten seurantatietojen mallin. ETSK katsoo, että sama menettely on mahdollista ottaa käyttöön tälläkin alalla, mutta tietysti sillä ehdolla, että mallista voidaan tehdä joustavampi ja että se sisältää erilliset liitteet eri toiminta-aloja varten (asuntokiinteistöt, liikenne jne.).

1.8 ETSK katsoo, että kansallisten toimijoiden kanssa allekirjoitettavat vapaaehtoiset sopimukset ovat hyödyllinen väline, mutta tarpeelliseksi katsotuilla yleissopimuksilla on selkeästi täsmennettävä, että ellei tavoitteita saavuteta, sovelletaan tiukempaa sääntelyä.

1.9 Komissio on lisäksi jo ryhtynyt eräisiin toimenpiteisiin energiansäästön tekemiseksi pakolliseksi. Se ilmoitti niistä jo vuonna 2006 ja se aikoo Australian esimerkin mukaisesti poistaa piakkoin markkinoilta hehkulamput, jotka käyttävät 90 prosenttia kuluttamastaan energiasta lämmön ja vain 10 prosenttia valon tuottamiseen. ETSK toivoo, että valmistajat

⁽¹⁾ CESE 242/2006, esittelijä: Stéphane Buffetaut ja CESE 1243/2007, esittelijä: Edgardo Maria Iozia.

⁽²⁾ CESE 1338/2007, esittelijä: Antonello Pezzini.

⁽³⁾ Tilavuusmiljoonasosaa.

löytävät keinoja loistevalaisinten hintojen laskemiseksi ja että EU:n jäsenvaltioiden viranomaiset edistävät näiden valaisinten valmistamista. ETSK toivoo lisäksi energiansäästölamppujen pitkäikäisyyden lisäämistä ja koon pienentämistä sekä niiden kierrätykseen liittyvien ongelmien ratkaisemista.

1.10 Kesäkuussa 2008 julkaistavassa Euroopan ympäristöviraston seuraavassa raportissa todetaan, että kasvihuonekaasupäästöt vähenivät 35,8 miljoonaa hiilidioksidiekvivalenttitonnia vuodesta 2005 vuoteen 2006. Mielenkiintoinen huomio on, että suurin osa tästä vähenemisestä on peräisin yksityisasunnoista ja toimistoista, jotka ovat mahdollistaneet 15,1 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin säästöt. Sähkön ja lämmön tuotanto on kuitenkin aiheuttanut 14 miljoonan hiilidioksidiekvivalenttitonnin päästölisäyksen. Tästä päästöjen kokonaisvähenemisestä huolimatta raportissa osoitetaan, että EU27:n valtioiden saavuttama edistys on alle 0,5 prosenttia vuoteen 1990 verrattuna ja että eräiden jäsenvaltioiden on joka tapauksessa tehostettava ponnistelujaan.

1.11 Energiamarkkinoiden vapauttaminen saattaa kiihdyttää energiansäästöä, kun markkinoilla kilpailee tehokkuudeltaan vaihtelevia tuotanto- ja jakelujärjestelmiä. Se saattaa lisätä tutkimusta ja investointeja markkinoiden hajonnan vähentämiseksi. Yli 30 prosenttia energiasta häviää pelkästään tuotantovaiheessa. Äskettäin antamassaan lausunnossa (*) ETSK ilmaisi tukensa kolmatta energiapakettia koskeville komission ehdotuksille, joilla on tarkoitus tehostaa Euroopan energiemarkkinoita.

1.12 ETSK on vakuuttunut, että parantamisen varaa on sekä toimien määrässä että laadussa; komitea haluaisi saada käyttöönsä tarkempia tietoja toimintasuunnitelmia koskevasta komission arvioinnista, ja se toivoo voivansa antaa lausunnon tämän arvioinnin tuloksista.

1.13 ETSK on useaan otteeseen muistuttanut tarpeesta saada kansalaisyhteiskunta mukaan toimintaan sekä unionin että jäsenvaltioiden tasolla ja pitänyt oleellisena, että kansalaisille tiedotetaan energiatehokkuustavoitteista kattavasti ja että kansalaiset antavat täyden tukensa niiden saavuttamiselle. Kansalaisyhteiskunnan esittämät suositukset on syytä ottaa vakavasti. Toteutettavissa toimenpiteissä on aina otettava huomioon ne ongelmat, joita useat miljoonat kansalaiset kohtaavat jokapäiväisessä elämässään. Energiansäästöohjelmissa, joihin väistämättä liittyy kustannuksia, on toimenpiteet valittava tarkoin, ja niihin tulee sisältyä riittävää tukea vähävaraisimmille, joiden menot saattavat kasvaa energian hinnannousun vuoksi mutta joilla ei ole varaa supistaa menojaan siitä aiheutuvien kustannusten takia, kuten on asianlaista esimerkiksi asuntojen energiansäästön kohdalla.

1.14 ETSK korostaa, että energiatehokkuutta koskevien aloitteiden tulee ehdottomasti olla konkreettisia ja toteuttamiskelpoisia, ja pohtii, olisiko syytä harkita vakavasti ainakin joidenkin toimenpiteiden tekemistä pakollisiksi ja tarkistaa suunnitelmien ja konkreettisten tulosten välinen kuilu, kuten on tehty ajoneuvojen päästöjen, yleensä hiilidioksidipäästöjen vähentämisen, kasvihuonekaasupäästöjen ja uudistuvien energialähteiden osalta.

1.15 Kansallisissa energiatehokkuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa ei ilmoiteta selkeästi, minkälaisia toimia ja resursseja on määrää soveltaa, jotta loppukuluttajat saadaan osallistumaan energiatehokkuuteen ja energiansäästöön tähtäävään

suureen eurooppalaiseen hankkeeseen. ETSK on useaan otteeseen painottanut keskeistä roolia, joka järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla voi olla määriteltäessä esimerkiksi menettelyjä tiedon ja hyvien käytänteiden levittämiseksi. ETSK toivoo voivansa tarkastella asiaa yksityiskohtaisesti unionin toimielinten kanssa, sillä ne eivät vaikuta erityisen sitoutuneilta tai valvettuneilta.

1.16 ETSK ehdottaa Euroopan komissiolle ja jäsenvaltioille erityisen integroidun seurantarjestelmän toteuttamista esimerkiksi vesipolitiikan mallin mukaisesti. Tällainen järjestelmä on välttämätön, sillä loppukuluttajille (etenkään pk-yrityksille) ei tiedoteta energiatehokkuutta koskevista Euroopan unionin toimista. Niiden vaikutuksen arvioinnista ei myöskään ole olemassa menetelmää, jolla voitaisiin todeta kansainvälisten ja unionin tavoitteiden yhtenäisyys, eikä loppukuluttajien saavuttamia tuloksia valvota.

1.17 Erällä aloilla, kuten yhteiskunnan tukemat asunnot (*Social Housing*), rakennuskanta on suurelta osin hyvin vanhaa, eivätkä rakennukset ole energiatehokkaita. Yli 25 miljoonaa asuntoa edellyttää kiireisiä ja kattavia toimia. ETSK toivoo, että laaditaan yhteiskunnan tukemien asuntojen saneeraus suunnitelmia, jotka rahoitetaan EIP:n varoin. Tällaisia toimia ei mainita kansallisissa energiatehokkuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa.

1.18 ETSK katsoo, että jo nyt toiminnassa olevien kaltaiset markkinavälineet voisivat antaa alalla huomattavan panoksen. "Negawattimarkkinoiden" eli sähkön energiatehokkuuden markkinoiden avaaminen myös loppukuluttajille voisi olla hyödyllinen tapa kannustaa kansalaisia omaksumaan oikeita kulutusmalleja. Kun otetaan huomioon, että pelkästään korvaamalla hehkulamput voidaan säästää kahdeksankymmenen 1 000 megawatin voimalaitoksen tuotantoa vastaava energiamäärä (mikä on lähes yhtä paljon kuin Italian voimalaitosten bruttoteho), on selvää, että energiantuotantoyritysten edun mukaista on tukea energiatehokkuutta: näin yritykset pystyvät täyttämään useampien asiakkaiden tarpeet lisäämättä energiantuotantoaan.

1.19 ETSK toivoo, että suunta muuttuu ja jäsenvaltiot painottavat nykyistä enemmän energiatehokkuus- ja energiansäästöpolitiikan tärkeyttä. Sen tulisi näkyä vakavasti otettavina, uskottavina, realistisina ja mitattavina tavoitteina sisältyvinä kansallisina suunnitelmina. On myös täsmennettävä, kuinka paljon varoja jäsenvaltiot käyttävät tukeakseen riittävästi kansalaisten ja yritysten välttämättömiä investointeja.

2. Johdanto

2.1 Tiedonannollaan "Energiatehokkaaksi yhteisvoimin", joka on kansallisista energiatehokkuutta koskevien toimintasuunnitelmien ensimmäinen arviointi, komissio täyttää direktiivin 2006/32/EY soveltamisesta johtuvan velvollisuutensa. Kyseisen direktiivin 14 artiklan 5 kohdassa säädetään, että komissio julkaisee arviointikertomuksen 27 kansallisesta toimintasuunnitelmasta ennen tammikuun 1 päivää 2008. Toinen kertomus julkaistaan ennen tammikuun 1 päivää 2012, ja kolmas ennen tammikuun 1 päivää 2015.

(*) CESE 758/2008, esittelijä: Carmelo Cedrone.

2.2 Tavoitteet, joihin tiedonannossa viitataan, määritellään kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa. Siinä muistutetaan, että "[j]äsenvaltioiden on asetettava tämän direktiivin yhdeksänsälle soveltamisvuodelle yhdeksän prosentin kansallinen ohjeellinen energiansäästön kokonaistavoite, jonka ne pyrkivät saavuttamaan energiapalvelujen ja muiden energiatehokkuutta parantavien toimenpiteiden avulla."

2.3 Komission mukaan vain kaksi jäsenvaltiota (Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta) noudatti annettua määräaikaan ja 15 muuta (Bulgaria, Tšekki, Tanska, Saksa, Viro, Irlanti, Espanja, Italia, Kypros, Liettua, Malta, Alankomaat, Itävalta, Puola ja Romania) toimitti toimintasuunnitelmansa myöhässä. Belgia ja Slovakia toimittivat kansalliset toimintasuunnitelmansa joulukuun lopussa 2007, joten ne eivät ehtineet mukaan arviointiin.

3. Komission tiedonanto

3.1 Kansallisten toimintasuunnitelmien tarkastelu osoittaa, että viisi jäsenvaltiota on asettanut direktiivin päämääriä kunnianhimoisempia tavoitteita; muut sanovat haluavansa saavuttaa vielä tiukempia tavoitteita, mutta eivät tee mitään virallisia sitoumuksia. Kuusi 17:stä arvioidusta suunnitelmasta ei kata koko direktiivissä tarkoitettua ajanjaksoa, joka kestää vuoden 2016 loppuun asti. Julkisen sektorin esimerkkiasemasta todetaan, että Irlanti on asettanut julkisen sektorin energiansäästö-tavoitteeksi 33 prosenttia vuoteen 2020 mennessä, Saksa on sitoutunut vähentämään julkisen sektorin hiilidioksidipäästöjä 30 prosenttia vuoteen 2012 mennessä, ja Yhdistyneen kuningaskunnan tavoitteena on nollata kaikkien keskushallinnon rakennusten hiilidioksidipäästöt vuoteen 2012 mennessä.

3.2 Jäsenvaltioissa on käynnistetty kansallisia kampanjoita: Irlannissa *Power of One* -kampanjalla edistetään internetin avulla tapahtuvaa julkis- ja yksityissektorin hyvien käytäntöjen vaihtoa; Tanska vaatii julkisilta rakennuksilta energiakatselmusta, johon liittyy velvollisuus toteuttaa toimenpidesuosituksen; Saksa toteuttaa julkisten rakennusten ajanmukaistamisohjelman, johon on osoitettu 120 miljoonaa euroa; Maltassa on jokaiseen ministeriöön nimetty nk. ympäristövaltuutettuja (*Green Leaders*), jotka ovat energiatehokkuudesta huolehtivia ja uusiutuvien energiamuotojen käyttöä edistäviä virkamiehiä.

3.3 Yhdistynyt kuningaskunta soveltaa ns. kestävien kotien säännöstöä (*Code for Sustainable Homes*), jossa vaaditaan, että asuinkiinteistöt ovat säännöstön tasolla 3, eli 25 prosenttia energiataloudellisempia kuin vuoden 2006 rakennusmääräyksissä vaaditaan. Itävalta sitoutuu siihen, että sen julkiset rakennukset ovat lakisääteisiä vaatimuksia energiatehokkaampia, ja Espanjassa katuvalaistusjärjestelmät vaihdetaan tehokkaampiin laitteisiin ja myös juomaveden käsittelyä ja jakelua aiotaan muuttaa energiatehokkaammaksi.

3.4 Puola ja Suomi velvoittavat julkisen sektorin yltämään energiansäästöä vähintään kansallisten tavoitteiden mukaiselle tasolle, kuten kuntatasolla jo vaaditaan, ja Alankomaissa tavoitteena on olla edelläkävijä niin, että vuonna 2010 kaikissa valtakunnallisissa julkisissa hankinnoissa ja joka toisessa paikallis- ja

aluehallinnon julkisessa hankinnassa otetaan huomioon hankinnan kestävyysperuste.

3.5 Verokannustimiin perustuvia politiikkoja pidetään hyvin tärkeinä. Saksa ja Itävalta pyrkivät parantamaan rakennusten energiatehokkuutta, sillä ne kuluttavat nykyään 40 prosenttia energiasta, ja Liettua aikoo soveltaa alennettua arvonlisäverokantaa (9 prosenttia, kun se tavallisesti on 18 prosenttia) julkisiin varoin rahoitettuihin asuinkiinteistöihin. Alankomaat ottaa käyttöön yksityisyrityksille suunnatun energiainvestointivähennyksen, ja Italia on perustanut järjestelmän, jossa myönnetään jopa 55 prosentin bruttoverovähennys energiatehokkaiden kodinkoneiden (A+-luokan jääkaappien, vedenkuumentimien), valaisimien sekä rakennusten energiatehokkaiden peruskorjausten ostohinnasta.

3.6 Vapaaehtoisia sopimuksia pidetään arvokkaana välineenä etenkin Suomessa (ne kattavat kyseisenä ajanjaksona noin 60 prosenttia energian loppukulutuksesta, ja tavoitteena on nostaa kattavuus 90 prosenttiin vuoteen 2016 mennessä), Alankomaissa, joissa ne koskevat lähinnä yrityksiä, ja Tanskassa, jossa niitä sovelletaan julkisiin hankintoihin. Espanja, Puola, Yhdistynyt kuningaskunta, Romania ja Irlanti ilmoittavat aikovansa käyttää vapaaehtoisia sopimuksia merkittävänä keinona saada aikaan energiansäästöä.

3.7 Tällä hetkellä vain eräissä maissa käytettävien markkina-perusteisten välineiden (nk. valkoiset todistukset) merkitys lisääntyy kansallisissa toimintasuunnitelmissa. Italia aikoo jatkaa järjestelmää vuoteen 2014 asti, Puola aikoo ottaa sen käyttöön, ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa "energiatehokkuussitoumusta" (*Energy Efficiency Commitment — EEC*) jatketaan vuoteen 2020 asti ja se nimetään uudelleen hiilidioksidipäästöjen vähennystavoitteeksi; sen tarkoituksena on kaksinkertaistaa energiansäästö vuosien 2008–2011 aikana. Erityistä painoa pannaan energiapalveluyrityksille, jotka eivät vielä ole kehittyneet odotetulla tavalla. Etenkin Itävalta, Saksa, Irlanti, Italia, Puola ja Espanja osoittavat tähän kiinnostusta.

3.8 Bulgaria, Romania ja Yhdistynyt kuningaskunta aikovat perustaa rahastoja ja rahoitusmekanismeja lähinnä kaupallista ja asuntoalaa varten. Kansallisten energiatoimistojen toimivaltuudet vaihtelevat, ja niiden harjoittama valistus-, koulutus- ja tiedotuspolitiikka ei ole yhtenäistä; eräät maat, kuten Tanska ja Italia, ovat päättäneet hajauttaa nämä toiminnot ja antaa ne alueellisten ja paikallisten toimistojen tehtäväksi.

3.9 Liikenne, jonka osuus energiankulutuksesta on yli kolmannes, saa osakseen runsaasti arvostelua, mutta käytännössä ainoastaan Itävalta ja Irlanti ehdottavat konkreettisia toimenpiteitä liikenteen painopisteen siirtämiseksi joukkoliikenteeseen.

3.10 Suurimmassa osassa esitetyistä toimintasuunnitelmista on valittu nykytilanteeseen perustuva lähestymistapa, ja tiettyjen jäsenvaltioiden kohdalla voidaan todeta huomattava ero yhtäältä poliittisen sitoutumisen ja toisaalta hyväksytyjen toimenpiteiden ja niihin osoitettujen resurssien välillä.

3.11 Komissio seuraa ja valvoo tarkasti direktiivin siirtämistä osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, mutta pyrkii myös helpottamaan sen toimeenpanoa Euroopan älykästä energiahuoltoa koskevalla ohjelmalla. Komissio aikoo perustaa internetiin foorumin direktiivin toimeenpanoon osallistuvien sidosryhmien kannanottojen keräämiseksi ja esittelemiseksi. Sidosryhmät kutsutaan osallistumaan kansallisia toimenpiteitä koskevaan päätöksentekoon ja seuraavien energiatehokkuuden kansallisten toimintasuunnitelmien laadintaan. Kansallisia toimintasuunnitelmia arvioidaan myös *Energy Efficiency Watch* -valvontahankkeessa.

3.12 Komissio painottaa päätelmissään kansainvälisen yhteistyön merkitystä ja muistuttaa aloitteestaan energiatehokkuutta käsittelevän kansainvälisen foorumin perustamiseksi. Tällä foorumilla on tarkoitus kehittää standardeja, kauppaa ja teknologiansiirtoa. Kun otetaan huomioon ne merkittävät sitoumukset, joista Euroopan on selviydyttävä, sekä sen vastuu ilmastonmuutoksen, energianhuollon varmuuden ja kestävyys ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämisen aloilla, on välttämätöntä ottaa käyttöön tehokkaita ja turvallisia energiatehokkuuden parantamiseen tähtäviä ohjelmia.

4. Erityistä

4.1 Tiedonantoa lukiessa ensimmäisenä kielteisenä seikkana silmiin pistää se, että vain kaksi maata 27:stä noudatti energiatehokkuuden kansallisten toimintasuunnitelmien esittämiseksi direktiivissä säädettyä määräaika; 15 maata toimitti asiakirjansa suurin piirtein määräajassa, kaksi vasta määräajan ylittyttyä, ja kahdeksan maan toimintasuunnitelmista ei näkynyt jälkeäkään. Vuosi määräajan — 30. kesäkuuta 2007 — jälkeen yksi jäsenvaltio ei vielä ole ollut toimittanut toimintasuunnitelmaansa.

4.2 Toinen komission päätelmistä esiin nouseva kielteinen seikka on se, että analysoidut asiakirjat eivät muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta anna viitteitä tilanteen vaatimasta vahvasta ja vakavasti otettavasta sitoutumisesta. On yhä yleisempää, että jäsenvaltioita edustavat valtion- ja hallitusten päämiehet hyväksyvät Brysselissä hyvin auliisti direktiivejä, joita he eivät voi tai halua noudattaa kotimaihinsa palattuaan. Lissabonin toimintasuunnitelma on tästä konkreettisin esimerkki, mutta historia on täynnä tällaista kaksijakoista käyttäytymistä, eikä se suinkaan osoita lopputuloksen merkkejä.

4.3 Kansallisia toimintasuunnitelmia lukiessa vaikuttaa siltä, että niistä puuttuu yhteinen viitekehys ja että ne on laadittu täysin eri tavoin ja erimuotoisiksi; tästä syystä niitä on vaikea lukea ja lähes mahdoton vertailla. EMEES-hankkeessa (energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista annetun yhteisön direktiivin arviointi ja seuranta) on laadittu yhteistyössä Wuppertalin ilmasto-, ympäristö- ja energiainstituutin kanssa malli, jolla on tarkoitus helpottaa kansallisten toimintasuunnitelmien laadintaa. Belgia on lähettämässään kirjeessä pahoitellut, että tämä tärkeä malli julkaistiin vasta 11. toukokuuta eli vain muutama päivä ennen kansallisten toimintasuunnitelmien toimittamisen määräaika.

4.4 Uusista jäsenvaltioista Tšekin tasavallan ja Liettuan toimittamat suunnitelmat ovat 13-sivuisia, Romanian

41-sivuinen ja Maltan 89-sivuinen. Suurista jäsenvaltioista Ranskan suunnitelma käsittää 37, Saksan 102, Espanjan 211 ja Yhdistyneen kuningaskunnan suunnitelma 214 sivua. Belgia on luku sinänsä, sillä valtion federalistisen rakenteen vuoksi se on toimittanut neljä asiakirjaa, joiden kokonaissivumäärä on 221. 25 jäsenvaltion toimittamien suunnitelmien (Ruotsin ja Portugalin suunnitelmat eivät tätä kirjoitettaessa olleet saatavilla komission verkkosivuilla) kokonaissivumäärä on 2 161, ja ne sisältävät hyvin erilaisia tietoja, taulukoita ja mittauksia. Kukin maa on valinnut omat vertailutietonsa, menetelmänsä ja viestintämallinsa: tulos on masentava, sillä yleistä linjaa on mahdoton löytää.

4.5 Ranskan, Slovenian, Kreikan (vain luonnos), Alankomaiden ja Luxemburgin julkaisema materiaali on esitetty kunkin maan omalla kielellä (mikä oli esittelijälle ylipääsemätön este). On vaikea kuvitella, että kunkin maan kielellä laaditut asiakirjat edistävät hyvien käytäntöjen vaihtoa, mutta jäsenvaltioita ei ollut pyydetty — saati veloitettu — toimittamaan asiakirjoja yhdellä yhteisellä kielellä. Komissio on suunnitellut käännättävänsä kaikki asiakirjat yhdelle kielelle, mutta valitettavasti myöhästymiset kansallisten energiatehokkuutta koskevien toimintasuunnitelmien esittämisessä ovat viivästyttäneet kääntämistä.

4.6 ETSK korostaa kansallisten toimintasuunnitelmien tavoitteiden sekä kahden edellä mainitun seikan välistä epäjohtonmuokaisuutta. Sen paremmin tietosanakirjamaiset kuin suppeatkaan lausunnot eivät anna tarkkaa käsitystä siitä, missä ollaan menossa. Sekä yksityiskohtien liiallisuus että niiden riittämättömyys johtavat samaan tulokseen: ne vaikeuttavat lukemista ja ymmärtämistä. EMEES-malli saattaisi olla hyvä kompromissi näiden kahden ääripään välillä. ETSK suosittelee painokkaasti, että seuraavia kansallisia toimintasuunnitelmia varten otetaan käyttöön yhteinen laadintamalli, jota on helppo lukea ja ymmärtää.

4.7 Eräitä käsillä olevassa lausunnossa mainittuja kiitettäviä poikkeuksia lukuun ottamatta ETSK pahoittelee julkissektoria ja maataloutta koskevien tärkeiden aloitteiden puuttumista. Kansallisissa energiatehokkuutta koskevissa toimintasuunnitelmissa kyseisiä merkittäviä aloja tuskin mainitaan.

5. Yleistä

5.1 Tammikuussa 2007 neuvosto kehotti komissiota antamaan energia-alaa ja ilmastonmuutosta koskevia säännöksiä kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Konkreettisina tuloksina syntyivät kolmas energiapaketti, uusiutuvia energialähteitä ja ilmastonmuutosta koskeva paketti, uusien ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen pienentämistä koskeva direktiivi, uusi *Energy Star* -asetus, vihreä kirja kaupunkiliikenteestä (jossa ehdotetaan mm. kannustimia tehokkaille liikennemuodoille) sekä strateginen energiateknologiasuunnitelma.

5.2 Tunnuksomaista näille säännöksille ovat muutamat suuntaviivat ja lukuisat säännöt. Valitettavasti hallitukset eivät kyseisten toimien virallisen hyväksynnän jälkeen ole kyenneet vastustamaan kotivaltionsa yritysten painetta eivätkä pitämään kiinni tehdyistä päätöksistä, esimerkiksi hiilidioksidipäästöt, ja vaativat muutoksia yhdessä tekemiinsä päätöksiin.

5.3 Syy siihen, että jäsenvaltiot eivät näytä olevan asiasta suuremmin huolissaan, piilee juuri itse direktiivissä. Sen johdanto-osan 12 kappaleessa todetaan: "Tästä syystä kansallinen energiansäästötavoite on luonteeltaan ohjeellinen eikä siihen sisälly oikeudellisesti täytäntöönpanokelpoista velvoitetta, jonka nojalla jäsenvaltioiden olisi saavutettava se, vaikka jäsenvaltiot sitoutuvatkin pyrkimään tämän yhdeksän prosentin tavoitteen saavuttamiseen."

5.4 Tällainen lainsäädäntökäytäntö (direktiivit, joiden tavoitteet eivät ole sitovia ja joissa ei säädetä rikkomistapauksissa sovellettavista seuraamuksista) oli tyypillistä tiettyinä vuosina hyväksytyille, eräitä erityisaloja koskevalle lainsäädännölle. Vielä muutama vuosi sitten jäsenvaltiot vaativat itsemääräämisoikeutta energiavalintojensa suhteen aina energian tarjonnasta sen tuotantoon ja jakeluun. Se johti tälle ajanjaksolle tyypilliseen ei-sitovaan lainsäädäntöön. Näin ollen biopolttoaineista annettussa direktiivissä 2003/30 asetettiin määrällisiä tavoitteita, muttei mitään niiden saavuttamista koskevia erityisiä velvoitteita.

5.5 Näissä olosuhteissa ja näillä edellytyksillä tavoite kulutuksen vähentämisestä 20 prosentilla vuoteen 2020 mennessä energiatehokkuutta parantamalla on hyvin vaikea saavuttaa, jollei hyväksyttyä velvoittavia toimia ja/tai lisätavoitteita.

5.6 ETSK on kannattanut ja kannattaa edelleen kaikkia aloitteita energiatehokkuuden parantamiseksi, sillä sekä hiilidioksidipäästöt että EU:n energiariippuvuus ovat kaksi hyvin keskeistä ongelmaa.

5.7 ETSK korostaa yhtäältä yleisten ei-sitovien toimien ja toisaalta tuloshakuisten pakollisten erityistoimenpiteiden välistä ristiriitaa. Onko niin, että kokonaisuus on sitova, mutta sen eri osatekijät eivät? Komission tulisi itse näyttää hyvää esimerkkiä ja julkaista tiedot sen omissa rakennuksissa saavutetuista energiatehokkuus- ja energiansäästötuloksista, toteutetuista aloitteista ja niihin osoitetuista varoista. Liite, jossa asia esitettäisiin "federalistityyppistä" lähestymistapaa käyttäen, auttaisi ymmärtämään paremmin tällaisten toimintalinjojen merkityksen.

5.8 ETSK korostaa sitä valtavaa kuilua, joka vallitsee yhtäältä energiatehokkuuden huomattavaan parantamiseen tähtäävien asianmukaisten toimien hyväksymiseen kohdistuvien laajalaisten odotusten ja toisaalta jäsenvaltioiden esittämien, yleisesti ottaen pettymystä aiheuttaneiden ja kunnianhimottomien hankkeiden välillä. Komitea muistuttaa, että on hyväksyttävä konkreettisia lyhyen, keskipitkän ja pitkän aikavälin toimia, joiden avulla asetetuille tavoitteille annetaan myös sisältö.

5.9 Mikäli tähän toivottavaan tulokseen päädytään, ETSK suosittaa pelkästään "kosmeettisten" toimien sijasta sellaisten toimien toteuttamista, joiden avulla tavoitteet voidaan saavuttaa.

5.10 ETSK suhtautui myönteisesti sekä 5. huhtikuuta 2006 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2006/32/EY energian loppukäytön tehokkuudesta ja energiapalveluista sekä sitä seuranneeseen, 19. lokakuuta 2006 julkaistuun asiakirjaan "Energiatehokkuuden toimintasuunnitelma: mahdollisuuksien toteuttaminen". Nämä asiakirjat julkaistiin, kun öljyn hinta oli vielä suhteellisen alhainen. Kun direktiivi esiteltiin

vuonna 2004, hinta oli noin 42 dollaria barrelilta, ja vuoden 2006 puolivälissä se oli hieman alle 62 dollaria.

5.11 Näissä oloissa oli ymmärrettävää, että tavoitteet olivat ohjeellisia eikä komissio ollut asettanut direktiivillä jäsenvaltioille sitovia velvoitteita saavuttaa ehdotetut tavoitteet. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea totesi, että parasta energiaa on säästetty energia, mutta jos säästäminen jätetään vain jäsenvaltioiden hyvän tahdon varaan ilman muita kannustimia kuin maiden vastuuntunto, tavoitteen saavuttaminen on hyvin epävarmaa ellei peräti mahdotonta.

5.12 Mutta onko unionilla varaa olla saavuttamatta tavoitetta, joka koskee energiaintensiteetin vähentämistä 1,5 prosentilla vuodessa? Onko sillä varaa olla säästämättä 390:tä miljoonaa öljyekvivalentitonnia, jotka tuottavat 780 miljoonaa tonnia hiilidioksidia? Yhtäältä on määritelty kunnianhimoisia ja sitovia tavoitteita — kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen 20 prosentilla ja uusiutuvien energiamuotojen käytön lisääminen saman verran — mutta toisaalta se tavoite, joka voitaisiin välittömimmin saavuttaa ja jolla saavutettaisiin suoria säästöjä, on jätetty taka-alalle hypoteettisena toiveena.

5.13 ETSK korostaa, että eräissä jäsenvaltioissa suunnitelmien toteuttaminen kuuluu aluehallitusten toimivaltaan ilman asianmukaista koordinoitua, minkä vuoksi alueellinen yhtenäistäminen ja yhdenmukaisuus puuttuvat.

5.14 ETSK pahoittelee todellisten valinnanmahdollisuuksien puutetta tarjontapuolella ja katsoo, että jos tavoiteltuihin tuloksiin halutaan päästä nopeasti, tulisi lisätä kyseisiä mahdollisuuksia ja nivoa niihin kannustimia, etenkin heikoimmassa asemassa oleville väestöryhmille, kuluttajille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille. Eräissä jäsenvaltioissa kannustimien avulla on jo saavutettu hyvin rohkaisevia tuloksia, esimerkkinä mainittakoon ympäristöystävälliset kodinkoneet.

5.15 ETSK pitää myönteisinä energiapalveluyrityksistä (ESCO) saatuja kokemuksia ja kehottaa levittämään kyseisiä palveluja myös kansalaisten ja yritysten käyttöön. Uudet ammattialat, uudet laadukkaan työn mahdollisuudet, myönteiset tulokset energiatehokkuuden alalla sekä kasvihuonekaasujen väheneminen ovat vain eräitä kyseisiin palveluihin liittyviä myönteisiä tekijöitä.

5.16 ETSK korostaa, että jäsenvaltiot eivät ponnistele tarpeeksi saavuttaakseen vahvistetut tavoitteet. Komitea on vakuuttunut siitä, että kuten liikenteenkin päästöjen kohdalla, komission aloitteita on tuettava, jos niillä pyritään tiukentamaan jäsenvaltioiden velvoitteita. Viime vuonna komissio käynnisti myönteisiä aloitteita, kuten uusi *Energy Star* -asetus, jonka julkisten toimistolaitehankintojen tarjouspyyntöjä koskevat normit ovat vastedes pakollisia, vihreä kirja kaupunkiliikenteestä, jossa ehdotetaan mm. tehokkaampien ajoneuvojen rahoittamista, kolmas energiapaketti, jolla vahvistetaan kansallisten sääntelyviranomaisten toimivaltaa energiatehokkuuden osalta, sekä strateginen energiateknologiasuunnitelma ja uusien autojen päästöjä koskeva sääntely.

5.17 Muitakin aloitteita on määrä käynnistää lähikuukausina. Ne vaihtelevat energiatehokkuusvaatimuksia koskevista direktiiveistä tai monia erilaisia tuotteita koskevista ympäristömerkeistä (esim. katu- ja toimistovalistus, virransästö- ja virta pois-tilojen vähimmäiskulutus) vuodeksi 2009 suunniteltuun uuteen sääntelyyn, joka koskee televisioita, kotitalouksien jääkaappeja ja pakastimia, pesu- ja astianpesukoneita, vedenkuumennuslaitteita ja kuumavesivaraajia, henkilökohtaisia tietokoneita, monistuslaitteita, sähkömoottoreita, lämpöpumppuja ja ilmastointilaitteita. Samoin vuonna 2009 komissio aikoo käynnistää aloitteen, jolla kannustetaan kotitalouksien hehkulamppujen nopeaa korvaamista. Liikennealan uusissa strategioissa keskitytään ajoneuvojen merkintöjä koskevan direktiivin tarkistamiseen, renkaiden tehokkuuteen ja niiden painetta ja laatua jatkuvasti valvoviin järjestelmiin.

5.18 ETSK mielestä on välttämätöntä luoda energia-alan sisämarkkinat, joilla hinnat muodostuvat sähkö- ja kaasudirektiivien mukaisesti terveen kilpailun pohjalta.

5.19 ETSK kiinnittää huomiota siihen, että EU:n jäsenvaltioissa on suunniteltava oppilaitoksia varten koulutusohjelmia (oppilaitosten on näin ollen osallistuttava aktiivisesti energiatehokkuusohjelmiin) sekä tiedotusohjelmia kansalaisten valvuttamiseksi vastuuntuntoisen ja säästävän energiankäytön merkityksestä ja tarpeesta.

5.20 Erityisen mielenkiintoisia ovat olleet eräät teknisten oppilaitosten väliset kilpailut, joissa oppilaat osallistuvat aktiivi-

sesti energiansäästön edistämiseen. Esimerkiksi Italiassa *Datti una scossa* -hanke, jossa myönnetään aina 25 000 euron suuruinen palkinto hanke-ehdotusten toteuttamisesta, on ollut hyvin onnistunut. Toinen hyvä esimerkki on kansainvälinen ekomaraton, ja sen yhteydessä eräs ranskalainen instituutti esitteli prototyyppiin, joka kulkee yhdellä bensiinilitralla 3 039 kilometrin matkan. Tanskan joukkue onnistui kehittämään polttomootorin, jonka päästöt ovat vain 9 g/km, ja se voitti vuonna 2007 *Climat Friendly Award* -palkinnon.

5.21 Käyttöön asetettavien taloudellisten välineiden on oltava jatkossakin tehokkaita ja kestäviä. ETSK:n mielestä on kiinnitettävä erityistä huomiota suoraan loppukuluttajiin suunnattujen kannustimien levittämiseen. Lisäksi on otettava huomioon, että osa kannustimista on kohdennettava myös energiapalvelujen tarjoajiin, jotta näin luodaan yhteinen ja yhtäläinen intressi toteuttaa energiatehokkuustoimia.

5.22 Jotta asiakkaille annetaan asianmukaisia hintasignaaleja, joilla edistetään entistä järkevämpää ja tehokkaampaa energiankäyttöä, ETSK kehottaa Euroopan komissiota valvomaan, että markkinoilta poistetaan alihintaan tarjotut tariffit. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että unionin lainsäädännössä sallitaan uusiutuvien energialähteiden asianmukainen tukeminen, ja säilytetään sähkö- ja kaasudirektiivien heikoimmassa asemassa olevia kuluttajaryhmiä koskevat säännökset.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Tavaroiden internet” (valmisteleva lausunto)

(2009/C 77/15)

Euroopan komissio päätti 7. helmikuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Tavaroiden internet (valmisteleva lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Daniel **Retureau**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 118 ääntä puolesta 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

ETSK kehottaa EU:n komissiota

1.1 investoimaan tutkimukseen sekä tukemaan tiedon levittämistä (samaa tapaan kuin edellisen puheenjohtajuuskauden tapahtumissa) ja standardien luomista, koska komitea pitää tavaroiden internetiä tärkeänä asiana.

1.2 ryhtymään toimenpiteisiin tarvittavan teknologian käyttöönottoa mahdollisesti haittaavien esteiden poistamiseksi.

1.3 arvioimaan, kykenevätkö keskitetyt järjestelmät käsittelemään tavaroiden internetiin liittyvien sovellusten myötä odotettavissa olevia tiedonsiirtomääriä ja olisiko parempi lähestymistapa hallita massakäyttöä (nimiä ja palveluita) paikallistasolla.

1.4 tutkimaan, käsitelläänkö nykyisissä direktiiveissä tietosuoja- ja turvallisuusvaatimuksia riittävästi vai tarvitaanko uusia lainsäädäntötoimia.

1.5 pohtimaan, tarvitaanko Euroopassa korkeakoulujen ja yksityisten yritysten yhdessä rahoittamia laboratorioita sen varmistamiseksi, että Euroopassa saadaan aikaan tutkimustuloksia ja että tutkijat eivät siirry muualla maailmassa (Yhdysvalloissa) sijaitseviin tutkimuslaitoksiin ja yrityksiin.

1.6 torjumaan sähkömagneettisille kentille altistumiseen mahdollisesti liittyviä riskejä soveltamalla ennalta varautumisen periaatetta tällaisissa uusissa ympäristöissä. Erityisesti tällaisissa ympäristöissä työskenteleviä työntekijöitä olisi suojeltava käyttämällä yleisesti säteilymittareita. Työntekijöille tulisi tiedottaa mahdollisista riskeistä ja käyttöön tulisi ottaa suojakeinoja. Asia olisi kuitenkin arvioitava perusteellisesti tieteellisten tutkimusten avulla.

1.7 pitämään mielessä, että teknologian kehittämisen olisi palveltava ihmisiä. Asiaan liittyvät eettiset riskit on arvioitava.

1.8 kiinnittämään Euroopan laajuisten palveluiden turvaamiseksi huomiota tavaroiden internetin radiotaajuustarpeisiin.

Myös radiotaajuuksien hallinnasta tulevaisuudessa mahdollisesti vastaava riippumattoman viranomaisen voisi huolehtia asiasta.

1.9 kiinnittämään huomiota tutkimustoiminnan ratkaisevaan merkitykseen riittävän laskentatehon saavuttamisessa, jotta tavaroiden internetiin liittyvien reaaliaikaisten sovellusten käsittely olisi mahdollista.

2. Komission ehdotukset

2.1 Radiotaajuustunnistuksesta vuonna 2007 antamansa tiedonannon ⁽¹⁾ ja samasta aiheesta Lissabonissa marraskuussa 2007 järjestetyn konferenssin jälkeen komissio siirtyy nyt suunnittelemallaan tiedonannolla seuraavaan vaiheeseen eli tarkastelemaan tavaroiden internetiä ⁽²⁾.

2.2 On myös syytä viitata ETSK:n viime vuosien lukuisiin tiedonantoihin ja useisiin aloitteisiin ⁽³⁾. Lisäksi i2010-ohjelmasta on tehty puoliväliarviointi ⁽⁴⁾.

3. Kommentit ja analyysit**3.1 Johdanto**

3.1.1 Tietotekniikan kehitys on erittäin tärkeä haaste yhteiskunnillemme. Yhtenäismarkkinoidensa ansiosta Euroopalla on erittäin hyvät mahdollisuudet kehittyä digitaalitalouden avainalueeksi, kunhan se tarjoaa perustutkimuksen ja muun tutkimus- ja kehitystoiminnan edellyttämät välineet sekä varmistaa tulevaisuuden internetin hallinnan poliittisella tasolla.

⁽¹⁾ KOM(2007) 96 lopullinen, Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — Radiotaajuustunnistus Euroopassa: asteittain kohti alan yhteisiä periaatteita.

⁽²⁾ Ks. *Towards an RFID policy for Europe* (Kohti eurooppalaista radiotaajuustunnistuspolitiikkaa), Maarten Van de Voortin ja Andreas Ligtvoetin toimittama seminaariasiakirja, 31. elokuuta 2006.

⁽³⁾ Esim. ETSK:n lausunto aiheesta ”Radiotaajuustunnistus (RFID)”, esittelijä: Peter Morgan, EUVL C 256, 27.10.2007, s. 66, TEN/293.

⁽⁴⁾ Tiedonanto aiheesta ”Euroopan digitaalisen tulevaisuuden valmistelut — i2010-ohjelman puoliväliarviointi” (KOM(2008) 199 lopullinen).

3.1.2 Euroopan talouskasvu ja kilpailukyky riippuvat tästä voimakkaasti. Onkin korkea aika ryhtyä toimenpiteisiin internetin poliittisen hallinnan varmistamiseksi sekä kehittää tarvittavia teknologioita, investointeja, osaamista ja taitotietoa.

3.1.3 Myös nykyisen vuorovaikutteisen ja mobiilin Web 2.0:n aikana internet on edelleen riippuvainen satojentuhansien palvelimien ja reitittimien maailmanlaajuisesta verkosta. Tämä verkko muodostuu valokuitu- tai muilla kaapeleilla toisiinsa kiinteästi yhdistetyistä tietokoneista. Yhteydet mobiilipäätelaitteisiin, kuten matkapuhelimiin tai kämmentietokoneisiin, muodostetaan kuitenkin sähkömagneettisilla aalloilla, joiden käyttö on lisääntynyt erittäin nopeasti eri yhteysstandardien (3G, 3G+-HSPDA, Edge, WiFi, WiMax) käyttöönoton myötä.

3.1.4 Web 2.0 toimii vuorovaikutteisesti: käyttäjä on myös sisällön tuottaja tai toimittaja joko henkilökohtaisesti tai erimuotoisten kollektiivisten yhteishankkeiden puitteissa (Wikipedia-tietosanakirja, vapaasti käytettävissä olevat ohjelmat jne.). Suuri määrä pk-yrityksiä tarjoaa ohjelmia, luovaa verkkosisältöä ja ennen kaikkea lukuisia erilaisia palveluita (verkon asennus- ja ylläpitopalveluita, tietoturvapalveluita, koulutusta jne.).

3.1.5 Mikrosirujen koko on jatkuvasti pienentynyt, niistä on tullut entistä monimutkaisempia ja niiden energiankulutus on vähentynyt. Niitä asennetaan yhä kevyempiin mobiilipäätelaitteisiin, joissa asennettuja ohjelmia ja laskentatehoa käytetään muun muassa puhelimen integroimiseen, internet-yhteyden luomiseen sekä satelliittipaikannukseen (Sirf 3 -sirut).

3.2 Kohti tavaroiden internetiä

3.2.1 Tavaroiden internet kehittyi monimutkaisessa teknologisessa ympäristössä, jonka perustana ovat Web 2.0 ja muut siihen liittyvät teknologiat, jotka ovat suurimmalta osalta jo olemassa ja joiden yhdistäminen on tärkeä askel kohti tavaroiden internetin toteuttamista:

- mm. IPv6 ⁽⁵⁾-, HTTP ⁽⁶⁾- ja FTP-protokollat sekä verkkosivujen lukemiseen tarkoitettu yleinen HTML 5 -standardi (yhä kehitysvaiheessa)
- RFID-tunnisteet ⁽⁷⁾ ja ne tietokantoihin yhdistävät radio-taajuustunnistimet
- satelliittipaikannusjärjestelmät (GPS ja pian Galileo)
- yhdistetyt verkot ja tiedontallennuskapasiteetit
- keinoälysovellukset erityisesti Web 3.0:ssa (semanttinen verkko, jonka kieli on entistä lähempänä luonnollista kieltä) ja tietokoneiden välisessä tiedonhallinnassa

⁽⁵⁾ Internet protocol version 6.

⁽⁶⁾ Hypertext Transfer Protocol (HTTP) on tiedonsiirtoprotokolla, jota käytetään tiedon siirtämiseen sisäisissä verkoissa ja WWW:ssä. Sen alkuperäisenä tarkoituksena oli tarjota tapa julkaista ja lukea hypertext-sivuja internetissä.

⁽⁷⁾ Radio Frequency Identification.

- nanoteknologia erityisesti sovellettuna mikroprosessoreihin
- 2D-koodit (viivakoodit, matriisikoodit), jotka ovat edelleen käyttökelpoisia erityisesti yhdistettäessä runsaasti tietoa tarjoava sisältö matriisikoodin avulla internetosoitteeseen. Kun koodista otetaan valokuva kannettavalla päätteellä, saadaan suora yhteys asianomaiselle verkkosivulle (useita käyttökohteita: matkailu, mainonta, tiedottaminen jne.).

3.2.2 Massiivisella rinnakkaisella tietojenkäsittelyllä on ratkaiseva rooli tulevien verkkojen eri osatekijöiden voimakkaassa kehityksessä: Sadattuhannet prosessorit voivat toimia rinnakkain ⁽⁸⁾ sen sijaan että ne suorittaisivat toiminnot peräkkäin, mikä mahdollistaa laskentatehon lisäämisen sekä siten monimutkaisten virtuaaliodellisuuksien samanaikaisen luomisen. Virtuaalisointi mahdollistaa lisäksi tietokoneiden entistä tehokkaamman käytön yhdistämällä useita tietokoneita yhdeksi virtuaalikoneeksi käyttämällä tämän tekniikan hyödyntämiseksi luotuja eri järjestelmiä. Tämä tekniikka leviää nopeasti.

3.2.3 Euroopan unionin on ilman muuta tehostettava tutkimustoimintaansa sekä hankittava korkean tason teoreettista ja käytännön osaamista näillä aloilla kyetäkseen pitämään kiinni tutkijoista, joita suuret yliopistolliset ja yksityiset tutkimuslaboratoriot Yhdysvalloissa ja pian myös Kiinassa ja Intiassa houkuttelevat. Jos ei tehdä laajamittaisia aloitteita tulevaisuuden internetin hallitsemiseksi, ilmeisenä vaarana on vakava jälkeä jääminen teknologian kehittämisessä.

3.2.4 Massamuistiteknologiat kehittyvät nopeasti. Ne luovat perustan tietokannoille, joihin tallennetaan kuvaukset internet-osoitteensa avulla tunnistettavien tuotteiden ominaisuuksista. Tämä tallennuskapasiteetti yhdistettynä tietojenkäsittelykapasiteettiin avaa tien älykkäälle internetille, jossa uutta tietoa kerätään entistä kattavampiin tietokantoihin yhdistämällä ja käsittelemällä tuotteista ja tunnistetietokannoista saatavia tietoja. Samaan aikaan itse verkoista kehittyi tietokone ja ohjelmien tallennuspaikka, mikä mahdollistaa tietokantojen käytön sekä käyttäjien eri toimenpiteet, kuten monimutkaiset haut, raportoinnin jne.

3.3 Ensimmäiset sovellukset

3.3.1 Tietty määrä sovelluksia on jo kokeiluvaiheessa, ja eräät sovellukset ovat nykyisten välineiden avulla jo käytössä mm. seuraavilla talouden aloilla:

- vähittäiskauppa (Wall Mart)
- kuljetuslogistiikka ja markkinaseuranta
- eräiden yritysten turvajärjestelmät jne.

⁽⁸⁾ Stanfordin yliopistoon on perustettu Yhdysvaltojen suurimpien tietoliikennealan yritysten, kuten HP:n, IBM:n ja Intelin rahoittama uusi laboratorio "Pervasive Parallelism Lab".

3.3.2 Esimerkiksi tavaroihin, kulkukortteihin ja valintamyy-mälöissä myytäviin tuotteisiin liitettävä RFID-tunniste mahdol-listaa suhteellisen lähellä sijaitsevan (etäisyys riippuu käytetystä taajuudesta) lukulaitteen avulla reaaliaikaisen pääsyn kaikkien samaan aikaan luettujen tavaroiden (esim. ostoskori tai kontti) internetsivuille, tiedon saamisen niiden ominaisuuksista sekä johtopäätösten tekemisen näiden tietojen perusteella (maksettava hinta, yksityiskohtainen tulliselvitys jne.). Japanissa tällaista järjestelmää voidaan jo käyttää matkapuhelimessa (itse asiassa monitoimipäätteessä) olevan toisen sirun avulla maksettavien tuotteiden ostamiseen.

3.3.3 Kuljetuslogistiikassa voidaan satelliittipaikannuksen avulla saada reaaliaikaista tietoa toimituksen tilanteesta, muun muassa sen maantieteellisestä sijainnista.

3.3.4 Tavaroiden internetiä voidaan käyttää missä tahansa: puhutaan myös kaikkialle ulottuvasta internetistä, jossa lukulaitteiden prosessin eri vaiheissa lähetettävät tiedot voidaan käsitellä automaattisesti.

3.3.5 Eräissä sovelluksissa tavarat välittävät tietoa, verkko ”oppii” ja kykenee tekemään asianmukaiset päätökset. Esimerkkinä mainittakoon kodeissa käytettävät sovellukset: henkilöiden biologinen tunnistaminen, ovien avaaminen, taloa ja sen huoltoa koskevien päätösten täytäntöönpano, lämmityksen ja ilmas-toinnin säätö, lapsille tarkoitetut turvavaroitukset jne.

3.3.6 Tiettyjen koneiden käyttöoikeus tai oikeus saada tiettyjä tietoja voidaan varmistaa sormenjälkien lukijalla tai muodontun-nistuksella.

3.4 Verkkojen ulottuminen kaikkialle, yksityiselämä ja turvallisuus

3.4.1 Mainitut menettelyt voivat kuitenkin lisätä huomattavasti yksityiselämään, asioiden luottamuksellisuuteen tai asiakkaiden ja tavaroiden tai palveluiden toimittajien suhteisiin liittyviä riskejä, sillä kaikkialle ulottuvan internetin asianmukainen toiminta edellyttää, että verkoissa on tietty määrä henkilökoh-taista tai jopa luottamuksellista ja tiukasti yksityistä tietoa. Tämä koskee esimerkiksi lääketieteellisiä sovelluksia.

3.4.2 Voidaankin kysyä, ovatko yhteisön nykyiset tietosuojaa koskevat oikeudelliset välineet riittävät lähitulevaisuudessa käyt-töön otettavia verkkoja ajatellen.

3.4.3 Jollei arkaluontoisten tietojen luottamuksellisuuden suojelua paranneta, kaikkialle ulottuvasta verkosta voi tulla väline, jonka avulla henkilöitä koskevat tiedot ovat täysin avoi-mesti saatavilla (samalla tavalla kuin kotieläimiä koskevat tiedot euroopalaisessa tunnistusjärjestelmässä).

3.4.4 Erityisesti on valvottava kerättyjen tietojen yhdistämistä antamalla säännöksiä tavaroita koskevien tietojen yhdistämisestä

ja kieltämällä se henkilöitä koskevien tietojen osalta. Tietojen levittämisen ennakoedellytyksenä on niiden muuttaminen anonyymeiksi. Siten voidaan torjua niiden henkilöiden esittämät perustelut, jotka kieltäytyvät antamaan sosiaalitietoja yksityise-lämän suojelun varjolla. Asianomaisilta henkilöiltä ei tarvitse pyytää ennakkosuostumusta, jos tiedot muutetaan anonyymeiksi ennen niiden tilastollista käsittelyä ja tulosten julkaisemista.

3.4.5 Oikeudellisesti määriteltyt luottamukselliset tiedot on suojattava tehokkailla salausten menetelmillä, jotta ne ovat ainoastaan niiden henkilöiden (tai koneiden) käytettävissä, joilla on siihen asianmukainen oikeus.

3.4.6 Kohta laajasti käyttöön otettavien erittäin korkeiden taajuuksien turvallisuus ja niihin liittyvät riskit ovat edelleen avoin kysymys, kuten komissio toteaa.

3.4.7 Lainsäädäntö työntekijöiden suojelemiseksi radio- tai sähkömagneettisten aaltojen aiheuttamilta riskeiltä vaikuttaa erit-täin puutteelliselta, jos he altistuvat pysyvästi korkeille tai erittäin korkeille taajuuksille. Asiaa koskevissa tutkimuksissa on keski-tytty ennen kaikkea matkapuhelimen käytön mahdollisiin terveysvaikutuksiin, eikä niiden tulosten perusteella voida tehdä varmoja johtopäätöksiä. Tutkimuksia olisikin nopeasti tehostet-tava ja ne olisi laajennettava kattamaan myös mahdolliset riskit ja vastatoimet ennen kuin tietäntyyppiset uuden sukupolven tunnistet kehittelevät ”villisti” ⁽⁹⁾.

3.4.8 RFID-tunnisteiden käytön sääntelemiseksi on luotava mahdollisimman kansainväliset, vähintään Euroopan laajuiset säännöt, joissa oikeus yksityiselämän suojeluun asetetaan etu-sijalle tavalla, joka voisi ehkä mennä luonnollisten henkilöiden suojelua pidemmälle, koska nykyistä lainsäädäntöä ei sovelleta tasapuolisesti eikä se kata kaikkia RFID-tunnisteiden ja tavaroi-den internetin nykyisiä ja tulevia käyttötilanteita.

3.5 Tulevaisuuden internet

3.5.1 Tulevaisuuden internet on todennäköisesti Web 3.0:n ja tavaroiden internetin yhdistelmä — sikäli kun on mielekästä ennustaa tämän jatkuvasti kehittyvän alan keskipitkän aikavälin näkymiä.

3.5.2 Tulevaisuuden internetin eri osatekijät ovat jo suurelta osalta olemassa. Niitä viimeistellään ja ne otetaan käyttöön siten, että tämä uusi internet voidaan avata yleisölle lähitulevaisuu-dessa. Siitä tulee uusi toimintamalli, joka muuttaa kokonaan kaikkialle ulottuvien verkkojen aseman ja roolin kansalaisten elämässä ja talouskasvussa tavalla, jonka kaikkia ulottuvuuksia on vielä vaikea käsittää mutta joka saattaa saada aikaan suuria yhteiskunnallisia muutoksia. Tulevaisuuden internet saattaa myös tarjota ennennäkemättömän kehitysvälineen niille yrityksille ja maille, jotka hallitsevat kaikki siihen liittyvät tekijät eli jotka ovat

⁽⁹⁾ Yhdistyneessä kuningaskunnassa tehdyssä yhdessä tieteellisessä tutki-muksessa osoitettiin matkapuhelimen käytön vaarattomuus useiden vuosien aikana. Tutkimuksesta on tietoa osoitteessa: <http://www.mthr.org.uk>

ajoissa tehneet tarvittavat investoinnit tutkimukseen, koulukseen, sääntöjen luomiseen ja uusien palveluiden kehittämiseen. Tämä saattaa muuttaa taloudellisia ja tieteellisiä voimasuhteita maailmanlaajuisesti. Euroopan on vastattava haasteeseen.

3.5.3 Tavaroiden internetissä yhdistyvät fyysinen ja digitaalinen, todellinen ja virtuaalinen maailma. Älykkäät esineet (*smart objects*) sulautuvat kaikkialle ulottuvaan verkkoon (*ubiquitous network*), jossa niillä on täysipainoinen ja paljon merkittävämpi asema kuin nykyisessä, ihmisten osallistumiseen

perustuvassa verkossa (Web 2.0). Nykyinen verkko sulautuu myöhemmin tähän ylemmän tason laajennettuun verkkoon.

3.5.4 Uudet verkot aiheuttavat kuitenkin ulottuvuutensa ja uusien sisältöjensä vuoksi hallinnollisia ongelmia: uusia nimiä tarvitaan satoja miljardeja, ja on luotava yleisesti noudatettavat säännöt. Nykyään RFID-tunnisteiden käyttöä ohjaavat yksityiset säännöt sekä kaupalliset suhteet EPCglobaliin, mutta onko tämä käytännöllinen lähestymistapa tulevaisuuden internetin täysimittaiseksi kehittämiseksi?

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle luovasta verkkosisällöstä sisämarkkinoilla”

KOM(2007) 836 lopullinen

(2009/C 77/16)

Euroopan komissio päätti 3. tammikuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle luovasta verkkosisällöstä sisämarkkinoilla.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Daniel **Retureau**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 115 ääntä puolesta ja 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suosituksukset

1.1 Kuluttajien oikeudet

1.1.1 ETSK kannattaa korkeatasoista kuluttajansuojaa. Niinpä komitea odottaa tarkkaavaisena tietoyhteiskuntapalvelujen kuluttajille ja käyttäjille tarkoitetun oppaan laatimista.

1.1.2 ETSK:n mielestä edellä mainitussa oppaassa olisi käsiteltävä ainakin seuraavia seikkoja:

- verkon neutraalius, jotta kuluttajilla olisi enemmän valinnanmahdollisuuksia
- henkilötietojen asianmukainen suojaaminen ja verkko-ympäristön hyvä turvallisuustaso
- sähköistä kaupankäyntiä palvelevien vapaaehtoisten sääntöjen ja luotettavuutta osoittavien merkintöjen käyttöönoton edistäminen

— mahdollisuus soveltaa kuluttajien oikeuksia digitaalisessa ympäristössä yksilöimällä liittymäoikeudet, yleispalvelut ja sopimattomat kaupalliset menettelyt

— verkkopalvelujen laatua kuvaavien parametrien määrittely

— yksinkertaisen eurooppalaisen verkkolomakkeen käyttöönotto petoksista ilmoittamista varten

— tuomioistuimen ulkopuolinen sähköinen riidanratkaisujärjestelmä.

1.2 Yhteentoimivuus

1.2.1 ETSK korostaa, että yhteentoimivuus on keskeinen taloudellinen tekijä. Komitea toteaa niin ikään, että avoimet säännöt ovat perusluonteisen tärkeitä helpotettaessa yhteentoimivuutta ja ne edistävät turvallisuutta ja luotettavuutta.

1.2.2 Yhteentoimivuuden pysyvä puuttuminen rajoittaa Euroopan kansalaisten mahdollisuutta hyödyntää laitteistoja, palveluja ja sisältöjä, pakottaa heidät maksamaan laitteistoista korkeampia hintoja, mikä samalla rajoittaa laitteistojen valintaa, ja pakottaa kansalaiset käyttämään yhdysväyliä, koska tietyt sidosryhmät käyttävät hyväkseen tarpeettomia teknisiä eroja luodakseen monopolimarkkinoita.

1.2.3 Ajatus eurooppalaisittain yhteensopivasta digitaalisten oikeuksien hallintajärjestelmästä (DRM) ⁽¹⁾ kuulostaa komiteasta vääranlaiselta hyvältä ajatukselta, josta koituu enemmän ongelmia kuin mitä sillä ratkaistaisiin ja joka saattaisi jättää tietyt luovaa sisältöä tuottavat toimijat verkkojaketun ulkopuolelle. Sisältömarkkinat ovat sitä paitsi maailmanlaajuiset, kuten käyttäjien vapauksia rajoittava vyöhykejako osoittaa.

1.3 Komitea katsoo, että kaikenlaisten digitaalisten laitteistojen tai muistilla varustettujen laitteiden enemmän tai vähemmän mielivaltainen verotus, joka poikkeaa suuresti jäsenmaittain, johtaa huomattaviin markkinavääristymiin.

1.4 Ranskassa tehdyssä Olivennesin lakiesityksessä ehdotetut rikosoikeudelliset toimenpiteet ja poikkeusmenettelyt ovat huomattavasti ankarampia kuin Marrakeshissa vuonna 1994 allekirjoitettuun sopimukseen sisältyvät WTO:n vaatimukset. Kuten tuomioistuin on todennut Promusicae-tuomiossaan, tekijänoikeuden kunnioittamiseen tähtääviä välineitä valittaessa on noudatettava oikeasuhtaisuuden periaatetta ja on löydettävä tyydyttävä tasapaino oikeuksien ja vapauksien sekä kyseessä olevien etujen välillä.

1.5 ETSK odottaakin tarkkaavaisena komission suunnittelemaa suositusta luovasta verkkosisällöstä. Kun suositus on laadittu, komitea ottaa konkreettisesti kantaa digitaaloikeuksien avoimuuteen (merkintäjärjestelmä) ja uusiin tapoihin päättää oikeuksista ja hallinnoida niitä Euroopan laajuisesti. Komitea käsittelee myös luovan verkkosisällön verkkojaketuun kannustavia ja sitä tukevia innovatiivisia järjestelmiä sekä pyrkimyksiä löytää tehokkaita keinoja kaupallisiin tarkoituksiin tuotettujen laittomien kopioiden ja kaikenlaisen muunmuotoisen luovan sisällön tuottajien ryöväämisen lopettamiseksi.

2. Komission ehdotus

2.1 Tiedonannon ja komission esittämien kysymysten keskeinen anti on seuraava:

- eurooppalaisten luovan verkkosisällön markkinoiden sääntely ja yhdenmukaistaminen
- tekijänoikeus ja lähioikeudet; samanaikaisesti usealle alueelle myönnettävät lisenssit; kirjallisia ja taiteellisia teoksia koskevien tekijänoikeuksien suojan parantaminen
- eurooppalaisten, yhteentoimivien digitaalisten oikeuksien laitteistopohjainen hallinta erityisesti verkkosisällön osalta
- viestien ja maksujen turvallisuuden varmistaminen, lait-toman kopioinnin ja petosten torjunta, jotta luottamus digitaalitalouteen vahvistuisi ja verkkopalvelut kehittyisivät.

⁽¹⁾ Digital Rights Management (digitaaloikeuksien hallinta, eufemismi kopiosuojaukselle).

— Vastaisuudessa suurin ongelma ovat epäilemättä yksityiskopiointiin liittyvät kysymykset, joista Euroopassa kiistellään vilkkaasti, sillä unionin jäsenten lainsäädäntö ei suinkaan ole tältä osin yhdenmukaista.

2.2 Komission yksiköt laativat työasiakirjan, joka julkaistiin erillään tiedonannosta ja ainoastaan englanninkielisenä. ⁽²⁾ Tässä 41-sivuisessa asiakirjassa todetaan, että koska verkossa kulkevat viestit ovat luonteeltaan rajatylittäviä ja uusi tekniikka edellyttää uusia kaupallisia käyttäytymismalleja, unionin politiikoissa olisi ryhdyttävä tukemaan ja levittämään nopeasti näitä uusia sähköisiä tapoja jakaa sisältöjä ja tietämystä. "Verkossa jaettavaa luovaa sisältöä" ovat sisältö ja palvelut, kuten verkossa tarjottava audiovisuaalinen media (elokuva, televisio, musiikki ja radio), verkkopelit, verkkojulkaiseminen, koulutussisältö sekä käyttäjien tuottama sisältö (sosiaalinen verkostoituminen, blogit jne.).

2.3 Tärkeimpänä tavoitteena on luoda yhtenäinen eurooppalainen tietäalue, kuten jo i2010 -aloitteen ⁽³⁾ yhteydessä on todettu. Ongelmia ei ole saatu ratkaistua jakeluteknologian monipuolistumisesta ja yleistymisestä huolimatta.

2.4 Digitaalitaloutta kohtaan osoitettuun luottamukseen liittyy usein kysymys materiaalien, palveluiden ja alustojen yhteentoimivuudesta. Joidenkin mielestä nk. *peer to peer* eli P2P -tiedostojenjakohjelmat tai Bit Torrent ja ankarat tekijänoikeusjärjestelmät eivät luo luottamuksen ilmapiiriä. Käyttäjien itsensä tuottama sisältö on lisääntynyt räjähdysmäisesti, mikä tuo käyttäjien rooliin digitaalitaloudessa uuden ulottuvuuden. Tämä asettaa politiikoille haasteita monilla osa-alueilla, kuten luottamus ja turvallisuus.

2.5 Kuluttajajärjestöt arvostelevat ankarasti DRM-järjestelmien käyttöä ja katsovat niiden loukkaavan kuluttajien keskeisiä oikeuksia. Niihin liittyy myös tietosuojariskejä, eikä käyttäjien ole helppo hallita kyseisiä järjestelmiä. Tietyt teollisuuden edustajat puolustavat kuitenkin DRM-järjestelmiä ja väittävät, että yhteentoimivuusongelmat ovat peräisin materiaalin valmistajilta ja ohjelmistojen suunnittelijoilta.

2.6 Jäsenvaltioiden markkinoilla operoivat toimijat törmäävät kansainvälisillä markkinoilla kielen monimuotoisuuteen, tiettyjen markkinoiden kapea-alaisuuteen ja toisistaan poikkeaviin kansallisiin lisenssisääntöihin. Internetyhteyden tarjoajat puoltavat usean alueen kattavia lisenssejä ja säännöstöjä, mutta muilla teollisuudenaloilla niihin suhtaudutaan enimmäkseen nuivasti. Valtakunnalliset lisenssit nostaisivat tekijöiden palkkio-tasoa, mutta hyvin monet oikeuksia keräävät instituutiot harjoittavat toimintaansa useissa maissa. Lisäksi musiikkijärjestöt ja matkapuhelinoperaattorit haluavat yksinkertaistaa oikeuksien kattavuutta.

⁽²⁾ Brysselissä 3. tammikuuta 2008 julkaistu tiedonanto KOM(2007) 836 lopullinen ja komission työasiakirja SEC(2007) 1710.

⁽³⁾ "i2010 — kasvua ja työllisyyttä edistävä eurooppalainen tietoyhteiskunta" (KOM(2005) 229 lopullinen).

2.7 Internetyhteyden tarjoajat arvostelivat myös sitä, että yksityiskopioinnista kerättävien maksujen keräysjärjestelmä ja suuruus vaihtelevat, ja järjestelmät käyvät yhä raskaammiksi ja monimutkaisemmiksi. Yhteydentarjoajat asettavat maksujen hyödyllisyyden kyseenalaiseksi DRM-järjestelmissä.

2.8 Verkossa jaettavan sisällön puute, markkinoiden hajanaisuus ja eri käyttömuotoja varten tehtävien sopimusten kirjavuus asettavat luovan sisällön nopean verkkolevityksen marginaaliseen asemaan ja jarruttavat suuresti palvelujen kehittämistä.

2.9 Komission työasiakirjaan on koottu kahden kuulemisen tulokset, ja siinä esitetään eri intressiryhmien toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Komissio toivoisi kuitenkin, että edistystä saataisiin aikaan sellaisilla (kiistanalaisilla) aloilla kuin usean alueen kattavat lisenssit ja eurooppalainen tekijänoikeus sekä etenkin yhteentoimivat DRM-järjestelmät. Olisi myös muodostettava todelliset eurooppalaiset markkinat, joilla olisi sijaa moninaisille kulttuureille.

2.10 Eurooppalaiset verkkosisältömarkkinat (musiikki, elokuva, pelit jne.) on tarkoitus nelinkertaistaa vuoteen 2010 mennessä, jotta vuonna 2005 toteutunut 1,8 miljardin euron liikevaihto nousisi 8,3 miljardiin euroon.

3. Huomioita

3.1 Komitea on täysin tietoinen siitä, että internet antaa mahdollisuuden kerätä tai levittää digitaalisesti tavaroita ja palveluita menetelmin, jotka loukkaavat luovan verkkosisällön tekijöiden ja jakelijoiden tekijänoikeuksia. Se mahdollistaa myös yksityisyyteen kohdistuvat hyökkäykset ja luo uusia tapoja pettää yrityksiä ja yksityishenkilöitä.

3.2 Eniten kierrätetään laittomasti nykymusiikin teoksia sekä yhä enemmän audiovisuaalisia teoksia ja kaikenlaisia ohjelmistoja. Ilmiö on laajentunut suuresti, koska sisältöjakelijat eivät ole esittäneet minkäänlaista kaupallista mallia, jossa otettaisiin huomioon uudet mahdollisuudet loukata teollis- ja tekijänoikeuksia. Nuoria olisi myös opastettava käyttämään internetiä, mutta mikään taho ei ole tehnyt tämänsuuntaista aloitetta, ja opastus on täysin riittämätöntä.

3.3 Ensireaktiot ovat olleet toisinaan liioiteltuja mutta toisinaan — joskin harvemmin — myös liian vähäisiä. Jakelijat ovat yleensä ottaneet käyttöön kopioinninestomenettelyjä (niin kutsutut DRM-järjestelmät) ja vaatineet samalla taloudellisia korvauksia oikeuksien haltijoille sekä äärimmäisen varoittavia rikosoikeudellisia toimenpiteitä. Niitä ei kuitenkaan käytännössä ole sovellettu petosten yleisyyden vuoksi lukuun ottamatta etupäässä Itä-Euroopasta ja Aasiasta peräisin olevia massiivisia väärennystapauksia. Muutamia henkilöitä on otettu kiinni itse teosta varoittavaksi esimerkiksi muille. Varoittavuutta ei kuitenkaan ole voitu mitata todellisuudessa, koska asiasta ei ole tehty riippumattomia tutkimuksia eikä ole realistisia tietoja siitä, minkä suuruisia menetyksiä väärentäjät ovat aiheuttaneet.

3.4 Komitea on kuitenkin jossain määrin hämmästynyt komission ehdotuksesta luoda verkossa jaettavaa sisältöä varten "eurooppalainen" yhteentoimiva DRM-järjestelmä. Kaupallisilla sivustoilla on jo nykyisin saatavilla miljoonia musiikkiteoksia ilman DRM-järjestelmää, ja digitaalisten oikeuksien hallintajärjestelmistä ollaankin vähitellen luopumassa. Jakeluyhtiöt ovat

kehittämässä musiikkisisällölle erilaisia jakelujärjestelmiä ja harkitsevat myös musiikin suorakuuntelumahdollisuuksia taltioimatta teosta tai erityismaksua, jonka suoritettuaan voisi ladata tietyn määrän teoksia, ilmaista hyödyntämistä "pakolisten" mainosten kera jne.

3.5 Kannettavien laitteiden, jopa päätteiden, materiaallinen suojaus nähdään nykyisin pikemminkin esteenä "reilulle käytölle" kuin tehokkaana suojana piratismia vastaan. Laitteiden suojaus voi niin ikään johtaa vertikaaliseen integroitumiseen (sivustot, omistuskoodaus, jonka myötä laatu kärsii enemmän tai vähemmän, omistajakohdaiset toistolaitteet, AAC-koodauksella toimiva Apple-jakelujärjestelmä ja iPod tai iPhone -toistolaitte), mikä on kilpailun vastaista. Etenkin ohjelmistojen tai pelien tai tiettyjen verkkojulkaisujen suojaus perustuu usein sähköiseen käyttäjätunnukseen, jonka ostaja saa oston tai tilaajasopimuksen teon yhteydessä käyttöönsä tietyn ajaksi. Tällainen järjestelmä on melko tehokas, ja se on jo laajalti käytössä.

3.6 Komitean mielestä yhteentoimivat sähköiset DRM-järjestelmät ovat käytännössä aikansa eläneitä. Olisi epäilemättä parempi tarkkailla huolellisesti verkkosisältömarkkinoiden eri sektoreiden kehitystä, jossa näytetään suosivan tekijänoikeuksien ja lähioikeuksien suojausta etenkin asianmukaisin käytännönsäätöin ja realistisin kaupallisin keinoin (*), kuin kangistua Euroopan laajuiseen aloitteeseen siirtymävaiheessa olevan tilanteen muuttuessa nopeasti.

3.7 Nykyiset kansainväliset sopimukset ja yleissopimukset muodostavat tekijänoikeuksille ja lähioikeuksille periaatteessa yhteisen oikeusperustan, jota voidaan soveltaa sekä jäsenvaltioissa että suhteissa kolmansiin maihin. Käytännössä oikeudessa on kuitenkin vielä eroja yhteisön lainsäädännöstä huolimatta. Ehdotus ottaa sisämarkkinoilla käyttöön "eurooppalainen tekijänoikeus" antaisi automaattisen suojan kaikissa jäsenvaltioissa sen jälkeen, kun oikeudet on tunnustettu yhdessä jäsenvaltiossa, ja takaisi yhtäläisen suojan.

3.8 Internetin ja tietoyhteiskunnan aikakaudella on välttämätöntä löytää todellinen tasapaino yleisen edun ja yksityisen edun välillä. Tekijöille ja jakelijoille on maksettava oikeudenmukainen korvaus. Lukijoiden tai kuuntelijoiden ja käyttäjien on voitava käyttää laillisesti hankkimaansa sisältöä kohtuuhintaan yksityisesti, julkisesti tai eritasoisissa oppilaitoksissa annettavassa opetuksessa.

3.9 Rikoslaki on ankaraa ja suojelee tekijänoikeuksia. Sellaisille yksityishenkilöille, jotka eivät käy kauppaa tekijänoikeuksilla, langetetaan useissa maissa liiallisia seuraamuksia samalla, kun on rajoitettu käyttöoikeuksia ja oikeutta kopioida teoksia yksityiskäyttöön. Sitä vastoin internetyhteyden tarjoajiin sovellettavat poliisimenetelmät, jotka saattavat osoittautua hyödyllisiksi terrorismin torjunnassa, tuntuvat suhteettomilta ja loukkaavat oikeutta yksityisyyteen oikeuskehityksessä, joka suosii

(*) Musiikin kauppaaminen internetissä samaan hintaan kuin cd-levyjä myydään liikkeissä on jakelijoille liian tuottoisaa eikä kannusta etsimään realistisia malleja, joissa otetaan huomioon todellinen jälleenmyyntihinta ja oikeasuhtainen kaupallinen hyöty.

yksipuolisesti jakelijoita. Tämänkaltaiset lait saattavat päätyä Strasbourgissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, joka valvoo yksityisyyden kunnioittamista. Luxemburgin tuomioistuin vetoaa puolestaan suhteellisuusperiaatteiden kunnioittamiseen ja kehottaa etsimään tasapainoa eri oikeuksien välille (Promusicae-tuomio).

3.10 Lisäksi eräät maat — usein aina samat — verottavat kaikenlaisia digitaallilaitteistoja ja pitävät niitä piratismiin välineinä riippumatta siitä, mihin laitteet on tarkoitettu. Vaikka vero määritellään usein ”yksityisen kopioinnin veroksi”, siitä saadaan itse asiassa huomattavia tuloja, joiden jakaminen ei useinkaan ole kovin avointa. Tällainen lähestymistapa, jossa kaikenlainen kopiointi yksityistarkoituksiin tai ”reilu käyttö” rinnastetaan tekijänoikeuksien ja lähioikeuksien loukkaukseen, on erityisen sietämätöntä kunniallisten tieto- ja viestintätekniikan käyttäjien kannalta, jollaisia on käyttäjistä hyvin suuri osa, ja sellaisten yritysten kannalta, jotka käyttävät kyseistä tekniikkaa muihin tarkoituksiin kuin kopioidakseen iskelmiä tai pelejä. Verojen olisi oltava ainakin kohtuullisia ja suhteessa digitaaliyksiköiden todellisiin varastointikustannuksiin (prosentuaalinen osuus laitteen myyntihinnasta jaettuna esimerkiksi kokonaisgigabittien mukaisella kapasiteetilla), sillä nyt on havaittavissa huomattavia vääristymiä laitteistosta riippuen.

3.11 Eri osapuolten oikeuksia on kunnioitettava, mutta samalla on noudatettava voimassa olevia direktiivejä ja pidädyttävä suhteellisuusperiaatteessa, kuten tuomioistuin on selkeästi ilmaissut asiassa Promusicae antamassaan tuomiossa ⁽⁵⁾.

4. Komitean lisähuomioita

4.1 Komitea on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että vapaalle kilpailulle välttämätön yhteentoimivuus on toteutettavissa vasta silloin, kun kuluttaja voi käyttää valitsemaansa laitetta

teosten toistoon. Ainoa ratkaisu on koodata teokset avoimien, kaikkien saatavilla olevien standardien mukaisesti. Kaikkien DRM-järjestelmien oletusarvona on kieltää teoksen toisto kaikilla laitteilla, materiaaleilla tai ohjelmistoilla, joita DRM:n editori ei nimenomaisesti ole auktorisoinut. DRM-järjestelmät perustuvat lähtökohtaisesti suljettujen formaattien salaisuuteen, eikä formaattien teknisiä ominaispiirteitä ole julkisesti saatavilla. Järjestelmät, joita DRM:n editori ei ole auktorisoinut eikä sertifioinut, eivät siis kuulu minkäänlaisen kilpailun piiriin. Nykyisin ei myöskään ole DRM-järjestelmää, joka perustuisi avoimiin standardeihin. Tämä ratkaisu edellyttäisi monimutkaisten ristikkäislicenssien käyttöönottoa, ja tietty luovan sisällön tuottajat saattaisivat jäädä markkinoiden ulkopuolelle esimerkiksi siksi, etteivät ne käytä DRM-järjestelmiä. Kokonainen verkoteossektori, joka käsittää tiedelaitokset ja tutkimuskeskukset, yliopistot, vapaat ohjelmistot tai vaihtoehtolisensseillä valmistettavat luovat tuotteet, saattaisi jäädä markkinoiden ulkopuolelle, jos markkinoille hyväksyttäisiin vain kaupallista sisältöä. Tämä näyttää olevan ristiriidassa tieto- ja osaamisyhteiskunnan kanssa, vaikka Eurooppa havittelee sen johtoasemaa.

4.2 Mikään edellä mainituista vaihtoehdoista ei ole tyydyttävä esimerkiksi tuottaessa teoksia ja sisältöä kolmansista maista Eurooppaan ja vietäessä niitä maanosan ulkopuolelle. Eurooppalaisten ohjelmistojen DRM-järjestelmän tai -järjestelmien olisi silloin myös oltava yhteensopivia sellaisten muiden markkinoiden järjestelmien kanssa, joilla usein ollaan paljon aktiivisempia audiovisuaalialueissa. DRM-järjestelmät avaavat oven kilpailuvastaisille asenteille ja multimediasektorin vertikaalisille integraatioyrityksille. Applen iTunes, jossa käytetään DRM-järjestelmää ja omistajakoodausta ja käytännössä pakotetaan käyttämään iPod- tai iPhone-tyyppistä toistolaitetta, on ongelmasta valaiseva esimerkki.

4.3 Jos paljastetaan vain DRM-ohjelman sovellusliittymät eikä koko ohjelmälähdettä, mikä saattaisi olla tietyille tarjoajille varsin suuri houkutus, on olemassa vaara, ettei sallita todellista yhteentoimivuutta.

4.4 Laittomat valmistajat onnistuvat hyvin nopeasti kiertämään tai kopioimaan minkä tahansa suojausjärjestelmän. Sisältötarjoajat eivät enää luotakaan DRM-järjestelmiin ja etsivät uusia kaupallisia jakelumalleja, kuten kiinteähintainen liittymä, vapaasti kuunneltavissa mutta maksua vastaan ostettavissa olevat teokset, mainosten sisällyttäminen teosten yhteyteen jne. Olisi luotettava markkinoihin pikemminkin kuin säädettävä lakeja kiireesti ja sekavasti, kuten Ranskassa, jossa säädöksiä syntyy solkenaan ja niitä tulkitaan oikeuskäytännössä ristiriitaisesti. Suurten tuotantoyhtiöiden lobbaus (viisi suurta yhtiötä hallitsevat maailman musiikkimarkkinoita, kuusi tai seitsemän audiovisuaalimarkkinoita) on toistaiseksi ollut ratkaisevassa asemassa tiettyjen maiden päättäessä luopua oikeudesta teosten yksityiseen kopioimiseen ja yksityishenkilöiden kesken tapahtuvan tiedostojen vaihdon kriminalisoinnista. Ranskan tuorein lakiesitys ei merkitse tältä osin edistystä, ja painostuskeinot ovat liioiteltuja.

4.5 Aiempien lausuntojensa tapaan komitea katsoo, että rikosoikeutta tulisi soveltaa vain kaupallisessa tarkoituksessa tehtyihin väärennöksiin (tuotantoon ja jakeluun, joka toisinaan on mafian käsissä). Tietyissä jäsenvaltioissa jopa vapailta markkinoilta on liian helposti saatavilla väärennetyjä ohjelmistoja tai musiikki- ja audiovisuaalitalenteita. Euroopassa valmistetaan

⁽⁵⁾ Tuomioistuimen (suuri jaosto) 29. tammikuuta 2008 antama tuomio asiassa C-275/06: ennakkoratkaisupyyntö.

Tuomioistuin (suuri jaosto) toteaa seuraavaa:

”Tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista (direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä) 8.6.2000 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2000/31/EY, tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa 22.5.2001 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/29/EY, teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamisesta 29.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/48/EY ja henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) 12.7.2002 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2002/58/EY jäsenvaltioita ei edellytetä säätämään pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa velvollisuudesta luovuttaa henkilötietoja tekijänoikeuden tehokkaan suojan varmistamiseksi siviiliprosessin yhteydessä. Yhteisön oikeuden mukaan mainittujen valtioiden on kuitenkin pannessaan täytäntöön kyseisiä direktiivejä huolehdittava siitä, että ne nojautuvat sellaiseen kyseisten direktiivien tulkintaan, jolla voidaan varmistaa yhteisön oikeusjärjestyksessä suojattujen eri perusoikeuksien välinen asianmukainen tasapaino. Jäsenvaltioiden viranomaisten ja tuomioistuinten on pannessaan täytäntöön mainittujen direktiivien noudattamisen edellyttämiä toimenpiteitä tulkittava kansallista oikeuttaan näiden samojen direktiivien mukaisesti, ja tämän lisäksi ne eivät myöskään saa nojautua sellaiseen kyseisten direktiivien tulkintaan, joka johtaisi ristiriitaan mainittujen perusoikeuksien kanssa tai muiden yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen, kanssa.”

väärennetyjä tuotteita, mutta suurin osa kopioista on peräisin Aasiasta. Juuri tällaiseen massiiviseen ja kaupallisessa tarkoituksessa harjoitettuun väärennöstoimintaan olisi puututtava ensisijaisesti ja siitä olisi rangaistava sekä kehitettävä yhteistyötä poliisi- ja oikeusasioissa kansainvälisten rikollisverkostojen hajottamiseksi.

4.6 Etenkin nuorten vaihtaessa keskenään tiedostoja on ennen kaikkea tiedotettava siitä, että tekijöiden ja tuottajien on saatava oikeudenmukainen palkkio työstään (ennen kaikkea tekijöiden, jotka usein joutuvat tyytymään hyvin pieneen osaan perityistä maksuista), ja saatava kansalliset tietoisiksi asiasta.

4.7 Kaikissa tiedostovaihdoissa ei välttämättä ole kyse rahassa mitattavien immateriaalioikeuksien suojattujen tiedostojen vaihdosta. Erilaista sisältöä voidaan vaihtaa ja julkaista ilmaiseksi (koetulokset ja tieteelliset tutkimukset tai rajoittamattomien kopiointi- tai jakelulisenssien alaiset teokset).

4.8 Ranskassa käsiteltävän lakiesityksen mukaan on kuitenkin valvottava koko verkkoa ja säilytettävä pitkään internetin käyttäjien henkilötiedot. Tietojen tulisi olla vapaasti suurten tuotantoyhtiöiden edustajien käytettävissä, joskin — mikäli järjestelmä otettaisiin käyttöön — tietojen tulisi olla vain oikeuden valtuuttamien viranomaisten saatavilla.

4.9 Oikeus kopiointiin yksityiskäyttöä varten muodostaa sisältötarjoajien tekemissä "sopimuksissa" poikkeuksen, johon sovelletaan ankaria rajoituksia. Sopimukset ovat vaikeaselkoisia, ja ne ovat ristiriidassa kuluttajien usein tekemien heräteostojen kanssa.

4.10 Jos laki antaa tällaisen liiallisen suojan käytännössä vain ammattimaisille tekijöille ja jakelijoille, yksittäiset sisältötuottajat tai suuren yleisön vielä tuntemattomat artistit, vaihtoehtolisenssien käyttäjät (julkinen yleinen käyttöoikeus, *General Public License*, GPL tai rajoitettu julkinen yleinen käyttöoikeus, "*light General Public Licence*", LGPL, *creative commons* -käyttöoikeus jne. — vaihtoehtoja on puolisen sataa) eivät puolestaan kuulu minkäänlaisen erityissuojan piiriin, vaikka lisenssit ovat osa tekijänoikeutta eivätkä ne ole välttämättä ilmaisia. Yksittäisten sisältötuottajien on ensin tehtävä tuomioistuimeen kantelu väärennöksestä, mikä asettaisi suuret kansainväliset jakelijat ja pien- tai yksityisyrietykset lain edessä vahvasti eriarvoiseen asemaan.

4.11 Komitea katsookin, että lainsäädännöllä on ennen kaikkea varmistettava vilpittömässä mielessä toimivien kuluttajien suojelu sekä tekijöille työstään maksettava oikeudenmukainen palkkio.

4.12 Laillisesti hankitun lisenssin käyttörajoitukset ja suurten tuotantoyhtiöiden edustajien mahdollisuus saada käyttöönsä henkilötietoja ovat tarkoituksenaan vastaisia, sillä "kaupalliset" väärentäjät osaavat kiertää kaikki tekniset esteet ja peittää jälkensä verkossa. Näin voidaan siis valvoa vain internetin käyttäjien laillisesti tai laittomasti muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin vaihtamia tietoja. Tiedonvaihdosta merkittävä osa on tosin laitonta ja sitä on torjuttava massakäytänteiden edellyttämin

asianmukaisin keinoin. Ongelman ratkaisuksi ei riitä, että annetaan tuomioita "esimerkin vuoksi" ja mainostetaan tuomioita tiettyjen internetin käyttäjien pelottelemiseksi, sillä kiinnijäämisen mahdollisuudet ovat tilastollisesti varsin minimaaliset eivätkä huoleta esimerkiksi nuoria, jotka eivät ole tietoisia lempiartistilleen aiheuttamasta haitasta.

4.13 Internetyhteyden tarjoajien mahdollisuus säilyttää pitkään kaikkien internetin käyttäjien henkilötiedot merkitsee sinänsä vakavaa tunkeutumista internetin käyttäjien yksityiselämään. Onko tietojen säilyttäminen täysin välttämätöntä, jotta tekijänoikeutta ja lähioikeuksia voidaan kunnioittaa, vai onko se saavutettavaan tavoitteeseen nähden suhteetonta? Ovatko tekijän- ja lähioikeudet niin absoluuttisia oikeuksia, että ne edellyttävät kaikkien internetin käyttäjien yksityisyyden jatkuvaa loukkaamista?

4.14 Säilytettävistä tiedoista saattaa olla apua terrorismin torjunnassa, mutta internetin käyttäjillä on joka tapauksessa oltava lailliset takeet yhteyksiensä luottamuksellisuudesta kuitenkin siten, että takeista voidaan luopua yleisen edun vuoksi viranomaisen saatua siihen tavanomaisen luvan tai tiettyssä, tuomioistuimen luvalla rajoitetussa muussa tarkoituksessa.

4.15 Tietynlainen tietojen käyttö voidaan sallia yleisesti tiedotus- ja analysointitarkoituksissa, tietyin ehdoin, erityisesti, jos ne on tehty anonyymeiksi. Sitä vastoin olisi kiellettävä henkilökisterien ristikkäinen käyttö, nimellisten tietojen kerääminen hyötymistarkoituksiin mainonnan tehostamiseksi sekä tällaisten tietojen säilyttäminen ja limittäminen hakukoneissa ja muissa nykyisissä käytänteissä hyödynnettäviin avainsanaluetteloihin, varsinkin kun tällaisista, niin ikään kansalaisten yksityisyyttä loukkaavista käytänteistä hyötyvät suuret tuotantoyhtiöt ja muut suuryrietykset.

4.16 Useissa maissa verotetaan kaikkia tietotekniikkalaitteita riippumatta siitä, ovatko ne kiinteitä tai kannettavia. Verotuloista hyötyvät yksinomaan oikeuksien haltijat (ennen kaikkea audiovisuaalisen sisällön oikeuksien haltijat), vaikka laitteistoja ei olisi-kaan tarkoitettu kyseiseen käyttöön. Järjestelmässä kaikkia digitaalilaitteiden käyttäjiä pidetään potentiaalisina piratismiin harjoittajina. Tietyn käyttäjäryhmät, etenkin yritykset, olisi vapautettava verosta. Sitä vastoin laajakaistapalveluiden tarjoajat, jotka ovat kehittäneet verkkonsa tiettyissä tapauksissa mahdollisesti tapahtuvan laittoman käytön pohjalta, voisivat maksaa melko alhaisia veroja, jotka määräytyisivät kuitenkin yksityishenkilöiden kesken tapahtuvan tiedonsiirron intensiteetin perusteella. Verotulot kanavoitaisiin tekijänoikeusmaksuja kerääville tahoille ja uusien sisältöjen tunnetuksi tekemiseen. Valtioiden ei kuitenkaan pitäisi ottaa itselleen kaikkia tai osaa verotulosta keräys- ja jälleenjakelumaksuja lukuun ottamatta.

4.17 Pohjoismaat, varsinkin Ruotsi, hallinnoivat oikeuksia esimerkiksi. Olisi syytä noudattaa pikemminkin näitä esimerkkejä kuin Ranskan suoltamia säädöksiä ja lakiehdotuksia, jotka eivät ole tasapainoisia eivätkä kovin vakuuttavia nuorten luovan sisällön tuottajien tai pk-yritysten tuen suhteen.

4.18 Kun yksinoikeudet on kohtuullisen ajanjakson ajan taattu, ne voitaisiin korvata Ruotsin tavoin kokonaisvaltaisella järjestelmällä.

4.19 Teollis- ja tekijänoikeuksien suojaa koskevaa direktiiviehdotusta (unionissa tunnustetut ja suojatut teollisoikeudet, kirjallisia ja taiteellisia teoksia koskevat oikeudet sekä muut lähioikeudet) tarkasteltaessa komitea vetosi jo ankaran mutta oikeasuhtaisen lähestymistavan puolesta torjuttaessa kaupallisessa tarkoituksessa harjoitettua väärentämistä.

4.20 WTO puolestaan varoittaa teollis- ja tekijänoikeuksien kauppaan liittyviä näkökohtia koskevassa sopimuksessa (TRIPS-sopimus) oikeuksien haltijoiden mahdollisista väärinkäytöksistä, jotka saattaisivat rajoittaa kilpailua tai olla yleisen edun vastaisia.

4.21 ”Päämäärät — Teollis- ja tekijänoikeuksien suojelun ja täytäntöönpanon tulisi edistää teknologisten uudistusten tekemistä sekä teknologian siirtämistä ja levittämistä teknologiaa koskevaa tietoa tuottavien ja sitä kuluttavien yhteiseksi parhaaksi

yhteiskunnallista ja taloudellista hyvinvointia edistävällä tavalla ottaen huomioon oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino.”

4.22 ”Periaatteet — 2. Tarkoituksenmukaisia toimenpiteitä, edellyttäen että ne ovat yhdenmukaiset tämän sopimuksen määräysten kanssa, saatetaan tarvita oikeuksien haltijoiden toimesta tapahtuvan teollis- ja tekijänoikeuksien väärinkäytön estämiseksi samoin kuin sellaisen menettelyn estämiseksi, joka kohtuuttomasti rajoittaa kauppaa tai vaikuttaa haitallisesti kansainväliseen teknologian siirtoon.”

4.23 Komitea on esittänyt edellä mainitut huomiot 29. loka-kuuta 2003 antamassaan lausunnossa ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamiseen tähtäävistä toimenpiteistä ja menettelyistä” ⁽⁶⁾. Ne ovat muun muassa TRIPS-sopimuksen päämäärien (7 artikla) ja periaatteiden (8 artiklan 2 kappale) mukaisia. Päämäärät ja periaatteet tulisi esittää direktiivin johdanto-osassa, sillä mahdollisia seuraamuksia ei voida kokonaan irrottaa aineellisesta oikeudesta. Ei sovi myöskään unohtaa, että teollisoikeuksien sekä kirjallisia ja taiteellisia teoksia koskevien oikeuksien haltijat voivat käyttää oikeuksiaan väärin ⁽⁷⁾.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ EUVL C 32, 5.2.2004, s. 15.

⁽⁷⁾ TRIPS-sopimus, joka sisältää Maailman kauppajärjestön (WTO:n) perustamissopimuksen liitteen 1C, allekirjoitettiin Marrakeshissa 15. huhtikuuta 1994 ja hyväksyttiin Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa (1986–1994) laadittujen sopimusten tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa 22 päivänä joulukuuta 1994 tehdyllä neuvoston päätöksellä 94/800/EY, EYVL L 336, 23.12.1994, s. 1. Sopimuksen osan III otsikko on ”Teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöönpano”. Tässä osassa on 41 artiklan 1 ja 2 kappale, jossa määrätään seuraavaa: ”Jäsenien tulee varmistaa, että tässä osassa määritellyt täytäntöönpanoon liittyvät menettelyt ovat käytettävissä niiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti siten, että ne mahdollistavat tehokkaat toimet tässä sopimuksessa tarkoitettujen teollis- ja tekijänoikeuksien loukkauksia vastaan, mukaan lukien joutuisat oikeuskeinot loukkausten torjumiseksi samoin kuin oikeuskeinot vastaisten loukkausten ehkäisemiseksi. Näitä menettelyjä tulee soveltaa siten, että vältetään esteiden syntyminen lailliselle kaupalle ja että luodaan takeet menettelyjen väärinkäyttöä vastaan.”

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta”

KOM(2008) 134 lopullinen — 2008/0055 COD

(2009/C 77/17)

Neuvosto päätti 4. huhtikuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Alusten aiheuttama ympäristön pilaantuminen ja säännösten rikkomisista määräytyvät seuraamukset.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Daniel **Retureau**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon yksimielisesti.

1. Komission ehdotukset

1.1 Komitealta pyydetään lausuntoa muutoksista, joita komissio ehdottaa tehtäviksi vuonna 2005 annettuun direktiiviin alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen torjunnasta, jotta säädöksessä otettaisiin huomioon ympäristöriskoksia koskeva tuomioistuimen oikeuskäytäntö siltä osin kuin se liittyy yhteisön toimielinten toimivaltaan, yhteisön lainsäädännön tehokkuuteen ja siihen, missä määrin EY:n perustamissopimus on ensisijainen EU:sta tehtyyn sopimukseen nähden, kun on kyse sopimuksissa määritellyistä yhteisön politiikoista ja tavoitteista.

2. Yleistä

2.1 Komitea huomauttaa jälleen kerran, ettei yhteisöllä perussopimusten nojalla ole periaatteessa lainkaan rikosoikeudellista toimivaltaa.

2.2 Komission on kuitenkin huolehdittava siitä, että sen aloiteoikeuden piiriin kuuluva yhteisön oikeus on tehokasta, jotta yhteisön toimivaltaan kuuluvat, EY:n perustamissopimukseen kirjatut politiikat voidaan toteuttaa moitteettomasti. Komissio voi tässä tarkoituksessa ehdottaa säädösaloitteissaan, että hallitukset säätävät omassa kansallisissa lainsäädännöissään luonnollisille ja oikeushenkilöille oikeasuhtaisia, tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia, rikosoikeudelliset rangaistukset mukaan luettuina, kun kyseiset henkilöt syyllistyvät ympäristörikkomuksiin tahallisesti tai törkeän huolimattomuuden seurauksena, suoraan asianosaisina tai niihin osallisina tai jos kyseiset henkilöt yllyttävät sellaisiin rikkomuksiin, joista on perusteltua määrätä tässä tarkoitettuja rikosoikeudellisia seuraamuksia.

2.3 Aiemmin antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾ komitea arvosteli komission liioiteltua kantaa yhteisön toimivallan laajuuteen rikosoikeudellisissa asioissa ja kannatti maltillisempaa tulkintaa, joka on lopulta osoittautunut täysin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaiseksi ⁽²⁾. Vuoden 2000 jälkeen on hukattu paljon aikaa toimielinten väliseen välienselvittelyyn. Nyt asiaan on saatu

selvyys, joten vastaisuudessa on entistä paremmat mahdollisuudet vaatia ympäristönormien noudattamista.

2.4 Toisinaan ilmaistu pelko siitä, että perussopimusten tulevat muutokset muuttaisivat jälleen toimivaltavasuhteita ja siis yhteisön lainsäädäntöä, jolta puuttuisi näin vakaus ja oikeusvarmuus, ei vaikuta perustellulta sen paremmin nykyisen toimielintilanteen valossa kuin jos olisi sovellettu Lissabonin sopimusta. Jäsenvaltiot eivät missään tapauksessa näytä olevan valmiita jakamaan rikosoikeudellista toimivaltaansa, koska sitä pidetään itsenäisen määräysvallan alaisena toimivaltana, joka kuuluu ”kovan ytimen” muodostamiin valtiotason toimivalta-aloihin. Kuten helposti voidaan havaita, ei edes lainsäädäntöprosessiin osallistuvien instituutioiden toimivaltaan kajoaminen vaikkapa vähemmän radikaalisti riittäisi itse asiassa perusteluksi lainsäädännön perusuonteiselle muuttamiselle.

2.5 Tuomioistuimessa vireille pannussa asiassa C-308/2006, joka liittyy Euroopan parlamentin ja neuvoston 7 päivänä syyskuuta 2005 antaman direktiivin 2005/35/EY pätevyyskansainvälisen julkisoikeuden valossa, tuomioistuin on katsonut, että se ei ole toimivaltainen, ja saattanut näin riita-asian päätökseen. Asia ei itse asiassa olisi edennyt suotuisasti myöskään muissa kansainvälisissä oikeuskäytännöissä tämän lausunnon aihepiiriin ulkopuolelle jäävistä oikeudellisista ja poliittisista syistä, mutta vaikka jossakin oikeusjärjestelmässä suostuttaisiin antamaan yhteisön lainsäädäntöehdotuksesta neuvoa-antava lausuma, se ei riitä haasteeksi yhteisön lainsäätäjälle, joka on omalla oikeudenalallaan vahvasti kansallisten oikeusjärjestelmien ja kansainvälisen oikeuden yläpuolella eikä lisäksi ole kansainvälisen oikeuden toimija.

2.6 Alusten aiheuttamaa pilaantumista koskeva ehdotus on siis täysin yhteensopiva yhteisön oikeuskäytännön ja jäsenvaltioiden kanssa, kun siinä yksilöidään muutamat vakavat tapaukset, joissa yhteisö kehottaa jäsenvaltioita määräämään rikosoikeudellisia seuraamuksia ja säätämään kansallisessa

⁽¹⁾ EUVL C 220, 16.9.2003, s. 72.

⁽²⁾ Tuomioistuimen 23. lokakuuta 2007 antama tuomio asiassa C-440/05 Euroopan yhteisöjen komissio, jota Euroopan parlamentti kannattaa, vastaan Euroopan unionin neuvosto.

rikosoikeudessa kyseisistä rikkomuksista tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia rikosoikeudellisia seuraamuksia yhteisön oikeuden tarkoin määriteltyjen rikkomistapausten torjumiseksi.

2.7 Kyseessä ei ole rikosoikeuden yhtenäistäminen, sillä jäsenvaltioita kehoitetaan ainoastaan kvalifioimaan rikkomuksia ja rankaisemaan rikosoikeuden mukaisesti laittomuuksista, joiden tunnusmerkistön yhteisön lainsäätäjä tyytyy kuvailemaan. Tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella jäsenvaltioille voidaan kuitenkin asettaa rikosoikeudellisia velvoitteita, mikä on aiempaa tehokkaampi keino vahvistaa eurooppalaisia oikeus-

normeja ja niiden noudattamista merkittävimmissä kysymyksissä.

2.8 Komitea suhtautuu siis myönteisesti ehdotukseen muuttaa vuonna 2005 annettua direktiiviä ja kannattaa ehdotusta. Komitea katsoo, että vähitellen käyttöön otettavien, alusten uusien tunnistus- ja valvontakeinojen ansiosta voidaan varmistaa, että direktiiviä noudatetaan kaikilta osin, kun laittomista käytännöistä rangaistaan tehokkaasti ja järjestelmällisesti.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rajatylittävän lainvalvonnan helpottamisesta liikenneturvallisuuden alalla”

KOM(2008) 151 lopullinen — 2008/0062 COD

(2009/C 77/18)

Neuvosto päätti 13. toukokuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 71 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rajatylittävän lainvalvonnan helpottamisesta liikenneturvallisuuden alalla.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 16. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Jan **Simons**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon yksimielisesti.

1. Päätelmät

1.1 Komission ehdotuksessa direktiiviksi ehdotetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on liikennesääntöjen valvonnan sekä muissa jäsenvaltioissa tapahtuneista liikenne rikkomuksista määrättyjen seuraamusten täytäntöönpanon tehostaminen.

1.2 Ehdotuksen tarkoituksena on auttaa saavuttamaan komission vuonna 2001 asettama tavoite liikenteen kuolonuhrien määrän puolittamisesta vuoteen 2010 mennessä.

1.3 Tavoitetta ei voida saavuttaa ilman lisätoimia. Puheena oleva ehdotus on niistä yksi. Siinä pohditaan erityisesti jossakin muussa kuin ajoneuvon rekisteröintimaassa tehtyjen liikenne rikkomusten käsittelytapaa.

1.4 Komitea pitää ehdotettua direktiiviä hyvänä keinona puuttua asianmukaisesti muissa jäsenvaltioissa tehtyihin rikko-

muksiin. Siihen tulee kuitenkin liittää myös tehokkaat valvonta- ja rangaistustoimet. Komitea kehottaa neuvostoa ja jäsenvaltioita ryhtymään kiireesti toimiin kyseisten näkökohtien parantamiseksi.

1.5 Komitea huomauttaa, että direktiivin tehokkuuden lisäämiseksi komission ehdotuksessaan esittämä luettelo rikkomuksista tulisi laajentaa kattamaan kaikki rikkomukset, jotka ovat yhteydessä liikenneturvallisuuden parantamiseen.

1.6 Komitea katsoo, että tehokkuuden lisäämiseksi tiedonvaihdoissa tulisi hyödyntää jotakin olemassa olevaa sähköistä verkkoa, esimerkiksi Eucaris-järjestelmää, sillä siten kustannukset saadaan pysymään alhaisina. Komissiota kehoitetaan joka tapauksessa toteuttamaan (tai teettämään) tutkimus mahdollisuuksista laajentaa nykyisiä järjestelmiä suunnitellun tiedonvaihdon sisällyttämiseksi niihin.

1.7 Rikkomuksista rankaisemiseksi komitea kehottaa harkitsemaan myös esimerkiksi pisteytykseen perustuvaa ajokorttijärjestelmää, ajoneuvon takavarikointia ja ajokortin tilapäistä pois ottamista, joita voitaisiin soveltaa myös sakkoihin yhdistettynä tai erikseen.

1.8 Komitea pitää tehokkuuden kannalta myönteisenä ehdotusta siitä, että kukin jäsenvaltio nimeää ehdotetussa direktiivissä säädettyjen toimenpiteiden täytäntöönpanoa varten keskusviranomaisen.

1.9 Komission ehdottama lomakemalli rikkomuksen ilmoittamista varten ei tuota komitean mielestä minkäänlaista lisäarvoa. Komitea katsoo, että tärkeää on sisältö eikä muoto, ja on sen vuoksi sitä mieltä, että komission tulisi rajoittaa määrittämään tarkasti direktiivin tavoitteen kannalta tarpeelliset tiedot.

1.10 Komitea kannattaa komission ehdottamaa komiteamenettelyä ehdotettujen toimenpiteiden täytäntöön panemiseksi.

2. Johdanto

2.1.1 Eurooppalaista liikennepolitiikkaa koskevassa valkoisessa kirjassa EU:lle asetetaan tavoitteeksi tieliikenteessä kuolleen määrän vähentäminen puolella vuoteen 2010 mennessä. Lukumääräisesti tämä tarkoittaa sitä, että EU:n 27 jäsenvaltiossa liikenteessä kuolleiden määrän tulisi pudota 54 000:sta, joka oli kuolleen määrä vuonna 2001, 27 000:een vuodessa.

2.1.2 Vuodesta 2001 vuoteen 2007 kuolemantapausten määrä putosi 20 prosenttia. Tavoiteltu puolittaminen vuoteen 2010 mennessä olisi edellyttänyt 37 prosentin pudotusta. Toimia on siis tehostettava.

2.2 Komission ehdotus

2.2.1 Direktiiviehdotuksen valmistelemiseksi komissio järjesti julkisen tiedotustilaisuuden, ja lisäksi on pidetty kokous edustavien eturyhmien kanssa. Nämä kokoukset johtivat osaltaan nyt puheena olevaan ehdotukseen direktiiviksi.

2.2.2 Komissio pitää ehdotettua direktiiviä tehokkaana keinona, jonka avulla tavoite voidaan sittenkin vielä saavuttaa ja jonka avulla voidaan varmistaa EU:n kansalaisten yhdenvertainen kohtelu.

2.2.3 Ehdotetun direktiivin tavoitteena on tehostaa muissa kuin ajoneuvon rekisteröintimaassa tehtyjen rikkomusten rankaisemista.

2.2.4 Nykyisellään muussa kuin ajoneuvon rekisteröintimaassa tehdyt rikkomukset jäävät usein rankaisematta. Ulkomailla asuvien kuljettajien osuuden ylinopeusrikkomuksista tiedetäänkin vaihtelevan 2,5 prosentin ja 30 prosentin välillä.

2.2.5 Kun otetaan huomioon, että 30 prosenttia liikennekuolemista on osoittautunut johtuvan ylinopeudesta, tiukat toimet

ylinopeuksia vastaan voisivat alentaa liikennekuolemien määrää huomattavasti.

2.2.6 Myös muilla ehdotuksessa mainituilla rikkomuksilla on keskeinen merkitys. Näitä ovat rattijuopumus (25 %), turvavyön käytön laiminlyönti (17 %) ja punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen (4 %).

2.2.7 Komissio ei pyri tieliikennesääntöjen tai liikenneerikkomuksista määrittävien rangaistusten yhdenmukaistamiseen, vaan ne kuuluvat edelleenkin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Ehdotuksessa on vain hallinnollisia säännöksiä, joilla perustetaan tehokas rajatylittävän valvonnan järjestelmä tärkeimpiä liikenneerikkomuksia varten, jotta päästäisiin tavoitteeseen liikenteen kuolonuhrien määrän puolittamisesta vuoteen 2010 mennessä.

3. Yleistä

3.1 Komitea antoi 11. joulukuuta 2003 lausunnon komission tiedonannosta ”Tieliikenneturvallisuuden eurooppalainen toimintaohjelma — Tieliikenteen kuolonuhrien määrän puolittaminen EU:ssa vuoteen 2010 mennessä: yhteinen vastuu”. Lausunnossaan komitea kyseenalaisti liian kunnianhimoisena pitämänsä komission tavoitteen. Nyt onkin osoittautunut, että lisätoimet ovat tarpeen, mikäli tavoite halutaan saavuttaa.

3.2 Komitea katsookin, että Euroopan unionin laajuinen rajatylittävä liikennevalvonta tuottaa selvää lisäarvoa. Komitea on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että on tehtävä kaikki voitava, jotta vuonna 2001 asetettu tavoite liikenteen kuolonuhrien määrän puolittamisesta vuoteen 2010 mennessä voidaan silti vielä saavuttaa, ja pitää tarkasteltavana olevaa ehdotusta direktiiviksi mahdollisuutena saavuttaa huomattavaa edistystä. Siihen tulee kuitenkin liittää myös tehokkaat valvonta- ja rangaistustoimet. Komitea kehottaaakin neuvostoa ja jäsenvaltioita kutakin toimivaltansa puitteissa ja kulloisenkin tilanteen edellyttämällä tavalla ryhtymään kiireesti toimiin valvonnan ja rangaistusten tehostamiseksi.

3.3 Komission ehdottama toimintatapa vaikuttaa yksinkertaiselta. Tiedonvaihtoverkko, jonka yksityiskohdista on vielä sovittava, antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden sakottaa muiden jäsenvaltioiden autoilijoita, jotka tekevät rikkomuksen niiden alueella. Ehdotuksesta ei kuitenkaan selviä, mikä verkko ja mikä järjestelmä komissiolla on mielessä.

3.4 Komissio toteaa ehdotetun direktiivin 4 artiklassa, että tiedonvaihdon on tapahduttava nopeasti (12 kuukaudessa perustettavan) EU:n laajuisen sähköisen verkon välityksellä. Toisaalla asiakirjassa todetaan, että tiedonvaihtoa varten tullaan käyttämään jo olemassa olevaa tietojärjestelmää, jolloin kustannukset pysyvät alhaisina. Komissio ei kuitenkaan täsmennä, mitä tiedonvaihtojärjestelmää on tarkoitus soveltaa. Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että ajan ja kustannusten säästämiseksi tiedonvaihtoverkko on parasta liittää johonkin jo olemassa olevaan EU:n tietojärjestelmään.

3.5 Tarkemmin sanoen komitea tarkoittaa samankaltaista toimintatapaa, josta määrätään ehdotetussa, terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjuntaa koskevan yhteistyön tiivistämistä koskevassa neuvoston päätöksessä ja jossa hyödynnetään Eucaris-tekniikkaa. Järjestelmä on käytössä jo 18 jäsenvaltiossa, ja neuvoston päätöksen tultua voimaan sitä käyttävät kaikki 27 jäsenvaltiota. Sen kustannukset ovat muihin verkkojärjestelmiin verrattuina erittäin alhaiset.

3.6 Komitea kehottaa komissiota vähintäänkin teettämään kaikkia olemassa olevia järjestelmiä, myös Eucaris-tekniikkaa, koskevan tutkimuksen, jossa selvitetään mahdollisuudet laajentaa ne kattamaan myös suunniteltu tiedonvaihto.

3.7 Komitea pitää asianmukaisena komission ehdotusta rajoittaa direktiivi koskemaan oikeusperustan laatimista ajoneuvojen rekisteritietojen vaihtamista varten. Jäsenvaltioiden on syytä itse määritellä oikeudelliset jatkotoimenpiteet rikkomustapauksissa, sillä se on toissijaisuusperiaatteen mukaista.

3.8 Komitea huomauttaa kuitenkin, että toimenpiteiden teho kasvaisi, jos saataisiin aikaan EU:n kattavat, esimerkiksi suurimpia sallittuja nopeuksia, veren sallittua alkoholipitoisuutta ja sovellettavia seuraamuksia koskevat sopimukset, joita jäsenvaltiot toteuttavat ja valvovat yhdenmukaisesti. Neuvoston olisikin lopulta saatava aikaan tuloksia tällä alalla.

4. Erityistä

4.1 Kun otetaan huomioon tavoite tieliikenteen kuolonuhrien määrän puolittamisesta vuoteen 2010 mennessä vuoteen 2001 verrattuna sekä vuoden 2007 lopulla tehty väliarvio, joka osoitti, että tavoitetta ei voida saavuttaa ilman lisätoimia, komitea pitää komission ehdotusta rajanylittävistä yhteistyöstä askeleena oikeaan suuntaan, sillä komission ilmoittamien tietojen mukaan yhteistyön avulla voitaisiin välttää vuosittain 200–250 kuolonuhria. Yhteistyö koskisi neljää rikkomusta:

— ylinopeus

— rattijuopumus

— turvavyön käytön laiminlyönti

— punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen.

4.2 Komitean mielestä komission olisi sisällytettävä ehdotetun direktiivin 1 artiklaan myös muita rajanylittävän valvonnan piiriin luettavia rikkomuksia, kuten matkapuhelimen käyttö ajon aikana ilman *hands free* -toimintoa, aggressiivinen ajokäyttäytyminen, ohituskiellon noudattamatta jättäminen, kiellettyyn ajosuuntaan ajaminen sekä huumausaineen vaikutuksen alaisena ajaminen. Kuten komitea jo totesi lausunnossaan komission tiedonannosta ”Tieliikenneturvallisuuden eurooppalainen toimintaohjelma — Tieliikenteen kuolonuhrien määrän puolittaminen EU:ssa vuoteen 2010 mennessä: yhteinen vastuu”, tavoite on pyrittävä saavuttamaan kaikin mahdollisin keinoin.

4.3 Rikkomuksista rankaisemiseksi komitea kehottaa harkitsemaan myös esimerkiksi pisteytykseen perustuvaa ajokorttijärjestelmää, ajoneuvon takavarikointia ja ajokortin tilapäistä pois ottamista, joita voitaisiin soveltaa myös sakkoihin yhdistettyinä tai erikseen.

4.4 Komitea kannattaa ehdotetun direktiivin 6 artiklaan sisältyvää komission ehdotusta, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion tulee nimetä keskusviranomainen toimenpiteiden täytäntöönpanon koordinoimista varten.

4.5 Komitean mielestä komission ehdotus lomakemallista rikkomuksista ilmoittamiseksi, josta säädetään direktiivin 5 artiklassa, ei ole toissijaisuusperiaatteen nojalla toivottava. Tärkeää on ennen kaikkea sisältö eikä niinkään muoto. Komitean mielestä komission tulisi ehdotuksessaan rajoittaa asiaan kuuluvien tietojen tarkkaan määrittelyyn.

4.6 Komissio ehdottaa direktiiviluonnoksen 8 artiklassa, että sitä avustaa direktiivin täytäntöönpanossa liikenneturvallisuuden valvontakomitea. Komitea kannattaa ehdotettua komiteamenetelyä.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

**Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansainväliset ilmastonmuutosneuvottelut”
(kestävän kehityksen seurantaryhmän oma-aloitteinen lausunto)**

(2009/C 77/19)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 16.-17. tammikuuta 2008 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Kansainväliset ilmastonmuutosneuvottelut.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto (kestävän kehityksen seurantaryhmä) antoi lausuntonsa 2. syyskuuta 2008. Esittelijä oli Frederic Adrian **Osborn**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 130 puolesta, 3 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä ja suositukset

1.1 Ilmastonmuutos on eräs 21. vuosisadan suurimmista haasteista. Katastrofaalisen muutoksen välttämiseksi kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjä on supistettava tuntuvasti, ja kehittyneiden maiden on vuosisadan puoliväliin mennessä supistettava päästöjään 60–80 prosenttia vuoden 1990 tasolta.

1.2 Balilla joulukuussa 2007 käynnistyneillä kansainvälisillä ilmastonmuutosneuvotteluilla on suuri merkitys, sillä niillä on ratkaiseva vaikutus vuoteen 2020 mennessä toteutettavien toimien laajuuteen. Neuvottelut on ehdottomasti saatava onnistuneeseen päätökseen Kööpenhaminassa vuonna 2009.

1.3 EU on sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä vuoden 1990 tasolta 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Unioni on neuvotteluissa tarjoutunut vähentämään päästöjä vielä 30 prosenttia vuoden 1990 tason alapuolelle, mikäli muut maat tekevät vastaavia sitoumuksia. Komissio on tämän jälkeen laatinut ehdotuksia 23. tammikuuta 2008 annettuun energia-pakettiin siitä, miten 20–30 prosentin vähennystavoite voidaan saavuttaa.

1.4 Komitea tukee voimakkaasti EU:n neuvotteluissa tekemää aloitetta ja varsinkin unionin yksipuolista sitoutumista supistaa päästöjä 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä neuvottelujen edistämiseksi.

1.5 Komitea katsoo kuitenkin, että ilmastonmuutoksen asettama haaste on niin vakava, että tilanteen ratkaisemiseksi olisi tehtävä kaikki mahdollinen. EU:n olisi tähdättävä tarjoamaansa 30 prosentin supistukseen vuoteen 2020 mennessä, ja neuvotteluissa olisi pyrittävä varmistamaan, että muut kehittyneet maat tekevät vastaavia sitoumuksia. Myös nopean talouskasvun maiden, joiden päästöt lisääntyvät nopeasti, olisi tehtävä merkittäviä sitoumuksia.

1.6 Vaikuttaakseen neuvotteluihin mahdollisimman paljon EU:n on kyettävä osoittamaan, että unioni toteuttaa sitoumuksensa. Toimenpidepaketti tavoitellun 20 prosentin päästöväh-

nyksen toteuttamiseksi olisi saatava aikaan vuoden 2008 loppuun mennessä.

1.7 Komitea katsoo, että päästöjen vähentämiseksi 30 prosenttia vuoteen 2020 mennessä, minkä komitean mielestä tulisi olla todellinen päämäärä, tarvitaan todennäköisesti uusia Euroopan ja jäsenvaltiotason toimenpiteitä. Komitea kehottaa käynnistämään mahdollisimman pian toimenpidepaketin valmistelut päästöjen vähentämiseksi 30 prosenttia.

1.8 Komitea odottaa komission ehdotuksia ilmastonmuutokseen sopeutumisesta ja suosittaa, että kukin jäsenvaltio täydentää toimia laatimalla oman sopeutumisstrategiansa.

1.9 Komitea suosittaa tekemään uusia aloitteita, joilla tuetaan valmiuksien parantamista ja teknologian siirtoa ilmastonmuutoksen lieventämiseksi ja siihen sopeutumisesta.

1.10 Jotta ilmastonmuutokseen voidaan vastata asianmukaisesti, maailmantalouden toimintaa sekä investointivirtoja on muutettava tuntuvasti. Komitea suosittaa analysoimaan edelleen, miten paljon resursseja tarvitaan ja millaisia julkisen ja yksityisen sektorin välineitä näiden virtojen käsitteleminen edellyttää. Komitean mielestä johtoaseman hyväksi on ponnisteltava yhtä lujasti kuin aikoinaan Marshall-suunnitelman puolesta jälleerakennettaessa Eurooppaa toisen maailmansodan jälkeen. Tällä kertaa ensi sijassa EU:n olisi pantava alulle tarvittava suunnitelma.

1.11 Tarvitaan erityismäärärahoja tukemaan ilmastonmuutoksen lieventämiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäviä toimenpiteitä kehitysmaissa. Puhtaan kehityksen mekanismin laajentaminen on eräs tapa rahoittaa toimintaa, mutta sen kriteerejä ja toteutustapoja on tiukennettava. Unioni voisi saada osan tarvittavista lisämäärärahoista hiilidioksidin päästölupien huutokauppataloista.

1.12 Julkisten tahojen on ryhdyttävä toimiin kaikilla hallinto-tasoilla, samoin kuin kuluttajien ja suuren yleisön.

1.13 EU:lla on ratkaiseva rooli ohjattaessa ja johdettaessa tätä mittavaa muutosta. Komitea kehottaa kaikkia EU:n toimielimiä ryhtymään kaikkiin tavoin toteuttamaan EU:n ilmastopäämääriä. Komitea tekee kaiken voitavansa saadakseen kansalaisyhteiskunnan liikkeelle tukemaan tätä suurta yhteistä ponnistusta.

1.14 Kansainvälisissä neuvotteluissa seuraavien 18 kuukauden aikana solmittavan globaalin sopimuksen parametrit tulee määrittellä mahdollisimman ripeästi, jotta poliittiset toimet voidaan sen jälkeen kohdentaa asetetusta haasteesta tiedottamiseen sekä sen tuen, luottamuksen ja sitoutuneisuuden kehittämiseen, jota tarvittavat suuret muutokset edellyttävät kaikilta yhteiskunnan osapuolilta kaikkialla maailmassa. Tätä sopimusta ei voida tehdä suljettujen ovien takana, vaan koko yhteiskunnan on voitava osallistua. Päästöjen pienentämiseen tähtäävien toimenpiteiden on oltava realistisia sekä taloudellisesti ja sosiaalisesti järkeviä, ja ne on voitava toteuttaa ehdotetussa määräajassa.

2. Taustaa

2.1 Ilmastonmuutos on yksi 21. vuosisadan suurimmista haasteista. Hallitustenvälisen ilmastomuutospaneelin (IPCC) vuonna 2007 julkaistussa neljännessä arviointikertomuksessa todetaan, että ihmisen toiminnasta kahden viime vuosisadan aikana aiheutuneiden kasvihuonekaasupäästöjen valtava lisääntyminen on jo saanut aikaan muutoksia, ja ennustetaan, että tulevaisuudessa hälyttäviä muutoksia tapahtuu vielä lisää, ellei ryhdytä pikaisesti toimiin päästöjen rajoittamiseksi lähivuosina kaikkialla maailmassa. IPCC:n mukaan olisi pyrittävä siihen, että maapallon keskilämpötila on enintään 2 °C korkeampi kuin ennen teollistumista, jos halutaan välttää katastrofaaliset seuraukset. Päämäärän saavuttamiseksi kasvihuonekaasujen kokonaispäästöjä on supistettava tuntuvasti, ja kehittyneiden maiden on vuosisadan puoliväliin mennessä supistettava päästöjään 60–80 prosenttia vuoden 1990 tasolta.

2.2 Kansainvälinen yhteisö on kahden viime vuosikymmenen aikana pyrkinyt sopimaan yhteisistä toimista kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseksi. Rioissa tehtiin vuonna 1992 ilmastomuutosta koskeva puitesopimus. Sitä vahvistettiin vuonna 1997 tehdyllä Kioton pöytäkirjalla, jossa allekirjoittajamaat sitoutuivat erityisponnisteluihin päästöjen vähentämiseksi vuoteen 2012 mennessä. Näiden sopimusten ja toimien on kuitenkin yleisesti myönnetty olevan vain alkusysäys, ja lähivuosina tarvitaan paljon järeämpiä ja kattavampia toimia vuosisadan puoliväliin asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Balilla joulukuussa 2007 käynnistyneillä kansainvälisillä ilmastomuutosneuvotteluilla on siis suuri merkitys, sillä niillä on ratkaiseva vaikutus kaikkialla vuoteen 2020 mennessä toteutettavien toimien laajuuteen. Neuvottelut on ehdottomasti saatava onnistuneeseen päätökseen Kööpenhaminassa vuonna 2009.

2.3 **Vuoteen 2020 tähtäävät tavoitteet** — Balin etenemissuunnitelmassa viitataan IPCC:n neljännen arviointikertomuksen osaan, jossa todetaan, että kehittyneiden maiden päästöjä on vähennettävä vuoteen 2020 mennessä keskimäärin 25–40 prosenttia vuoden 1990 tasosta, jotta ilmaston lämpene-

mistä voitaisiin pitkällä aikavälillä rajoittaa niin, että lämpötila on kaksi astetta korkeampi kuin ennen teollistumista.

2.4 Päästöjen ehdoton ja merkittävä vähentäminen on nimenomaan kehittyneiden maiden tehtävä, sillä ne ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat ilmastomuutokseen asukaskohtaisesti yhä eniten. Euroopan on huolehdittava omasta osuudestaan. Yhdysvallat on saatava jälleen kansainvälisen strategian piiriin, ja sen on todella sitouduttava päästöjen vähentämiseen. Venäjän on myös kannettava kortensa kekoon hyväksymällä realistisempi tavoite kuin Kioton kierroksella.

2.5 EU:lla on neuvotteluissa ratkaisevan tärkeä asema. Neuvosto on omaksunut pitkän aikavälin vision, jonka mukaan kehittyneet maat leikkaavat päästöjä 60–80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Tämän pitkän aikavälin tavoitteen saavuttamiseen tähtäävänä väliaikaisena toimenpiteenä EU on sitoutunut vähentämään kasvihuonekaasupäästöjä vuoden 1990 tasolta 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Unioni on neuvotteluissa tarjoutunut vähentämään päästöjä vielä 30 prosenttia vuoden 1990 tason alapuolelle, mikäli muut maat tekevät vastaavia sitoumuksia. Komissio on tämän jälkeen laatinut ehdotuksia 23. tammikuuta 2008 annettuun energiapakettiin siitä, miten 20–30 prosentin vähennystavoite voidaan saavuttaa.

2.6 On myös yhä tärkeämpää, että kehitysmaat tekevät omia velvoittavia sitoumuksiaan ilmastomuutoksen rajoittamiseksi omalta osaltaan. Kiinasta, Intiasta, Brasiliasta ja muutamasta muusta suurimmasta nopean talouskasvun maasta on jo tullut tai niistä on hyvää vauhtia tulossa merkittäviä kasvihuonekaasupäästöjen aiheuttajia. On tärkeää, että ne hallitsevat talouksiaan siten, että niiden päästöjen kasvuvauhti jää huomattavasti alhaisemmaksi kuin se olisi tavanomaista mallia noudattavassa liike-toiminnassa.

2.7 Neuvottelijat pyrkivät ennen kaikkea siihen, että kehittyneet maat sitoutuvat haasteellisiin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin omien päästöjensä vähentämiseksi sekä tarjoavat kehitysmaille teknistä ja rahoitustukea vastineeksi niiden sitoutumisesta hallinnoimaan kasvuaan ja kehitystään tavalla, joka rajoittaa mahdollisimman paljon niiden kasvihuonekaasupäästöjen lisääntymistä.

3. Yleistä

3.1 ETSK on omasta puolestaan alusta asti seurannut sekä ylipäätään neuvottelujen edistymistä että komission ehdottamaa toimenpidepakettia, jonka avulla EU:n on määrä täyttää omat sitoumuksensa. Seuratakseen neuvotteluja itse paikalla komitea lähetti Balin konferenssiin ja sitä seuranneeseen, konferenssien väliseen Bonnin tapaamiseen EU:n valtuuskuntien mukana pieniä valtuuskuntia, jotka edustivat unionin kansalaisyhteiskuntaa. ETSK hyödyntää myös yhteyksiään muiden johtavien maiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin ja ryhtymisiin selvittääkseen niiden kantoja ja kansalaisyhteiskunnan mahdollista tehtävää levitettäessä tietoa sopimuksesta ja pantaessa sitä täytäntöön.

3.2 Komitea tarkastelee komission ilmasto- ja energiapaketin yksittäisiä osia muutamassa erillisessä lausunnossa, joista tässä yleisluonteisessa lausunnossa esitetään tiivistelmä ja joihin tässä viitataan. Nyt käsillä olevassa oma-aloitteisessa lausunnossa komitea tarkastelee asian kehitystä ylipäätään neuvottelujen tulevaisuudennäkymiä sekä unionin roolia. Lausunnon annettuaan komitea aikoo järjestää oheistapahtumia neuvottelutapaamisissa, jotka on suunniteltu pidettäväksi Poznanissa joulukuussa 2008 ja Kööpenhaminassa joulukuussa 2009, auttaakseen kansalaisyhteiskuntaa vastaamaan käynnissä oleviin neuvotteluihin ja määritelläkseen suhtautumisensa niihin.

3.3 Balilla sovitun etenemissuunnitelman mukaan neuvottelut jakautuvat neljään moduuliin:

- sitoutuminen kansallisiin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin kasvihuonekaasupäästöjen rajoittamiseksi vuoteen 2020 mennessä ja ilmastomuutoksen lieventämiseen osallistumiseksi
- toimenpiteet väistämättömään ilmastomuutokseen sopeutumisen hallitsemiseksi
- toimenpiteet ilmastomuutoksen lieventämiseen ja siihen sopeutumiseen tähtäävän teknologian siirtämiseksi ja valmiuksien parantamiseksi
- asianmukaiset rahoitusjärjestelyt lieventämis- ja sopeuttamistoimenpiteiden, teknologian siirron jne. tukemiseksi.

3.4 Komitea ryhmittelee käsillä olevassa lausunnossa esittämänsä kommentit näiden neljän moduulin ympärille.

4. Ilmastomuutoksen lieventämisen tehostaminen päästöjen rajoittamalla tai supistamalla (moduuli 1)

4.1 **Tavoitteet** — Komitea yhtyy IPCC:n arvioon, jonka mukaan on riittävän kunnianhimoista edellyttää kehittyneiltä mailta, että ne vähentävät päästöjään 25–40 prosenttia vuoden 1990 tasolta vuoteen 2020 mennessä. Tätä suurempien päästövähennysten aikaansaanminen vuoteen 2020 mennessä ei tällä hetkellä todennäköisesti olisi mahdollista.

4.2 Komitea kannattaa voimakkaasti johtoasemaa, jonka EU on ottanut neuvotteluissa. Komitea suhtautuu erittäin myönteisesti aloitteellisuuteen, jota EU on osoittanut sitoutumalla yksipuolisesti vähentämään päästöjä 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä edistääkseen neuvotteluja. Komitea katsoo kuitenkin, että ilmastomuutos on niin vakava haaste, että olisi kaikin tavoin tähdättävä tarjottuun 30 prosentin supistukseen vuoteen 2020 mennessä, ja neuvotteluissa olisi pyrittävä varmistamaan, että muut kehittyneet maat tekevät vastaavia sitoumuksia. Myös nopean talouskehityksen maiden, joiden päästöt lisääntyvät huomasti, olisi tehtävä merkittäviä sitoumuksia.

4.3 Komitean mielestä neuvottelut epäonnistuvat pahasti, jos EU päätyy vain 20 prosentin sitoumukseen ja muut maat tekevät vastaavia vaatimattomia sitoumuksia.

4.4 **Täytäntöönpano** — Komission ilmasto- ja energiapaketissaan ehdottamat toimenpiteet merkitsevät EU:lle erittäin myönteistä ja rakentavaa täytäntöönpanosuunnitelmaa, jonka ansiosta unioni voi täyttää sitoumuksensa vähentää päästöjä 20 prosenttia vuoteen 2020 mennessä. Komitea on laatinut erillisen lausunnon jokaisesta suunnitelman osasta. Lyhyesti ilmaistuna komitea kannattaa kaikkia suunnitelman osia seuraavin kommenttein:

— Komitea kannattaa ehdotettuja uudistuksia ja päästökauppajärjestelmän laajentamista. Päästökaton alentaminen ja päästölupien huutokauppajärjestelmän laajentaminen ovat saastuttajia maksaa -periaatteen mukaisia, niiden avulla vältetään ansiottomat voitot sekä kannustetaan ja rahoitetaan investointeja vähähiilisiin tuotantolaitoksiin ja tuotteisiin eli edistetään innovointia. Mutta koska sekä Euroopassa että kehitysmaissa muutoksiin tarvitaan runsaasti investointeja, komitea ehdottaa, että komission kaavaileman 20 prosentin sijaan vähintään puolet päästölupien huutokauppatuloista kohdennettaisiin toimenpiteisiin, joilla tuetaan ilmastomuutoksen lieventämistä ja siihen sopeutumista ⁽¹⁾. Komitea suhtautuu myönteisesti myös neuvoston ja Euroopan parlamentin päätökseen sisällyttää ilmailuala päästökauppajärjestelmään vuodesta 2012 alkaen.

— Komitea kannattaa vastuun jakamista koskevien ehdotusten vaikutusta suljettuihin sektoreihin ja kehottaa toimielimiä olemaan vesittämättä kokonaistavoitetta keskusteltaessa yksityiskohtaisesti tavoitteiden jakoperusteista ⁽²⁾.

— Komitea kannattaa voimakkaasti siirtymistä pikaisesti kehittämään uusiutuvia energialähteitä. Uusiutuvien energialähteiden osuuden nostaminen 20 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä olisi oivallinen ensi askel kohti niiden käytön lisäämistä huomattavasti vuoteen 2050 mennessä ⁽³⁾.

— Komitea pahoittelee, että energiatehokkuus, joka on keskeinen seikka, vaikka tavoitteeksi asetettu 20 prosentin lisäys vuoteen 2020 mennessä ei olekaan pakollinen, näyttää jäävän vähemmälle huomiolle, kuten komission kertomus kansallisista energiatehokkuussuunnitelmista selvästi osoittaa. Suurin osa jäsenvaltioista ei ole laatinut omia kansallisia suunnitelmiaan ajoissa, suunnitelmat ovat hyvin erilaatuisia, ja osa niistä ei selvästikään ole kunnianhimoisia, vaikka energiatehokkuutta voidaan usein parantaa huomattavasti verraten pienin alkuinvestointikustannuksin ja hyvin lyhyellä takaisinmaksuajalla ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Ks. 9. heinäkuuta 2008 annettu ETSK:n lausunto CESE 1201/2008.

⁽²⁾ Ks. 9. heinäkuuta 2008 annettu ETSK:n lausunto CESE 1202/2008.

⁽³⁾ Ks. 17. syyskuuta 2008 annettu ETSK:n lausunto CESE 1511/2008.

⁽⁴⁾ Ks. 17. syyskuuta 2008 annettu ETSK:n lausunto CESE 1513/2008.

— Komitea suhtautuu myönteisesti komission ehdottamiin hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia koskeviin lainsäädäntöpuutteisiin. Komitea on kuitenkin huolestunut siitä, että suunniteltujen demonstroitihankkeiden rahoitus on riittämätöntä ja teknologian teollisuusikäyttö edistyy liian hitaasti, vaikka niistä tulee ratkaisevan tärkeitä, mikäli joidenkin maiden on useiksi vuosiksi jäätävä huomattavan riippuvaisiksi hiilestä ja muista fossiilisista polttoaineista saatavasta energiasta ⁽⁵⁾.

4.5 Euroopan unioni on pannut paljon toivoa ja panostanut poliittista pääomaa siihen, että unionin päästökatoista ja päästökauppajärjestelmästä kehitetään pääasiallinen väline, jolla tarvittavat päästövähennykset varmistetaan. EU:n päästökauppajärjestelmästä on jo tullut lajissaan maailman suurin, ja sen on määrä kasvaa entisestään vuoden 2012 jälkeen. Alun perin järjestelmä vaikutti vain rajallisesti unionin päästöihin, koska anteliaat päästökotot ja -luvat laskivat hiilen hintaa tuntuvasti. Päästörajojen kiristyessä hiilen hinta on noussut, ja yhdessä fossiilisten polttoaineiden hintaa nostavien muiden tekijöiden kanssa on todennäköistä, että järjestelmän vaikutukset Euroopan energiantuotantoon ja muihin teollisuudenaloihin lisääntyvät.

4.6 Komitea uskoo yleisesti, että hiilidioksidin kauppajärjestelmän lujittaminen vaikuttaa myönteisesti Euroopan taloudelliseen toimintaan ja työllisyyteen kannustamalla kehittämään nopeasti aiempaa energiatehokkaampia vähähiilisiä prosesseja ja tuotteita, jotka ovat tulevaisuuden markkinajohtajia. Tämä sekä luo työpaikkoja että vähentää myös unionin riippuvuutta tuonnista eli lisää unionin energiavarmuutta.

4.7 Kun EU on ollut alan edelläkävijä, sen on nyt näytettävä esimerkkiä Yhdysvalloille ja muille maille kannustamalla niitä kehittämään kauppajärjestelmiään ja nivottava kaikki järjestelmät yhteisiin globaaleihin hiilimarkkinoihin. Todella globaalien hiilimarkkinoiden kehittäminen saattaisi olla tärkeässä asemassa varmistettaessa hiilidioksidipäästöjen vähentäminen maapallolla tehokkaimmin ja kustannustehokkaimmalla tavalla. Komitea tukee voimakkaasti kansainvälisen hiilialan yhteistyöelimen ICAPin (*International Carbon Action Partnership*) aloitetta, jolla eri puolilla maailmaa käynnistetyistä kauppajärjestelmistä pyritään yhdenmukaisesti kehittämään globaalit yhtenäismarkkinat. Koska kansainväliset hiilimarkkinat kehittyvät maailmanlaajuisen päästökattojen järjestelmässä, olisi pienennettävä vaaraa, että yksinomaan Euroopassa käytössä oleva kauppajärjestelmä vahingoittaisi Euroopan kilpailuasemaa.

4.8 Saattaisi niin ikään olla hyödyllistä tehdä kansainvälisiä alakohtaisia sopimuksia, joiden puitteissa laadittaisiin yksityiskohtaisempia suunnitelmia ja strategioita varmistamaan keskeisiltä teollisuudenaloilta ja niiden tuotteista peräisin olevien päästöjen asteittainen vähentäminen. Tämä olisi kuitenkin nähtävä vain yhtenä tapana tukea kansainvälisesti sovittujen ja vakaiden maakohtaisten päämäärien toteuttamista eikä sitovien kansallisten tavoitteiden vaihtoehtona, sillä kuluneet 20 vuotta osoittavat, että vapaaehtoisten alakohtaisten sopimusten avulla

saadaan tässä tapauksessa aikaan liian laihoja tuloksia, sopimukset tulevat liian myöhään ja niitä on mahdotonta panna tehokkaasti toimeen.

4.9 Liikenteen osalta komitea toistaa näkemyksensä, että kestävää pitkän aikavälin liikennestrategiaa laadittaessa on ensin arvioitava perusteellisesti uudelleen liikenteen kysyntää säätelevät voimat ja tutkittava, miten liikennesuunnittelu, -infrastruktuuri ja julkinen liikenne voisivat ajan mittaan tehdä lopun liikenteen kysynnän armottomasta kasvusta ja mahdollisesti jopa vähentää sitä. Suunnittelussa ei pitäisi lähteä liikkeelle siitä, että liikenne kasvaa vääjäämättä ja että liikenteen päästöjä voidaan rajoittaa vain polttoaineiden ja moottoreiden suunnitteluun sovellettavin teknis in parannuks in, vaikka ne ovatkin tärkeitä tekijöitä.

4.10 Komitea katsoo, että puhuttaessa teknisistä toimenpiteistä ajoneuvojen päästövähennyksille olisi asetettava tiukat tavoitteet lyhyen aikavälin lisäksi (120 g CO₂ kilometriä kohden vuoteen 2012/2015 mennessä) myös keskipitkällä aikavälillä, jotta päästöjä vähennetään tuntuvasti tätä enemmän vuoteen 2020 mennessä ⁽⁶⁾. Samalla olisi annettava lisätukea sähköllä tai vedyllä käyvien hiilidioksidittomien ajoneuvojen kehittämiseen ja varhaiseen käyttöönottoon.

4.11 Komitea ei ole yhtä toiveikas kuin komissio mahdollisuudesta saavuttaa liikenteen biopolttoaineille asetettu 10 prosentin tavoite. Useimpien biopolttoaineiden tuotanto on kasvihuonekaasupäästöjen vähentämismahdollisuuksien kannalta ongelmallista, ja niiden tuotanto aiheuttaa myös ympäristö- ja sosiaalisia ongelmia. Niinpä komission ehdottamia kestävyyskriteerejä on tiukennettava, jotta varmistetaan, että biopolttoaineet otetaan käyttöön vain silloin, kun ne todella vaikuttavat merkittävästi hiilidioksidin nettopäästöjen supistamiseen eivätkä aiheuta paineita maatalousmaalle eivätkä elintarvikkeiden tuotannolle, mikä ei ole hyväksyttävissä. Nykyiset taloustutkimukset antavat lisäksi selviä viitteitä siitä, että biomassan käyttö sähkön tai lämmön tuotantoon on (ainakin nykyisin ja lähitulevaisuudessa) paljon tehokkaampaa kuin sen käyttö biopolttoaineiden muodossa.

4.12 Lisätoimenpiteitä 30 prosentin tavoitteen saavuttamiseksi — Jos paketti hyväksytään vuoden 2008 loppuun mennessä ja sitä aletaan soveltaa käytännössä vuonna 2009, komitea uskoo sen tarjoavan hyvät edellytykset sille, että EU saavuttaa 20 prosentin vähennystavoitteensa vuoteen 2020 mennessä.

4.13 Komitea epäilee kuitenkin, voitaisiinko 30 prosentin vähennystavoite saavuttaa vuoteen 2020 mennessä pelkästään kiristämällä paketin erillisten osien tavoitteita ja lisäämällä komission ehdotuksen mukaisesti puhtaan kehityksen mekanismeista peräisin olevien hyvitysten käyttöä. Tämän kunnianhimoisemman tavoitteen saavuttaminen edellyttää todennäköisesti kattavampaa ja laajempaa toimenpidevalikoimaa sekä unioni- että jäsenvaltiotasolla.

⁽⁵⁾ Ks. 9. heinäkuuta 2008 annettu ETSK:n lausunto CESE 1203/2008.

⁽⁶⁾ Ks. 17. syyskuuta 2008 annettu ETSK:n lausunto CESE 1500/2008.

4.14 Komitea ehdottaa, että järjestyksessä toisessa paketissa huomioitaisiin Euroopan tasolla muun muassa seuraavat lisätekijät:

- sääntelyn ja standardoinnin lisääminen kaikkien keskeisten alojen ja tuotteiden energiatehokkuuden parantamiseksi
- lisätoimenpiteet uusiutuvien energialähteiden kehittämisen ja käyttöönoton jouduttamiseksi
- tuen lisääminen sähkö- tai vetykäyttöisten ajoneuvojen kehittämiseksi
- hiilidioksidipäästöjen kauppajärjestelmän ulottaminen kosemaan merenkulun päästöjä (sillä ei ole varmaa, että meneillään olevissa Kansainvälisen merenkulkujärjestön neuvotteluissa pystytään sopimaan riittävistä toimista riittävän nopeasti)
- yhteisten ponnistusten lisääminen tiukempien kansallisten tavoitteiden hyväksymiseksi yhteisiä pyrkimyksiä koskevien sopimusten mukaisten päästövähennyksien toteuttamiseksi.

4.15 Komitea katsoo, että taakan jakamista koskevan sopimuksen mukaisten tiukempien yksittäisten tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltioiden ja niiden poliittisten johtajien on toimittava tehokkaammin suuren yleisön, elinkeinoelämän, ammattiliittojen ja muiden kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kutsumiseksi mukaan kumppanuuksiin ja osallistumaan yhteisiin ponnistuksiin.

- Kansalaisia on kannustettava tekemään osuutensa esimerkiksi parantamalla kotiansa tehokkuutta ja käyttämällä vihreämpiä energiamuotoja valaistukseen ja lämmitykseen, ostamalla energiatehokkaampia tuotteita ja palveluja sekä vähentämällä päivittäisestä liikkumisesta ja lomamatkoista aiheutuvia hiilidioksidipäästöjä. Komitean mielestä olemassa on jo kasvava joukko ihmisiä ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita, jotka olisivat valmiita ja halukkaita ryhtymään toimiin, mikäli niille näytettäisiin voimakkaalla ja tehokkaalla politiikalla, mitä niiltä odotetaan, sekä tarjottaisiin asianmukaisia kannustimia.
- Useat paikalliset ja alueelliset hallintoelimet ovat jo osoittaneet asiassa kaukokatseisuutta ja rohkeaa poliittista johtajuutta. Niitä on kannustettava jatkamaan toimintaansa.
- Yrityksetkin tarvitsevat kannustimia edistyäkseen. Niitä on vaadittava ja kannustettava parantamaan jatkuvasti toimintansa energiatehokkuutta sekä käyttämään vähän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavia energialähteitä. Sääntelyä olisi käytettävä järjestelmällisemmin ja tarmokkaammin kaikenlaisten tuotteiden ja palvelujen energiatehokkuuden lisäämiseksi. Rakennusallalle on asetettava paljon korkeammat energiatehokkuustavoitteet sekä itse rakennusvaiheessa että käytössä olevien rakennusten suorituskykyä ajatellen.

— Myös ammattiliitoilla on asiassa tärkeä osansa. Monet niiden jäsenistä ovat eturintamassa parantamassa energiatehokkuutta, ja niiden mahdollinen panos on tunnustettava ja sitä on kannustettava. Ammattiliittojen on myös sitouduttava täysin teollisuuden ja talouden muutosprosessiin tiellä kohti hiilidioksidipäästöjen vähentämistä. Oikein käytettynä uudet tuotantotavat tarjoavat hyvien työskentelyolosuhteiden säilyttämisen lisäksi yhtä paljon työllistymismahdollisuuksia kuin vanhat, runsaasti hiilidioksidipäästöjä aiheuttavat tuotantotavat.

4.16 EU:n kansainvälisen uskottavuuden parantamiseksi on äärimmäisen tärkeää, että jokainen jäsenvaltio ponnistelisi kaikin mahdollisin tavoin varmistaakseen, että vuoteen 2012 mennessä saavutetaan sekä EU15-”kuplalle” asetettu Kioton yleistavoite että yksittäiset Kioton tavoitteet. Komission tuoreimmassa kertomuksessa edistymisestä Kioton tavoitteiden saavuttamisessa (7) todetaan, että vain kolmen EU15-jäsenvaltion arvioidaan pääsevän tavoitteisiinsa nykyisillä politiikoillaan ja että kahdeksan jäsenvaltion ennustetaan pääsevän tavoitteisiinsa vasta ”kun Kioton mekanismien, hiilinelujen ja jo keskustelun kohteena olevien kansallisten täydentävien toimintaohjelmien ja toimenpiteiden vaikutukset alkavat näkyä”. Kolmen jäsenvaltion näyttää olevan mahdotonta päästä Kioton tavoitteisiin. Lisäksi Kioton joustojärjestelmän mukaisten hyvitysten, erityisesti puhtaan kehityksen mekanismin laaja käyttö osoittaa, että kipeästi kaivattu siirtyminen matalahiiliyhteiskuntaan on monissa jäsenvaltioissa vielä kaukana tulevaisuudessa.

5. Ilmastonmuutokseen sopeutuminen (moduuli 2)

5.1 Kokonaispäästöjen vähentämiseen tähtäävistä onnistuneista toimista huolimatta ilmaston lämpenemisen odotetaan jatkuvan tulevina vuosikymmeninä ilmakehään jo joutuneiden päästöjen vuoksi. Komitea on jo antanut lausunnon vastauksena ilmastonmuutokseen sopeutumista käsittelevään komission vihreään kirjaan (8). Tiivistäen sanottuna komitea katsoo, että EU:n on luotava kaikkia koskeva strategia ilmastonmuutokseen sopeutumisen hallitsemisesta unionissa, ja kunkin jäsenvaltion olisi laadittava strategian puitteissa paljon nykyistä seikkaperäisemmät sopeutumis suunnitelmat. Sopeutumiselle on myös annettava huomattavasti nykyistä enemmän painoarvoa tutkimustyössä, talousarvioissa ja investointiohjelmissä sekä muissa toimenpiteissä. Komitea toivoo, että ilmastonmuutokseen sopeutumisesta annettavassa valkoisessa kirjassa, joka on määrä julkaista syksyllä 2008, komissio ehdottaa yksityiskohtaisia toimenpiteitä asian edistämiseksi.

5.2 EU:n ulkopuolella on useita kehitysmaita, jotka kärsivät ankarasti ilmastonmuutoksen vaikutuksista jo nyt, ja tulevaisuudessa vielä enemmän, mutta niiltä puuttuvat vaikutusten käsittelemiseen tarvittavat voimavarat. Siksi EU:n ja muiden OECD-maiden on lisättävä erityisesti maailman heikoille alueille annettavaa taloudellista ja muuta apua, jotta niillä olisi mahdollisuus sopeutua ilmastonmuutokseen. Ilmastonmuutoskysymykset on valtavirtaistettava osaksi kaikkia kehitysyhteistyöpolitiikkoja.

(7) KOM(2007) 757 lopullinen.

(8) EUVL C 120, 16.5.2008, s. 38.

5.3 On myös ponnisteltava huomattavassa määrin kestävä metsänhoidon tukemiseksi kehitysmaissa sekä edelleen laajoihin metsänhakkuihin johtavien kaupallisten paineiden hillitsemiseksi maailman eri ilmastovyöhykkeillä. ETSK laatii parhaillaan erillistä lausuntoa ilmastomuutoksesta ja metsätaloudesta.

6. Teknologian kehittämistä ja siirtämistä koskevat toimet (moduuli 3)

6.1 Vähähiiliseen talouteen siirtymisen onnistuminen edellyttää uutta teollista vallankumousta. On siirryttävä puhtaampiin energiantuotantotapoihin, luotava uusia teknologioita hiilidioksidin ja muiden kasvihuonekaasupäästöjen keräämiseksi sekä ponnisteltava jatkuvasti tehokkaampiin ja vähemmän energiavaltaisiin tuotteisiin ja kulutustottumuksiin siirtymiseksi. Tämä edellyttää sitä, että julkisella ja yksityisellä sektorilla lisätään huomattavasti alan tutkimusohjelmia ja että laaditaan suuria investointiohjelmia teollisuuden uudelleen varustamiseksi ja tuotteiden ja palvelujen muuntamiseksi. Monet tarvittavista teknologioista ovat jo olemassa, mutta niiden soveltamista on laajennettava tuntuvasti nykyisestä.

6.2 Tämä edellyttää EU:ssa radikaaleja muutoksia EU:n ja jäsenvaltioiden hallitusten rahoitusohjelmiin, jotta niistä voitaisiin tukea alan tutkimusta, kehittämistä ja investointeja. Tarvittavien investointien tekeminen edellyttää myös muun muassa verokannustimien tarjoamista yrityksille ja muille toimijoille.

6.3 On kartoitettava sellaiset teknologiat ja palvelut, joilla nopean talouskasvun maat ja kehitysmaat voivat parhaiten hallita jatkuvaa kehitystään mahdollisimman kestäväällä ja vähän hiilidioksidipäästöjä aiheuttavalla tavalla, sekä tuettava niiden siirtämistä kyseisiin maihin asianmukaisin ehdoin. Kehitettäessä uusia teknologioita, joiden avulla kehitysmaat voisivat parhaiten sopeutua ilmastomuutokseen tai lieventää tulevan kehityksensä aiheuttamia hiilidioksidipäästöjä, olisi luotava tapoja tukea niiden nopeaa ja laajaa käyttöönottoa edullisella tavalla. On pantava merkille, että nopean talouskasvun maat luovat tai kehittävät itse joitakin tarvittavista uusista teknologioista. Teknologian siirtoa ei tule pitää ainoastaan pohjoisesta etelään kulkevana yksisuuntaisena tienä vaan keinona helpottaa tärkeimpien teknologioiden nopeaa levittämistä ympäri maailmaa riippumatta siitä, missä ne on kehitetty.

6.4 Komitea kehottaa EU:ta tutkimaan pikaisesti kumppaneidensa kanssa, miten kehitysmaat voivat saada kohtuullisin kustannuksin heti käyttöönsä uusimman ja hiilidioksidipäästöiltään tehokkaimman teknologian, jota ne voisivat hyödyntää etenkin esimerkiksi voimala-alalla, runsaasti energiaa käyttävässä teollisuudessa, liikenteessä ja hiilidioksidin talteenotossa, heti kun viimeksi mainittu teknologia on käyttövalmiina. Sellaiset maat, joiden energiantuotanto on myös vastaisuudessa

pitkälti hiilen varassa, tarvitsevat apua pystyäkseen hyödyntämään uusinta puhdasta hiiliteknologiaa ja ottamaan käyttöön hiilidioksidin talteenottoteknologiaa heti kun se on käytettävissä.

6.5 Teknologian siirtoon myönnettävän tuen tarkoituksena on antaa kehitysmaille valmiudet hallita kehitystään pienimmin hiilidioksidipäästöin kuin muuten olisi laita. Tuen ehdoksi voitaisiin hyvinkin jossain määrin asettaa se, että kehitysmaat sitoutuvat asianmukaisesti itse ryhtymään muihin toimenpiteisiin rajoittaakseen päästöjensä mahdollista lisääntymistä.

6.6 Samaan aikaan kun käydään ilmastoneuvotteluja, EU:n ja Yhdysvaltojen olisi tehtävä WTO:n puitteissa uusi aloite ilmastoa säästävien tavaroiden ja palveluiden kaupan vapauttamiseksi. Aloite olisi suunniteltava niin, että sekä kehittyneet maat että kehitysmaat ja nopean talouskasvun maat hyötyvät selkeästi kaupan vapauttamisesta, esimerkiksi tukemalla ympäristöteknologioiden ja -palveluiden (edelleen) kehittämistä kehitysmaissa.

7. Rahoituksen ja investointien lisääminen lieventämisen ja sopeutumisen tukemiseksi (moduuli 4)

7.1 Kehitysmaat tarvitsevat teollistuneilta mailta runsaasti apua voidakseen tehdä osuutensa ilmastomuutoksen torjumiseksi vaarantamatta kuitenkaan kehitystavoitteitaan. On erityisen tärkeää varmistaa, että kehitysmaissa tapahtuvan kehityksen yhteydessä syntyy mahdollisimman vähän hiilidioksidipäästöjä ja ettei niissä toisteta pohjoisen kehitysmallia, jolle oli tyypillistä (ja jonka pilasi) liiallinen riippuvuus hiilidioksidipäästöjä aiheuttavista tuotantotavoista.

7.2 Kehitysmaat, jotka kärsivät eniten ilmastomuutoksesta ja joilla on vähiten sopeutumisen edellyttämiä voimavaroja, tarvitsevat lisäapua. Ne tarvitsevat muun muassa rannikkojen suojelemista, tulvien ehkäisemistä, kuivuuden lieventämistä, maatalouden uudistamista ja uusia kansanterveyden tarpeita koskevia parannettuja ohjelmia.

7.3 Komitea suhtautuu myönteisesti kaikkien maiden Balin kokouksessa lausumaan toteamukseen, että tällaiseen siirtämiseen tarvitaan uusia ja täydentäviä voimavaroja sekä investointikanavia ja -mekanismeja. Muutamaa kunnioitettavaa poikkeusta lukuun ottamatta kehittyneet maat eivät antamistaan lupauksista huolimatta ole onnistuneet myöntämään kestävä kehityksen tavoitteisiin lisäresursseja. Tällä kertaa koko maailman on ehdottomasti todella saatava liikkeelle lisäresursseja ja sitouduttava myöntämään niitä.

7.4 Komitea on pannut merkille YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen ja muiden tahojen arviot, joiden mukaan ohjelmien täydelliseen toteuttamiseen tarvittaneen sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta vuosittain satoja miljardeja

dollareita. Ne suosittelevat, että komissio ja/tai OECD ja kansainväliset rahoituslaitokset ryhtyisivät YK:n ilmastomuutosta koskevan puitesopimuksen mukaisesti kiireesti toimiin tarpeiden määrittämiseksi tarkemmin sekä tarvittavien lupauksen ja sitoumusten varmistamiseksi, jotta saadaan kerättyä riittävä rahoitus ja jotta toteutettavilla ohjelmilla olisi ratkaiseva vaikutus maailmanlaajuiseen ilmastomuutosongelmaan. Hiilidioksidipäästöjen kauppajärjestelmän myöhemmissä vaiheissa toteutettavista päästöoikeuksien huutokaupoista saatavat tulot voisivat olla eräs uusi rahoituslähde, mutta ne eivät todennäköisesti sinällään riitä kattamaan kaikista tarvittavista toimista koituvia kustannuksia.

7.5 Puhtaan kehityksen mekanismilla on jossain määrin onnistuttu kanavoimaan uusia varoja tarkoituksenmukaisten investointien tukemiseen liitteessä 1 mainittujen maiden ulkopuolelle. Suurin osa hankkeista suuntautuu kuitenkin Kiinaan ja muihin nopean talouskasvun maihin, ja monien hankkeiden täydentävyys ja laatu on asetettu vakavasti kyseenalaiseksi. On erittäin tärkeää, että hankkeiden kelpoisuuskriteerejä noudatetaan ja valvotaan tehokkaasti, mikäli mekanismin avulla halutaan varmistaa, että hiilidioksidipäästöjä todella vähennetään mahdollisimman tehokkaasti.

7.6 ETSK kehottaa EU:ta ja muita asianosaisia tutkimaan kiireellisesti, miten järjestelmän viat voidaan poistaa seuraavalla kaudella ja koko ohjelma voidaan panna täytäntöön. Puhtaan kehityksen mekanismeissa olisi vastaisuudessa annettava etusija hankkeille, jotka auttavat huomattavasti sekä vähentämään päästöjä että edistämään siirtymistä vähähiiliseen talouteen. Etenkään nopean talouskasvun maissa ei liene hyödyllistä myöntää enää rahoitusta yksinkertaisille energiatehokkuushankkeille (eli mennä yli sieltä, missä aita on matalin), jotka maassa olisi joka tapauksessa toteutettu. Näiden maiden tapauksessa "alakohtaiset puhtaan kehityksen mekanismit" mahdollisesti yhdistettyinä positiivisiin päästötavoitteisiin (*no-lose targets*)⁽⁹⁾, saattaisivat olla kannattava vaihtoehto.

7.7 Kaikkialla maailmassa tarvitaan ehdottomasti laajoja yksityisen sektorin investointeja vähemmän hiilidioksidipäästöjä synnyttävään tuotantoon. EU:n ja sen jäsenvaltioiden hallitusten toteuttamilla toimenpiteillä olisi erityisesti pyrittävä kannustamaan yksityistä sektoria tekemään sellaisia investointeja.

7.8 Kustannukset ja tarvittavat investoinnit kohoavat seuraavien 50 vuoden aikana biljooniin dollariin. Ne ovat suuria summia. Investoinnit käyvät kuitenkin jo nyt välttämättömiksi, kun fossiilisia polttoaineita on yhä niukemmin saatavilla ja hinnat nousevat. Ilmastomuutoksesta riippumatta on siis taloudelliselta kannalta tarkasteltuna yhä tärkeämpää siirtyä käyttämään myös muita kuin fossiilisia polttoaineita ja hyödyntää jäljellä olevia polttoainelajeja nykyistä tehokkaammin. Turvallisuuskäsitteet ovat myös samansuuntaisia, sillä sekä fossiilisten polttoaineiden niukkuus että jo käynnissä oleva ilmastomuutos ovat monin paikoin maapalloa vakavasti otettavia epävakaus- ja konfliktitekijöitä.

⁽⁹⁾ Positiivinen päästötavoite: pyrkimys vähentää päästöjä tietty määrä. Tavoitteen saavuttamatta jäämisestä ei rangaista, mutta hyvityksiä voi myydä, jos päästöjä on vähennetty enemmän kuin oli tarkoitus.

7.9 Tästä näkökulmasta tarkasteltuna tarve vastata pikaisesti ilmastomuutoksen muodostamaan uhkaan ei merkitse maailmantaloudelle lisätaakkaa vaan pelkästään yhtä painavaa lisäsyötä toteuttaa nopeasti joka tapauksessa edessä oleva talouden ja teollisuuden muutos. Kun raakaöljyn hinta oli 60 dollaria tynnyriltä, aikakauslehti Stern arvioi, että ilmastomuutoksen edellyttämät toimenpiteet maksaisivat seuraavien 50 vuoden aikana 1 prosentin maailman BKT:stä. Kun öljytynnyri maksaa nyt runsaasti yli 100 dollaria, investoiminen kaikenlaisiin uusiutuviin energialähteisiin ja energiatehokkuuteen tähtääviin toimenpiteisiin tuntuu jo liiketaloudellisesti paljon houkuttelevammalta. Samalla ilmastomuutokseen reagoimisesta aiheutuvat nettomääräiset lisäkustannukset todennäköisesti vähenevät huomattavasti, ja jotkut sovellukset saattavat jopa tuottaa voittoa. Tämä osoittaa, että tehokas puuttuminen ilmastomuutokseen hyödyttää selkeästi maailmantaloutta tulevina vuosina.

7.10 Asianmukaista vastaamista ilmastomuutokseen ei siksi tulisi pitää mittavana, masentavana ja rasittavana velvollisuutena, joka saa talouskasvun taantumaan, vaan pikemminkin mahdollisuutena toimia seuraavan taloudellisen ja teollisen vallankumouksen eturintamassa. EU on ottanut johtavan roolin ilmastomuutoksesta käytävässä poliittisessä keskustelussa. Mutta unionilla on vielä työsarkaa jäljellä muuttaakseen poliittisen kannan aktiiviseksi ja elinvoimaiseksi liiketoiminnalliseksi ympäristöksi, joka kannustaa yrityksiä ja yhteiskuntia tekemään tarvittavat investoinnit, jotta niistä tulee tulevaisuuden vähähiilisen talouden maailmanlaajuisia uranuurtajia ja kilpailukykyisiä voittajia.

7.11 Eräät tahot ovat todenneet tilanteen edellyttävän uutta Marshall-suunnitelmaa. Komitean mielestä tämä vertaus antaa hyvän kuvan ongelman mittasuhteista ja sen edellyttämistä ponnisteluista. Tarvitaan Marshall-suunnitelman tasoinen näkemys siitä, miten maailman valtiot voivat yhdessä kohdata koko maailmaa uhkaavan vaaran ja miten vahvimmat ja rikkaimmat valtiot toimivat suunnannäyttäjinä ja auttavat muita mahdollisimman avokätisesti.

7.12 Kaikkien kansallisten ja julkisten tahojen on ryhdyttävä toimiin kaikilla hallintotasoilla, samoin kuin yritysten, kuluttajien ja suuren yleisön.

8. Päätelmät

8.1 Ilmastomuutos on jo käynnissä, ja sillä on ympäri maailmaa vakavia vaikutuksia. Ongelmien odotetaan pahenevan tulevina vuosina, kun kasvihuonekaasujen pitoisuudet kasvavat ja lämpötilat nousevat entistä nopeammin. Maailmassa on ryhdyttävä pikaisesti toimiin vuoteen 2020 ulottuvien vaativien tavoitteiden asettamiseksi ja toteuttamiseksi. Näiden tavoitteiden

avulla tulee seuraavina vuosina saada aikaan vieläkin suurempia vähennyksiä. Mitä varhaisemmassa vaiheessa vähennykset saadaan toteutettua, sitä enemmän niistä on hyötyä lämpötilan nousun hillitsemiselle.

8.2 Kehittyneiden maiden asukaskohtaiset päästöt ovat paljon muuta maailmaa suuremmat. Niiden onkin asetettava itselleen nykyistä kunnianhimoisemmat tavoitteet ja tehostettava toimiaan päästöjen vähentämiseksi. Euroopan unionin on varmistettava, että se täyttää päästöjen vähentämistä vuoteen mennessä 2012 koskevat nykyiset sitoumuksensa. Sen jälkeen sen on sitouduttava vähentämään päästöjään 30 prosenttia vuoteen 2020 mennessä — eli leikkaustavoitteista on valittava kaikkein tiukin. Ollakseen uskottava pyrkimyssissään EU tarvitsee uuden asianmukaisen ja realistisen toimenpidepaketin, jolla varmistetaan, että tavoitteet ovat saavutettavissa. Lisäksi unionin on alettava jo nyt suunnitella vuoden 2020 jälkeen tarvittavia lisävähennyksiä.

8.3 Myös kehitysmaat on saatava mukaan. Erityisesti on pyrittävä varmistamaan, että nopean talouskasvun maiden eniten energiaa kuluttavilla aloilla on käytössä kaikkein energiatehokkaimmat ja vähiten hiilidioksidipäästöjä aiheuttavia tuotantomuotoja. Niiden on saatava kehittyneen maailman mailta merkittäviä määriä kohdennettua apua.

8.4 Kansainvälisissä neuvotteluissa seuraavien 18 kuukauden aikana solmittavan globaalin sopimuksen parametrit tulee määrittellä mahdollisimman ripeästi, jotta poliittiset toimet voidaan sen jälkeen kohdentaa haasteesta tiedottamiseen sekä sen tuen, luottamuksen ja sitoutuneisuuden kehittämiseen, jota tarvittavat suuret muutokset edellyttävät kaikilta yhteiskunnan osapuolilta kaikkialla maailmassa. Tätä sopimusta ei voida tehdä suljettujen ovien takana, vaan koko yhteiskunnan on voitava osallistua. Päästöjen pienentämiseen tähtäävien toimenpiteiden on oltava realistisia sekä taloudellisesti ja sosiaalisesti järkeviä, ja ne on voitava toteuttaa ehdotetussa määrääjassa.

8.5 Vaadittava globaali muutos on suuruudeltaan verrattavissa viimeksi kuluneiden kahdensadan vuoden teolliseen vallankumoukseen, jonka aikana fossiilisten polttoaineiden energia valjastettiin tuottamaan huomattavia lisäyksiä ihmiskunnan tuotantokapasiteettiin ja -määriin. Nyt maailma tarvitsee toista teollista vallankumousta fossiilisten polttoaineiden korvaamiseksi muilla energiamuodoilla ja energiatehokkuuden maksimoimiseksi, jotta voimme saavuttaa samat tuotantomäärät ja saman kasvutahdin kuormittamatta ilmakehää kestävämmän suurilla kasvihuonekaasupäästöillä. Tarvitaan mittavia investointeja sekä tarkoituksenmukaisia ja määrätietoisia muutoksia sääntelyyn, verotukseen ja muihin talouden välineisiin. Lisäksi tarvitaan merkittäviä muutoksia talouden toimintaan ja ihmisten elämäntapoihin. Jokaisen on ymmärrettävä vastassa oleva haaste ja sitouduttava tarvittaviin muutoksiin.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikkeita koskevien tietojen antamisesta kuluttajille”

KOM(2008) 40 lopullinen — 2008/0028 COD

(2009/C 77/20)

Neuvosto päätti 10. maaliskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus elintarvikkeita koskevien tietojen antamisesta kuluttajille.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 2. syyskuuta 2008. Esittelijä oli José María **Espuny Moyano**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 77 puolesta ja 3 vastaan.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen tarkasteltavana olevaan komission aloitteeseen, jonka avulla parannetaan kuluttajien mahdollisuutta ymmärtää elintarvikkeita koskevia tietoja ja yksinkertaistetaan lainsäädäntöä.

1.2 ETSK huomauttaa kuitenkin, että ellei kohdassa 3.4.1 mainittuja tietoja täydennetä edeltäkin lopullisille kuluttajille suunnatuilla asianmukaisilla valistustoimilla, ne menettävät suuren osan merkityksestään eikä niillä saavuteta läheskään kaikkia tiedottamiselle asetettuja tavoitteita. ETSK pahoittelee, että ehdotukseen ei ole sisällytetty kuluttajien valistamista tukevia sekä jäsenvaltio- että unionitason toimenpiteitä. Vähintäänkin opas ensisijaisista valistustoimista asetuksen liitteenä voisi olla erittäin hyödyllinen ensi askel.

1.3 Alkuperämerkinnän osalta nykyiset säännöt säilyvät voimassa. Ottaen huomioon kuluttajien osoittaman mielenkiinnon elintarvikkeiden alkuperää kohtaan ETSK pahoittelee, että uuden direktiiviehdotuksen mukaan alkuperää koskevan tiedon merkitseminen ei ole pakollista. Komitea katsoo kuitenkin, että olisi tehtävä ero ensimmäisen ja toisen jalostusasteen tuotteiden välillä siten, että jälkimmäisten osalta velvollisuus ilmoittaa pääasialliset maataloudesta peräisin olevat ainesosat määritellään tapauskohtaisesti.

1.4 ETSK tuo esiin syvän huolestuneisuutensa ehdotuksen VII luvussa kuvailtujen täydentävien ”kansallisten järjestelmien” kehittämisestä. Ne eivät tarjoa mitään lisäetuja mutta niistä tulee tekosyy puuttua vapaaseen liikkuvuuteen sisämarkkinoilla. Vaara on erityisen merkittävä pk-yrityksille, sillä kuten komissio toteaa ehdotuksessaan, yli 65 prosenttia elintarvikealan yrityksistä saattaa tuotteensa markkinoille muissa jäsenvaltioissa. Pk-yrityksillä olisi näin ollen eniten vaikeuksia toimittaa tuotteitaan muihin jäsenvaltioihin, mikä vaikuttaisi näin niiden kustannuksiin ja kilpailukykyyn. Tällaiset kielteiset vaikutukset voidaan välttää ainoastaan siinä tapauksessa, että edellä mainitut ”kansalliset järjestelmät” jäävät voimaan antamaan täydentäviä tietoja, jotka eivät ole etiketeissä pakollisia mutta jotka ovat saatavilla muuta kautta (internet, ilmaiset puhelinnumerot jne.).

1.5 ETSK ymmärtää, että komissio aikoo johdonmukaisuuden vuoksi soveltaa samanlaista poikkeusjärjestelmää alkoholipitoisiin tuotteisiin. Tätä järjestelmää voidaan tarkastella uudelleen viiden vuoden kuluttua, kun asiasta on ensin laadittu ohjeistava selonteko.

1.6 ETSK ehdottaa, että jäsenvaltioilla olisi käytettävissään tarpeellinen luettelo rikkomuksista ja seuraamuksista tarkasteltavana olevien yhteisten säännösten noudattamatta jättämisen ehkäisemiseksi ennakolta. Säännökset tulisi yhdenmukaistaa, jotta seuraamukset samanlaisesta toiminnasta olisivat yhtä ankaria kaikissa jäsenvaltioissa.

1.7 ETSK kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita ryhtymään toimenpiteisiin ja luomaan tiedottamisvälineitä sekä etenkin julkisen tietokannan tiedoista, jotka on välttämättä sisällytettävä eri elintarvikkeiden merkintöihin. Näin varmistettaisiin, että yritykset, kuluttajat ja viranomaiset käyttävät samaa ohjeistusta lainsäädäntöä sovellettaessa.

1.8 Luettavuudesta todettakoon, että komission ehdottama vaatimus vähintään 3 millimetrin kirjaskinnoista vaikuttaa mahdottomalta toteuttaa käytännössä. Olisi otettava huomioon erilaisia tekijöitä, kuten tiedon määrä, pakkauksen koko ja muoto jne. EU:n virallisen lehden kirjaskinno voi olla hyväksyttävä viitearvo.

1.9 Lisäksi ETSK katsoo selkeyden ja yksinkertaistamisen vuoksi, että viittausten kumottuihin säädöksiin tulisi olla yksiselitteisempiä, mikä lisäisi asetuksen helppolukuisuutta ja helpotaisi sen soveltamista.

2. Komission ehdotuksen pääsisältö

2.1 Ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa asetuksella elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa (ravintoarvo-merkinnät mukaan luettuina) koskevaa nykyistä lainsäädäntöä sen nykyaikaistamiseksi, yksinkertaistamiseksi ja selkiyttämiseksi.

2.2 Ehdotuksella kumotaan voimassa olevat aiemmat säädökset elintarvikkeiden merkinnöistä, toisin sanoen direktiivit 2000/13/EY, 90/496/ETY (viiden vuoden kuluessa), 87/250/ETY, 94/54/EY, 1999/10/EY, 2002/67/EY, 2004/77/EY ja asetus (EY) N:o 608/2004.

2.3 Ehdotuksen keskeisinä tavoitteina ovat kuluttajansuojan korkea taso sekä sisämarkkinoiden häiriötön toiminta.

2.4 Soveltamisalaa laajennetaan kattamaan kaikki seikat, jotka liittyvät elintarvikkeita koskeviin tietoihin, joita talouden toimijat antavat lopullisen kuluttajan saataville, sekä käsittämään myös suurtalouksien toimittamat elintarvikkeet sekä elintarvikkeet, jotka on tarkoitettu toimitettaviksi suurtalouksille.

2.5 Ehdotetussa asetuksessa säilytetään aiemmin annetussa lainsäädännössä vahvistetut merkintöjä koskevat yleiset periaatteet ja pakolliset vaatimukset ja laajennetaan tiettyjä näkökohtia, kuten elintarvikeketjun kunkin lenkin velvollisuuksia sekä alkuperämaan pakollista ilmoittamista koskevia perusteita.

2.6 Ravintoarvomerkinnöissä voidaan panna merkille huomattava muutos aiempaan lainsäädäntöön nähden siinä mielessä, että säännöksissä veloitetaan ilmoittamaan kuusi ravinto- tai muuta ainetta sekä määrinä että prosentiosuuksina suositeltavista päiväannoksista.

2.7 Toinen huomattava muutos on se, että asetuksen rinnalla ovat voimassa ravintoarvomerkintöjen ”kansalliset järjestelmät”, jotka täydentävät etikettien ravintoarvotietojen esittämistapoja kansallisella tasolla säädettyjen vapaaehtoisten vaatimusten pohjalta.

2.8 Ehdotuksen mukaan monet tehtävistä muutoksista on käsiteltävä komiteamenettelyä noudattaen. Asetuksessa säädetään useista eri siirtymäkausista asetuksen voimaantulon helpottamiseksi.

2.9 Liitteissä on asetuksen artikloihin liittyviä yksityiskohtia esimerkiksi seuraavista seikoista: allergioita tai intoleransseja aiheuttavat ainesosat, pakolliset lisätiedot, ravintoarvomerkintöjä koskevat poikkeukset, elintarvikkeen nimi, ainesosien määrän ilmoittaminen ja merkitseminen, sisällyksen määrän ilmoittaminen, viimeinen käyttöajankohta, alkoholipitoisuus, vertailuarvot, energiasisältö sekä tietojen ilmaisu ja esittäminen ravintoarvoilmoituksessa.

2.10 Lisäksi säädetään, että asetus tulee voimaan 20 päivän kuluttua sen hyväksymisestä, vaikka pakollisten tietojen ja ravintoarvoilmoituksen todellista täytäntöönpanoa lykätään kolmella vuodella ja ravintoarvoilmoituksen osalta viidellä vuodella pk-yritysten tapauksessa.

3. Yleistä

3.1 Vahvistaminen, nykyaikaistaminen ja yksinkertaistaminen

3.1.1 Kuluneiden lähes 30 viime vuoden aikana elintarvikkeiden merkintöjä, esillepanoa ja mainontaa koskeva EU:n lainsäädäntö on osaltaan auttanut säilyttämään kuluttajansuojan korkean tason sekä varmistamaan sisämarkkinoiden häiriöttömän toiminnan.

3.1.2 Tarkasteltavana olevalla ehdotuksella pyritään vahvistamaan, nykyaikaistamaan ja yksinkertaistamaan nykyistä lainsäädäntöä, vähentämään hallinnollista taakkaa sekä lisäämään avoimuutta suhteessa kuluttajiin. ETSK kannattaa asetettuja tavoitteita, mutta pahoittelee ehdotuksen monimutkaisuutta, jonka vuoksi asetusta ei voitaisi soveltaa sellaisenaan.

3.2 Täydentävät ”kansalliset järjestelmät”

3.2.1 Ei ole epäilystä siitä, että asetus, jolla vahvistetaan ja nykyaikaistetaan nykyistä hajanaista säännöstöä, yhtenäistää kuluttajansuojan tasoa ja lisää yhdenmukaisuutta. ETSK on kuitenkin huolestunut siitä, että käyttöön otetaan niin kutsuttuja kansallisia järjestelmiä, joista säädetään 44 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa, sillä ne saattavat vaarantaa yhdenmukaisuuden ja yhtenäisyyden tavoitteet. Uusien säännösten mukaan olisi sallittua, että eri jäsenvaltiot hyväksyvät kansallisia järjestelmiä lisävaatimuksineen, jotka — vaikka ne ovatkin luonteeltaan vapaaehtoisia — lisäävät etiketteihin sisältyvän tiedon määrää ja voivat aiheuttaa kuluttajille sekaannusta.

3.2.2 Ongelma on vielä vakavampi, jos otetaan huomioon, että kaikilla kansallisilla markkinoilla on monista muista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita. Kyseisissä tuotteissa voi olla moninaisia merkintöjä, joista on päätetty asianomaisissa jäsenvaltioissa ja joita niihin tottumattomat kuluttajat eivät välttämättä ymmärrä.

3.3 Vaatimukset pakollisista tiedoista

3.3.1 Ehdotetun asetuksen artikloissa toistetaan käytännössä valtaosa pakollisista tiedoista, joista säädetään nykyisessä lainsäädännössä ja jotka ovat osoittautuneet hyödyllisiksi kuluttajien terveyden ja etujen suojelemiseksi (esimerkiksi nimi, ainesosaluettelo, määrä, päivämäärämerkinnät sekä vastuutahon nimi tai toiminimi ja osoite). Eräitä näistä tiedoista käsitellään yksityiskohtaisemmin liitteissä.

3.3.2 Viime vuosina saadut kokemukset ovat osoittaneet, että kyseisenlaiset vaatimukset ovat hyödyllisiä ja että ne tulee säilyttää. Näin ollen ETSK toivoo, että myös elintarvikkeiden ensiasteen jalostuksesta saatavien tuotteiden alkuperän sekä tapauskohtaisen arvioinnin perusteella myös toisen jalostusasteen tuotteiden valmistamisessa käytettyjen tärkeimpien ainesosien ilmoittaminen tehtäisiin pakolliseksi.

3.4 Ravintoarvoilmoitus

3.4.1 On aiheellista tarkastella alustavasti eurooppalaisten kuluttajien tarvetta saada ravitsemuskasvatusta kyetäkseen noudattamaan tasapainoista ruokavaliota. Eurooppalaiset kuluttajat tarvitsevat ravitsemukseen liittyvää peruskoulutusta, sillä muussa tapauksessa he eivät kykene ymmärtämään eivätkä asianmukaisesti hyödyntämään saamaansa tietoa. Toimenpiteet ravintoarvotietojen lisäämiseksi ovat tervetulleita, mutta ei pidä unohtaa, että ilman ravitsemusvalistusta kyseisillä toimenpiteillä ei ole toivottuja vaikutuksia.

3.4.2 Kun otetaan huomioon Euroopan väestön epätasapainoinen ruokavalio, on välttämätöntä, että kaikkea tiedottamista täydennetään merkittävillä valistustoimilla.

3.4.3 Ehdotus merkitsee useista syistä huomattavaa muutosta voimassaolevaan lainsäädäntöön. Ensinnäkin siinä esitetään, että ravintoarvotiedot olisivat pakollisia, kun vastaavasti direktiivin 90/496/ETY mukaan kyseiset tiedot ovat vapaaehtoisia. Toiseksi ehdotetussa asetuksessa säädetään, että seuraavien tietojen ilmoittaminen on pakollista: energiasisältö, rasva, tyydyttyneet rasvat, hiilihydraatit, sokerit ja suola. Kolmanneksi kyseisten aineiden määrän ohella on ilmoitettava myös niiden prosentiosuudet suositeltavista päiväännöksistä. Näin kuluttajia pyritään opastamaan siinä, mikä on asianmukainen määrä, jonka he voivat kuluttaa tasapainoisen ruokavalion puitteissa. Lisäksi ehdotuksessa veloitetaan esittämään kyseiset tiedot pakkauksen pääasiallisessa nähtävissä olevassa kentässä tiettyyn järjestykseen ryhmiteltynä.

3.4.4 Kun otetaan huomioon jo nykyisin etiketeissä olevien pakollisten tietojen määrä, on arvioitava hyvin tarkkaan, mitkä ravintoarvotiedot ovat kuluttajille hyödyllisiä. Siirtyminen ravintoarvotietojen vapaaehtoisesta merkinnästä pakolliseen merkintään on jo sinänsä mittava muutos monille maatalous- ja elintarvikealan pk-yrityksille. Pakollisuus voitaisiin siis rajoittaa koskemaan niitä tietoja, joiden ilmoittamista suositellaan nykyisin vapaaehtois pohjalta eli energiasisällön, proteiinien, hiilihydraattien ja rasvojen määrää.

3.4.5 Komission ehdottaman ravintoarvomerkintämallin keskeisenä etuna on, että se tarjoaa tietoja (suositeltavat päivään-

nokset), jotka ohjaavat kuluttajia, kuinka tuotteen tulee olla osa toivottua ruokavaliota. Merkintämallissa tuotetta ei luonnehdita sellaisenaan, vaan ruokavalion puitteissa, kuten ravitsemusasiantuntijat suosittelevat.

3.5 Elintarvikkeen pakollisten alkuperämaatietojen täydentäminen

3.5.1 Jo nykyisessä lainsäädännössä vaaditaan, että elintarvikkeissa tulee ilmoittaa alkuperämaa, mikäli asiasta voisi syntyä kuluttajille sekaannusta.

3.5.2 ETSK katsoo, että alkuperän ilmoittaminen vastaa kuluttajien vaatimuksia ja että lisäksi se parantaa osaltaan tehokkaasti markkinoiden avoimuutta ja tukee maatalousalan ja maaseudun tulevaa kehitystä kaikkialla EU:ssa. Suoran yhteyden luominen elintarvikkeiden tuotantoalueeseen ja niiden tuotantomenetelmien ilmoittaminen on eurooppalaisen kehitysmallin keskeisiä perustekijöitä. Malli perustuu sellaisten sääntöjen kunnioittamiseen, joiden tarkoituksena on varmistaa elintarvikkeiden ja ympäristön turvallisuus, eläinten hyvinvointi ja kansanterveyden normien asianmukaisuus.

3.5.3 Näin ollen kaikkien jalostamattomien tai ensiasteen jalostuksesta saatavien maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden alkuperän ilmoittaminen tulee tehdä pakolliseksi. Toisen jalostusasteen tuotteiden osalta on arvioitava tapauskohtaisesti, täytyykö lopputuotteen valmistuksessa käytettyjen tärkeimpien maatalouden raaka-aineiden alkuperä ilmoittaa.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta rehun markkinoille saattamisesta ja käytöstä”

KOM(2008) 124 lopullinen — 2008/0050 COD

(2009/C 77/21)

Neuvosto päätti 18. maaliskuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 37 artiklan ja 152 artiklan 4 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta rehun markkinoille saattamisesta ja käytöstä.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 2. syyskuuta 2008. Esittelijä oli Frank **Allen**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää komission ehdottamaa asetusta tervetulleena.

1.2 Komitea kannattaa ehdotuksen 4 artiklan 1 kohtaa ja 5 artiklan 1 kohtaa, joiden mukaan rehuhygieniasetuksen ja elintarvikelainsäädäntöasetuksen asianomaisia kohtia sovelletaan myös lemmikkieläinten ruokaan sekä elintarviketuotantoeläinten rehuun.

1.3 On tärkeää, että valvontaviranomaisten saataville asetetaan kaikki markkinoille saatetun rehun koostumusta tai väitetyjä ominaisuuksia koskevat tiedot, jotta pakkausmerkintöjen sisältämien tietojen oikeellisuus voidaan tarkastaa.

1.4 Rehualan toimijoiden, jotka käyttävät EU:n ulkopuolelta tuotuja rehuja tai rehuaineita, on rehua ensimmäistä kertaa EU:n markkinoille tuodessaan varmistettava, että kyseiset tuontituotteet vastaavat EU:sta peräisin oleville aineille asetettuja standardeja. Valvontaviranomaisten on pystyttävä tarkistamaan asia.

1.5 Valmistajien on sitouduttava siihen, että lemmikkieläinten ruoan pakkausmerkinnöissä ilmoitettuun ilmaiseen puhelinpalveluun vastaavalla työntekijällä on asianmukainen pätevyys vastata asiakkaiden kysymyksiin ja että kysymyksiin vastataan nopeasti.

1.6 Asetuksen 17 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtia tulee soveltaa kaikissa tapauksissa. Tämä tarkoittaa, että rehuseoksen pakkausmerkinnöissä on aina ilmoitettava eläinlajit, joille rehu on tarkoitettu, sekä asianmukaiset ruokintaohjeet.

2. Taustaa

2.1 Tällä hetkellä rehuaineiden ja rehuseosten liikkuvuutta säädellään viidellä neuvoston direktiivillä ja noin 50:llä muuttavalla tai toimeenpanevalla säädöksellä. Lainsäädäntö on erittäin

hajallaan, ja siinä on paljon ristiinviittauksia, mikä vaikeuttaa sen ymmärtämistä ja yhtäläistä toimeenpanoa eri jäsenvaltioissa. Direktiiviä on sovellettu esimerkiksi eri tavoin kahdessa jäsenvaltiossa rehuseosten sallittujen D3-vitamiinipitoisuuksien suhteen.

2.2 EU:n piirissä käytävä rehuseoskauppa vastaa ainoastaan 2,6 prosenttia tuotannosta, mikä herättää epäilyksen mahdollisista kauppaesteistä ja epäjohtonmukaisuudesta voimassa olevien direktiivien täytäntöönpanossa.

2.3 On todettava, että 25 jäsenvaltion EU:ssa vuonna 2005 viisi miljoonaa maataloustuottajaa tuotti maitoa, sianlihaa, siipikarjaa ja naudanlihaa yhteensä 129 miljardin euron arvosta. Rehuseoksia ostettiin 37 miljardin euron edestä. EU:n rehuteollisuus (lemmikkieläinten ruokaa lukuun ottamatta) työllistää suoraan 100 000 ihmistä noin 4 000:ssa tuotantolaitoksessa.

2.4 Määrällisesti tarkasteltuna noin 48 prosenttia rehusta on maataloilla tuotettua korsirehua, kuten ruohoa, säilörehua, heinää, maissia jne. Rehusta 32 prosenttia on ostettua rehuseosta.

2.5 Noin 62 miljoonassa EU:n taloudessa on lemmikkieläimiä. EU:n lemmikkieläinruokamarkkinat arvioidaan vuosittain noin 9 miljardin euron suuruisiksi, ja ne työllistävät suoraan 21 000 ihmistä.

2.6 Pakkausmerkinnöillä helpotetaan lainsäädännön täytäntöönpanoa, tuotteen jäljitettävyyttä ja valvontaa, ja niillä välitetään tietoa käyttäjille.

2.7 On oltu huolissaan siitä, että lemmikkieläinten ruoan pakkausmerkintöjä koskeva nykyinen lainsäädäntö saattaa johtaa asiakkaita harhaan kyseisen ruoan sisältämien aineiden laadun ja luonteen suhteen.

3. Eläinten rehun määritelmät

3.1 Eläinten rehut jakautuvat neljään ryhmään:

- a) suoraan syötettävät rehuaineet, kuten ruoho ja jyvät, tai rehuseokseen sisällytettävät rehuaineet
- b) rehun lisäaineet, jotka ovat mikro-organismien ja valmisteiden kaltaisia aineita (muuta kuin rehuaineita tai esiseoksia), jotka lisätään tarkoituksella rehuun tiettyjen vaikutusten saavuttamiseksi
- c) rehuseokset, jotka ovat rehuaineiden seoksia, jotka on tarkoitettu eläinten ruokintaan täysrehuna tai täydennysrehuna ja riippumatta siitä, sisältävätkö ne lisäaineita
- d) lääkerehut, jotka ovat rehuja, jotka sisältävät ilman lisäjalostusta syötettäväksi tarkoitettuja eläinlääkinnällisiä tuotteita.

3.2 Rehuaineet ja rehuseokset ovat selkeästi eniten käytettyjä rehutyyppisiä.

4. Komission ehdotus

4.1 Ehdotus on osa yksinkertaistamiseen tähtäävää komission jatkuvaan ohjelmaa. Se on säädöskäytännön parantamista koskevan komission politiikan ja Lissabonin strategian mukainen.

4.2 Tällä hetkellä rehun ja lemmikkieläinten ruoan kaupan pitämistä koskevista edellytyksistä on säädetty useissa direktiiveissä rehutyyppien mukaan. On olemassa rehuseoksia koskeva direktiivi 79/373/ETY, ja neuvoston direktiivissä 93/74/ETY säädetään erityisravinnoksi tarkoitettujen rehuaineiden (erityisruokavalioon kuuluva rehu) liikkuvuuteen sovellettavista periaatteista. Direktiivi 96/25/EY sisältää rehuaineiden liikkuvuutta ja käyttöä koskevat yleiset säännöt, ja direktiivissä 82/471/ETY säädetään rehuaineiden luokkaan kuuluvien, eläinten ruokinnassa käytettävien tuotteiden (bioproteiinien) kaupan pitämisen ehdoista. Ehdotetussa asetuksessa edellä mainittuja säännöksiä selkeytetään ja yksinkertaistetaan, ne saatetaan ajan tasalle ja niitä uudistetaan.

4.3 Lisäksi on mainittava TSE-asetus (999/2001), jossa kielletään liha-luu jauhon syöttäminen elintarviketuotantoeläimille, eläimistä saatavia sivutuotteita koskeva asetus (1774/2002), jossa määritellään ehdot näiden tuotteiden syöttämiselle eläimille, muuntogeenisistä elintarvikkeista ja rehuista annettu asetus (1829/2003), jossa määritellään säännöt muuntogeenisen rehun käytölle, sekä rehuhygienia-asetus (183/2005), joka keskittyy turvallisuuden takaamiseen rehun tuotantoprosessin aikana. Kyseisiä asetuksia, jotka on laadittu elintarviketurvallisuutta koskevan uuden yhdenmetyt lähestymistavan ("maatalta ruokapöytään" -periaate) käyttöönoton jälkeen, ei muuteta.

4.4 Ehdotetun uuden asetuksen yleisenä tavoitteena on rehuaineiden ja rehuseosten liikkuvuutta ja pakkausmerkintöjä koskevien direktiivien kokoaminen yhteen, tarkistaminen ja nykyaikaistaminen.

4.5 Toissijaisuusperiaatetta sovelletaan, koska asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan. Ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska sillä yhdenmukaistetaan eläinrehujen kaupan pitämistä ja käyttöä koskevaa sääntelykehystä.

4.6 Ehdotuksella poistetaan pakkausmerkintöjä koskevia tarpeettomia ja tehottomia velvoitteita. Ehdotuksessa esitetään, että pakkausmerkintöjen sisältöä koskevat samat vaatimukset kuin elintarvikkeiden kohdalla. Uuden säännön mukaan ei enää vaadittaisi kaikkien raaka-aineiden prosenttiosuuden ilmoittamista, vaan ainoastaan niiden ilmoittamista tarkassa painojärjestyksessä. Tällä hetkellä kaikki elintarviketuotantoeläimille tarkoitettuun rehuseokseen lisättyjen rehuaineiden painoprosentit on ilmoitettava etiketissä, mutta vain +/- 15 prosentin tarkkuudella. Maataloustuottaja ei saa tietoa lisätyn määrän todellisesta prosenttiosuudesta. Ehdotetussa asetuksessa säädetään, että jos valmistaja ilmoittaa vapaaehtoisesti prosenttimääriä, näiden on oltava täsmällisiä. Lisäksi on ilmoitettava rehuseosten etiketissä korostettujen raaka-aineiden täsmällinen prosenttimäärä. Maataloustuottaja voi myös pyytää rehun koostumuksesta muita kuin raaka-aineista alenevassa painojärjestyksessä esitettyjä tietoja. Valmistaja voi torjua pyynnön ainoastaan siinä tapauksessa, että sen noudattamisella paljastettaisiin liiketalaisuuksia.

4.7 Rehuseosta ensimmäistä kertaa EU:n markkinoille tuovan rehualan toimijan nimi on ilmoitettava selkeästi etiketissä.

4.8 Vapaaehtoisesti etiketissä ilmoitettujen tietojen on oltava täsmällisiä ja loppukäyttäjän ymmärrettävissä.

4.9 Komissio veloitetaan ylläpitämään ja päivittämään lueteloa niistä aineista, joiden markkinoille saattaminen on kielletty. Lisäksi komissio voi antaa ohjeita, joilla selvennetään rehuaineiden, rehun lisäaineiden ja eläinlääkkeiden välistä eroa.

4.10 Vaatimusten ennakoluvista markkinoille saattamista varten on oltava riskiin nähden oikeasuhteisia, jotta voidaan varmistaa, että uusien rehuaineiden käyttötarkoitukset määritellään asianmukaisesti. Asetuksen 178/2002 mukainen elintarviketurvallisuutta koskeva uusi yhdenmetyt lähestymistapa ("maatalta ruokapöytään" -periaate) mahdollistaa byrokratian turvallisen vähentämisen alalla. Ei ole perusteltua, että kaikkiin bioproteiineihin ja uusiin rehuaineisiin olisi sovellettava ennakkolupamenettelyä.

4.11 Rehuannoksiin lisätään yhä enemmän rinnakkaistuotteita, koska perusviljasta kilpailevat entistä kovemmin elintarvike-, rehu- ja polttoaineteollisuus. Näiden tuotteiden optimaalista käyttöä vaikeuttaa osaltaan selkeiden tuotetietojen puuttuminen.

4.12 Ehdotetaan, että kaikki sidosryhmät (ja käyttäjät) otettaisiin mukaan sellaisen rehuaineiden luettelon laatimiseen, joka olisi kattavampi ja vastaisi paremmin markkinoiden kehitystä kuin direktiivin nykyinen avoin luettelo. Lisäksi sidosryhmiä kannustettaisiin vapaaehtoisia merkintöjä koskevissa puitteissa laatimaan hyvää merkitsemiskäytäntöä koskevat yhteisön ohjeet — toiset lemmikkieläinten ruokaa ja toiset elintarviketuotantoeläinten rehua varten. Komissio toimii neuvonantajana yhteisön vapaaehtoisen luettelon ja ohjeiden valmisteluissa, ja kyseiset asiakirjat vaativat komission lopullisen hyväksynnän (yhteissäntely).

4.13 Rehun lisäaineiden merkitseminen olisi pakollista yleensä vain arkaluonteisten lisäaineiden osalta. Muut lisäaineet voitaisiin ilmoittaa pakkausmerkinnöissä vapaaehtoisesti ja sidosryhmien laatimien ja perusasetuksessa hyväksyttävien hyvän käytännön ohjeiden mukaisesti.

4.14 Lemmikkieläinten ruokaa koskeva tavoite on tehdä pakkausmerkinnöistä tarkoituksenmukaisempia ja helppolukuisempia, jotta ne eivät johtaisi ostajia harhaan. Mahdolliset ravitsemukselliset väittämät on pystyttävä näyttämään tieteellisesti toteen. Ehdotetun asetuksen 19 artiklan mukaan lemmikkieläinten ruoan etiketissä on ilmoitettava maksuton puhelinnumero, josta asiakas saa tietoa rehun lisäaineista ja rehuaineista, joista on käytetty ryhmän nimeä.

4.15 Erityisravinnoksi tarkoitettua rehua saa pitää kaupan kyseisessä tarkoituksessa ainoastaan, jos sen väitetyt olennaiset ravitsemukselliset ominaisuudet vastaavat sen erityistä ravitsemuksellista tarkoitusta ja sen hyväksyttyä käyttötarkoitusta, joka sisältyy 10 artiklan mukaisesti laadittuun luetteloon. Ehdotetun asetuksen 13 artiklan 3 kohdan mukaan rehun pakkausmerkinnöissä ja esillepanossa ei saa väittää, että se ehkäisee, hoitaa tai parantaa tietyn sairauden.

4.16 Rehun pakkausmerkinnät ja esillepano eivät saa johtaa käyttäjiä harhaan. Pakolliset merkintätiedot kokonaisuudessaan on esitettävä pakkauksessa helposti havaittavassa paikassa.

4.17 Rehua ensimmäistä kertaa EU:n markkinoille tuova rehualan toimija vastaa merkintätiedoista ja varmistaa niiden esittämisen ja sisällön paikkansapitävyyden.

5. Yleistä

5.1 Elintarvike- ja rehuturvallisuus on parantunut merkittävästi uuden yleisen rehulainsäädännön, rehuhygieniasetuksen

sekä niitä koskevien täytäntöönpanotoimenpiteiden ansiosta. Parannettu jäljitettävyyjärjestelmä ja HACCP-periaatteen (*Hazard Analysis and Critical Control Points*, vaarojen analysointi ja kriittiset valvontapistet) soveltaminen rehuyrityksissä takaa paremman yleisen rehuturvallisuuden.

5.2 On oleellista, että mikään ehdotetuista muutoksista ei vaaranna elintarviketuotantoeläimiin sovellettavia tarpeellisia turvallisuusstandardeja.

5.3 Rehualan toimijoiden on toimitettava toimivaltaisille viranomaisille kaikki tiedot, joita vaaditaan sääntöjen asianmukaisen noudattamisen varmistamiseksi.

5.4 Hallintotaakan vähentäminen on yleensä hyvin tervetullutta, koska monilla aloilla esiintyy ylisääntelyä byrokraattisten vaatimusten osalta.

5.5 Missään tapauksessa ei voida koskaan sallia liha-luujuuhon syöttämistä märehitijöihin kuuluville elintarviketuotantoeläimille. Nykyisin voimassa olevassa TSE-asetuksessa (999/2001) kielletään liha-luujuuhon syöttäminen märehitijöille. Liha-luujuuhoa voidaan käyttää lemmikkieläinten ruoassa. Ehdotetussa asetuksessa ei esitetä muutosta liha-luujuuhon käyttöön, sillä kysymys ei kuulu sen soveltamisalaan. Aihetta tulee tarkastella muita kuin ihmisravinnoksi tarkoitettuja eläimistä saatavia sivutuotteita koskevista terveyssäännöistä annettavaksi ehdotetun asetuksen käsittelyn yhteydessä.

5.6 Rehuseostuotanto tapahtuu usein lähellä eläintuotantolaitoksia. Näin ollen tuotantolaitokset sijaitsevat usein maaseutualueilla, joilla on vähän vaihtoehtoisia työllistymismahdollisuuksia. Eläinrehun kuljetuksen kannalta on myös kätevää käyttää paikallista jakelujärjestelmää, jonka avulla voidaan välttää jakeluautojen pitkät matkat ja näin vähentää kasvihuonekaasupäästöjä.

5.7 Komissio korostaa, että EU:n sisäinen rehuseoskauppa on pienimuotoista, ja katsoo, että ehdotettu uusi asetus parantaisi kilpailua EU:n sisäistä rehuseoskauppaa kannustamalla.

6. Erityistä

6.1 ETSK kannattaa lähtökohtaisesti komission ehdotusta eläinrehualan hallinnoinnin yksinkertaistamiseksi, selkeyttämiseksi ja parantamiseksi.

6.2 Ehdotetulla uudella asetuksella lisätään rehualan toimijoiden vapautta ja vastuuta. Ehdotuksen 12 artiklan 1 kohdassa säädetään, että rehun valmistaja vastaa merkintätiedoista ja varmistaa niiden esittämisen ja sisällön paikkansapitävyyden. Valmistajan on myös täytettävä puheena olevassa asetuksessa sekä muissa asianomaisissa asetuksissa (kuten 183/2005,

178/2002 ja 1831/2003) säädetyt velvoitteet. Asetuksessa 88/2004 määritellään yleiset säännöt virallisten tarkistusten toteuttamiselle sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi, ja komission elintarvike- ja eläinlääkintätoimiston on varmistettava niiden johdonmukainen soveltaminen. Rehualan toimijat, jotka käyttävät EU:n ulkopuolelta tuotuja aineita, on rehua ensimmäistä kertaa EU:n markkinoille tuodessaan tarkistettava asianmukaisesti sen varmistamiseksi, että kyseiset tuontituotteet vastaavat EU:sta peräisin oleville aineille asetettuja standardeja.

6.3 Yritystoiminnan sääntelyä koskevan entistä suuremman vastuun siirtämisestä rehun valmistajille seuraa, että mikäli myrkyllisten aineiden saastuttamasta rehusta tai eläintuotantoa tai ympäristöä vahingoittavasta rehusta syntyy vakava ongelma erityisesti uusien rehuaineiden alalla, elintarviketuotanto-eläinalalle voi aiheutua huomattavia haittoja ennen asianmukaisiin vastatoimiin ryhtymistä. Mikäli valmistajalla ei ole riittäviä taloudellisia voimavaroja ongelman ratkaisemiseksi, seurauksena voivat olla entistä vakavammat ongelmat.

6.4 Eläinrehua ostava asiakas, eli maataloustuottaja, tarvitsee asianmukaista suojaa mahdollisen katastrofin seurauksena olevien rahallisten, sosiaalisten ja taloudellisten menetysten vuoksi. Näin ollen on paikallaan, että asiaa käsitellään omassa säädöksessään ja sen kertomuksen valossa, jonka komissio on antanut Euroopan parlamentille ja neuvostolle rehu- ja elintarvikkealan vastuuta koskevista olemassa olevista kansallisista ja yhteisön tason oikeussäännöksistä, järjestelmistä ja käytännöistä

sekä toteuttamiskelpoisista rehualan yhteisön tason taloudellisista vakuusjärjestelmistä ⁽¹⁾.

6.5 Alalla on noudatettava ennaltavarautumisen periaatetta, sillä menneisyydessä on tehty hyvin vakavia virheitä.

6.6 On epätodennäköistä, että elintarviketuotantoeläimille tarkoitettujen rehuseosten EU:n sisäinen kauppa kasvaa merkittävästi, sillä asiakkaat asioivat mieluiten paikallisten rehualan toimijoiden kanssa. Tilanne saattaisi muuttua, jos monikansalliset yhtiöt ottaisivat hallintaansa suuren osan eläinrehualasta.

6.7 On olemassa riski, että monikansalliset yhtiöt pyrkivät ottamaan hallintaansa suuria osia eläinrehualasta ja näin vähentämään kilpailua. Jos näin tapahtuisi, siitä saattaisi seurata rehun valmistajien määrän merkittävä väheneminen ja EU:n sisäisen kaupan kasvu. Se ei kuitenkaan merkitse markkinoiden kilpailun lisääntymistä.

6.8 Lemmikkieläinten ruoan osalta lemmikkieläinten omistajat kaipaavat ennemminkin neuvoja siitä, mikä on paras ja laadukkein ruoka heidän eläimilleen, kuin luetteloa ruoan sisältämistä aineista. On myös tärkeää ilmoittaa erilaisille lemmikkieläimille annettavan ruoan määrä ja tieto siitä, onko kyseessä täydennysruoka vai täysruoka.

6.9 Valkuaisaineen kysynnän maailmanlaajuinen kasvu lisää tarvetta investoida merkittävästi eläinrehualan tutkimukseen ja kehitykseen.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁾ EUVL C 246, 20.10.2007, s. 12.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Energiamarkkinoiden nykykehityksen vaikutus Euroopan teollisuuden arvoketjuihin"

(2009/C 77/22)

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

Energiamarkkinoiden nykykehityksen vaikutus Euroopan teollisuuden arvoketjuihin.

Asian valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta "teollisuuden muutokset" hyväksyi lausuntonsa 24. kesäkuuta 2008. Esittelijä oli Josef **Zbořil**, ja apulaisesittelijä oli Hans-Jürgen **Kerkhoff**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 62 ääntä puolesta ja 5 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea panee merkille energia-alan markkinaympäristön muutokset ja toteaa tarpeen lieventää ihmisen toiminnan aiheuttamaa ilmastomuutosta vähentämällä kasvihuonekaasupäästöjä. Ilmastomuutoksen kustannukset ja kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen sovellettavat kustannustehokkaat lähestymistavat ovat tärkeitä kysymyksiä ilmastopolitiikkaa koskevassa keskustelussa. Niiden merkitys kasvaa entisestään, kun maailmanlaajuisen energiantuotanto on kaksinkertaistettava vuoteen 2050 mennessä kaikkien maailman ihmisten energiantarpeen kattamiseksi. Kestävä energia- ja ilmastopolitiikka on rakennettava niin, että tavoitteet saavutetaan ja samalla säilytetään teollisuuden arvoketjut Euroopan talouden selkärangana myös ilmastomuutoksesta aiheutuvien vahinkojen kulut huomioon ottaen. Se on myös mitä huomattavimmissa määrin Euroopan unionin edun mukaista.

1.2 Raaka-aineiden muuntaminen perusmateriaaleiksi vaatii väistämättä paljon energiaa. Tästä syystä kaikenlaiset muutokset energiakustannuksissa samoin kuin energiaverot ja muut vastaavat taloudelliset toimenpiteet vaikuttavat voimakkaasti perusteellisuuteen. Teollisuuden arvoketjun on kuitenkin jaettava kokonaisuutena vastuu perusmateriaalien energiankulutuksen ekologisesta jalanjäljestä, eikä sitä ole mielekasta käsitellä erillään.

1.3 Komitea uskoo, että Euroopan talouskasvu ja innovaatio voidaan turvata vain teollisuuden ollessa kestävällä pohjalla. Kilpailukykyinen ja innovatiivinen perusteellisuus on teollisuuden arvoketjujen toimivuuden ennakkoehto. Ympäristöteknologian ja uusiutuvan energian tukeminen on tietenkin tärkeä tavoite. Teollisuuden toimivat arvoketjut ovat kuitenkin välttämättömiä myös ympäristöteknologian kehittämisessä, ja ne ovat riippuvaisia perusteellisuuden saatavuudesta ja asiantuntemuksesta. Etenkin ympäristöalalla innovaatio edellyttää yhteistyötä koko arvoketjussa. Onnistuminen on mahdotonta ilman kaikenkattavaa lähestymistapaa, joka käsittää arvoketjun kokonaisuudessaan.

1.4 Komitea muistuttaa, että rakennukset, jotka vastaavat 40 prosentista energian loppukäytöstä Euroopan unionissa, ovat suurin yksittäinen energian kuluttaja. Jopa puolet energia-

tehokkuuden lisäpotentiaalista voidaan saavuttaa rakennetussa ympäristössä ja samalla vähentää taloudellisia kustannuksia. Yksistään kyseisillä energiansäästöillä voitaisiin täyttää EU:n Kioton pöytäkirjan mukaiset sitoumukset. Lisäksi kyseiset energiansäästöt voidaan saavuttaa jo olemassa olevien teknologioiden avulla. Rakennusten energiatehokkuuden lisäämisellä on sitä paitsi ainoastaan myönteisiä vaikutuksia — se luo hyödyllistä työllisyyttä, pienentää käyttökustannuksia, lisää mukavuutta ja vähentää ympäristösaasteita. Tämän tulisi olla Euroopan unionin ehdoton painopiste. Komitea tunnustaa myös uusien ja pitkälle kehitettyjen perusmateriaalien merkityksen kotitalous- ja toimistolaitteissa sekä muilla sektoreilla, kuten energia- ja kuljetusalalla.

1.5 Paljon energiaa kuluttavan teollisuuden mahdollinen siirtäminen EU:n ulkopuolelle heikentäisi merkittävästi Euroopan houkuttelevuutta teollisuuden sijoituspaikkana, johtaisi talouskasvun ja työpaikkojen vähentymiseen ja vaarantaisi Euroopan sosiaalisen mallin. Teollisuuden arvoketjuille ominaisen keskinäisen riippuvuuden vuoksi heikentymistä ei lyhyellä aikavälillä voitaisi kompensoida kehittämällä muita aloja, kuten ympäristöteknologiaa, vaan myös näiden sektoreiden kilpailukyky heikkenisi.

1.6 Energiaintensiivisen teollisuuden on tietenkin annettava panoksensa energia- ja ilmastopoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Teollisuudelle asetettavat vaatimukset on kuitenkin muokattava sellaisiksi, että kilpailuhaitat globaalissa yritysryhmäympäristössä kyetään pitkälti estämään. Perusteellisuus on ominaisuutensa vuoksi erittäin altis energiakustannusten vaikutukselle. Energia- ja ympäristöpoliittisia välineitä on siksi tarkasteltava huolellisesti, ja niitä kehitettäessä on otettava huomioon se, missä määrin ne vaikuttavat teollisuuden kilpailukykyyn.

1.7 Paljon energiaa kuluttava teollisuus vaatii energiahuollon turvaamista sopivasta eurooppalaisesta energialähteiden yhdistelmästä, jonka ulkopuolelle ei pitäisi jättää mitään energianlähdettä (kivihiili, uusiutuvat luonnonvarat, ydinvoima). Perustana tulisi olla sähkö- ja kaasumarkkinoiden toimiva kilpailu, joka johtaa lopulta energian kohtuullisiin hintoihin. Jäsenvaltioiden energiapolitiikkojen intressit tulisi sisällyttää entistä tiiviimmin

yhdennettyyn, eurooppalaiseen näkemykseen, sillä toistaiseksi energiamarkkinat eivät ole pysyneet teollisuustuotteiden sisämarkkinoiden kehityksen tahdissa. Huolimatta siitä, että osa jäsenvaltioista on päättänyt luopua ydinenergiasta, merkitsee fissioon perustuvan sähköntuotannon säilyttäminen EU:ssa myös alan osaamisen ylläpitämistä Euroopassa. Ydinvoiman käytön jatkaminen edellyttää tietenkin korkeaa turvallisuustasoa sekä hyvin koulutettuja työntekijöitä⁽¹⁾.

1.8 Kunnianhimoisen kansainvälisen ilmastopimuksen aikaansaaminen on erittäin tärkeää ilmastomuutoksen torjumiseksi. Sopimuksen tulee johtaa paljon päästöjä aiheuttavia maita velvoittaviin päästörajoituksiin (yhteisen mutta eriytetyn vastuun periaatetta noudattaen) ja kattaa oikeudenmukaisen kilpailun ja yhdenvertaisten toimintaedellytysten varmistamiseksi myös energiantensiiviset teollisuudenalat. Ellei tällaista sopimusta saada aikaan, tulisi harkita päästöoikeuksien vapaata jakamista EU:n päästökauppajärjestelmän puitteissa energiantensiivisille teollisuudenaloille, joita "hiilivuoto" todennäköisimmin uhkaa. Näin voitaisiin torjua Euroopan kilpailuasemaa teollisuuden sijoituspaikkana samoin kuin sen talouskasvua uhkaava vaara. Jakojärjestelmän lopullisen valinnan tulisi perustua parhaaseen mahdolliseen tekniikkaan pohjautuvaan suorituskykyyn (esim. esikuva-analyysi).

1.9 Jotta voitaisiin valmistella pitkän aikavälin panosta energia- ja ilmastopolitiikan tavoitteisiin, komitea kehottaa painokkaasti keskittymään uuden teknologian tutkimukseen ja kehittämiseen erityisesti siksi, että käytettävissä olevat tuotantomenetelmät ovat jo pitkälle kehitettyjä. Jos teknisiä ratkaisuja ei ole vielä olemassa, energiatehokkuuden lisäämisen ja päästöjen vähentämisen tavoitteiden edellyttämät vaatimuksia ei voida saavuttaa. Toimivia rakenteita on jo nyt, esimerkiksi teknologiayhteisöt, mutta toimet vaativat tiiviimpää koordinaointia, niin kuin SET-suunnitelmassa⁽²⁾ edellytetään. Toivotun teknologisen kehityksen aikaansaamiseksi sekä tarvittavan maailmanlaajuisen markkinakelpoisuuden ja kilpailukykyyn kehittämiseksi on kuitenkin annettava riittävästi aikaa.

1.10 Euroopan talous- ja sosiaalikomitealla on erityinen suhde talouden toimijoihin, joten sen tulee tähdentää teollisuuden arvoketjujen ongelmia; poliittiset elimet eivät aina kiinnitä niihin riittävästi huomiota.

2. Energia tuotannontekijänä ja sen vaikutus Euroopan teollisuuden arvoketjuihin

2.1 Teollisuuden arvoketjujen välttämätön perusta on perusmateriaalien kuten teräksen, alumiinin ja muiden rautaa sisältävien metallien, kemikaalien, sementin, kalkin, lasin sekä sellun ja paperin tuotanto. Teollisuustuotteiden tuotanto edellyttää tiettyjä valmistus- ja käyttömateriaaleja, joiden erityiset mekaaniset, fysikaaliset ja kemialliset ominaisuudet eivät esiinny luonnossa sellaisenaan. Teollisuustuotteiden suorituskyky riippuukin käytettyjen materiaalien erityisistä käyttöominaisuuksista

ja optimaalisista suorituksista mm. materiaalien ja energian kulutuksen, laadun, käyttövarmuuden, taloudellisen tehokkuuden, kestävyuden ja ympäristövaikutusten kannalta. Tällaisten materiaalien jatkuva kehittäminen on siksi tärkeä tekijä kaikkien ajateltavissa olevien tuotteiden teknologisen innovaation tasolla. Arvoketju muodostuu yrityksistä tai yhteistyötä tekevästä toimijoista, jotka tekevät työtä yhdessä tiettyjen tuotteiden tai palvelujen markkinavaatimusten tyydyttämiseksi. Teollisuuden arvoketjujen loppupään teollisuus käyttää suhteessa vähemmän energiaa valmistusprosesseissa, joten lopputuotteen tarkastelu erillään ei ole hyödyllistä. Energiankulutuksen ekologinen jalanjälki on laskettava koko arvoketjusta. Energiakustannusten nousu ei vaikuta ainoastaan perusmateriaalien tuotantoon, vaan se voi nostaa myös ketjun loppupään teollisten väli- ja lopputuotteiden hintoja perusmateriaalien kallistumisen myötä, jos markkinoilla on tilaa tällaiselle nousulle.

2.2 Kilpailukykyinen ja innovatiivinen perusteellisuus on merkittävä tekijä päätettäessä teollisuuden arvomuodostusketjun muiden lenkkien, esimerkiksi autonvalmistuksen, koneenrakennuksen tai rakennusteollisuuden, sijoittamisesta. Se takaa käyttäjän yksilöllisiin tarpeisiin räätälöityjen materiaalien rinnakkaisen kehittämisen. Kuluttajien vaatimukset oikeaan aikaan tapahtuvasta toimituksesta edellyttävät lisäksi, että toimittajat ovat lähellä käyttäjiä. Teollisuuden arvoketju menettää innovaatio- ja kilpailukykyä, jos siltä puuttuu asianmukainen materiaali-perusta. Tämä koskee erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Tällaisia yrityksiä on paljon esimerkiksi teräksen jalostuksessa.

2.3 Perusmateriaalien tuotanto vaatii pääsääntöisesti paljon energiaa etenkin myöhempiin tuotantovaiheisiin verrattuna. Energiaintensiivisen teollisuuden energiankulutus tuotettuun lisäarvoon suhteutettuna on vähintään kymmenkertaista (ja jopa viisikymmenkertaista) ketjun seuraaviin vaiheisiin, esim. kone- ja teollisuuteen, verrattuna. Esimerkiksi Saksassa primäärienergian kulutus on sementin valmistuksessa 4,5 kg, teräksen valmistuksessa 2,83 kg ja paperin valmistuksessa 2,02 kg kivihiiltä lisäarvoyksikköä kohden, kun vastaava luku koneenrakennusalaalla on vain 0,05 kg kivihiiltä⁽³⁾. Tämä johtuu siitä, että perusmateriaalit on valmistettava luonnollisista raaka-aineista fyysikaalisesti tai kemiallisesti muuntamalla, mikä edellyttää korkeita lämpötiloja poltto-, sulatus- ja pelkistysprosesseissa sekä sähköä elektrolyysiä varten. Myös puolivalmistetuotannon energiankulutus on suurta. Usein primäärienergiälähteitä ei käytetä lämmön- ja sähköntuotantoon vaan raaka-aineena tai pelkisteenä esimerkiksi raudanvalmistuksen pelkistysprosesseissa. On myös tärkeää huomata, että raaka-aineiden laatu heikkenee asteittain ja että niiden prosessointiin kuluu yleensä enemmän energiaa.

2.4 Teollisuustuotteiden energian kokonaistarvetta on verrattava tuotteiden mahdollisten innovatiivisten parannusten ja niiden muilla aloilla soveltamisen aikaansaamaan energiansäästöön. Vertailu on mahdollista vain, jos perusmateriaalien

⁽¹⁾ World Nuclear Association, "World Nuclear Power Reactors 2007–2008 and Uranium Requirements", <http://www.world-nuclear.org/info/reactors.html>

⁽²⁾ Euroopan strateginen energiateknologiasuunnitelma (SET-suunnitelma), KOM(2007) 723 lopullinen.

⁽³⁾ Saksan tilastokeskuksen laskelmia (Destatis).

tuottajat ja loppupään teolliset valmistajat tekevät yhteistyötä, ja tärkeässä asemassa ovat uudet, vasta kehitetyt materiaalit. Esimerkiksi tehokkaampien ja vähemmän primäärienergiälähteitä kuluttavien voimaloiden rakentamiseksi tarvitaan suorituskykyistä, lämmönkestävää terästä. Vaihtoehtoisesti esimerkiksi kuljetussektorin polttoainekulutusta voidaan vähentää käyttämällä ajoneuvojen valmistuksessa kevyempiä materiaaleja.

3. Tilanne eri energiamarkkinoilla (kivihiili, öljy, kaasu, sähkö) ja niiden vaikutus energiantensiivisiin teollisuudenaloihin ⁽⁴⁾

3.1 Perusteellisuus — sementti- ja terästeollisuus, muiden kuin rautametallien valmistus, kemikaali-, lasi-, sellu- ja paperiteollisuus — käyttää fossiilisia polttoaineita sekä energiana että raaka-aineena, ja eri energialähteiden kustannukset vaikuttavat siihen monin eri tavoin. Esimerkiksi raakaöljyä käytetään kemianteollisuudessa raaka-aineena muovin ja muiden petrokemian tuotteiden valmistuksessa. Kehitys öljymarkkinoilla on vaikuttanut myös kaasun ja sähkön ostohintaan, koska kaasun hinta on edelleen sidoksissa öljyn hintaan. Myös hiilimarkkinoiden kehitys vaikuttaa sähkön hintaan paljon energiaa kuluttavassa teollisuudessa. Terästeollisuus taas käyttää hiiltä ja koksia pelkisteinä.

3.2 Tunnetut öljyvarat, joita voidaan nykytekniikalla hyödyntää tuottavasti, vastaavat noin 40 vuoden tarvetta. Niitä voitaisiin laajentaa olennaisesti, jos uusia ja etenkin muita kuin perinteisiä öljyvaroja, kuten öljyhiekkaa, voidaan tulevaisuudessa hyödyntää taloudellisesti. Öljyn hintakehitystä leimaa kulutuksen kasvu etenkin Kiinassa ja Intiassa. Tilanteen vaikutuksia vahvistaa entisestään OPEC-maiden kasvava markkinavaltia, jonka vuoksi toimituslähteiden monipuolistaminen on yhä vaikeampaa resurssien epätasaisen jakautumisen vuoksi. Epävarmuutta lisää tuotannon alueellinen keskittyminen maihin, joille ominaista on suuri poliittinen ja taloudellinen epävakaus, koska mahdollisia tulevia toimitusrajoituksia ja niihin liittyvää hintakehitystä ei voida ennakoita.

3.3 Maakaasuvarat riittävät pidemmäksi ajaksi kuin öljy eli arviolta 60 vuodeksi. Euroopassa maakaasun käyttö lisääntyy primäärienergiälähteistä nopeimmin. EU:n riippuvuus maakaasun tuonnista kasvaa vielä kulutustakin nopeammin. Yksittäiset öljy- ja kaasuesiintymät esimerkiksi Alankomaissa, Norjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa ehtyvät vähitellen samalla kun kaasun tuonti — pitkälti yhdestä ainoasta lähteestä eli Venäjältä — lisääntyy. Pitkällä aikavälillä on odotettavissa kaasun hinnannousua, jonka lisäksi riippuvuus yhdestä ainoasta toimittajasta voi antaa Venäjälle mahdollisuuden käyttää poliittista vaikutusvaltaa suhteessa unioniin. Tämän kehityskulun toteutumismahdollisuuksia lisää se, että EU:n sisäiset strategiset kaasuvarat ovat luonnollisesti rajalliset.

3.4 Hiilivarat, joita voidaan hyödyntää taloudellisesti kannattavalla tavalla, ovat huomattavasti öljy- ja kaasuvaroja suuremmat. Hiilen arvioidaan yleisesti riittävän noin 150 vuodeksi.

Hiilivarat jakautuvat lisäksi tasaisemmin eri mantereille, ja ne sijaitsevat pääosin poliittisesti vakaisissa maissa kuten Yhdysvalloissa ja Australiassa. Muiden energiantantajien tapaan myös hiilen hinta on kohonnut huomattavasti viime vuosina kysynnän kasvun takia.

3.5 Sähkö on sekundäärienergiaa, jota tuotetaan lähinnä hiilellä, kaasulla, ydinvoimalla sekä uusiutuvilla primäärienergiälähteillä, joskin eräissä jäsenvaltioissa suuri osa sähköntuotannosta perustuu edelleen öljyyn. Sähköntuotannon kulut määräytyvät pitkälti sähköntuotantolähteiden yhdistelmän perusteella. Hiileen ja ydinvoimaan perustuva sähkö tarjoaa kustannustehokkaan energialähteen perussähköntuotantoa varten, kun taas uusiutuvia energialähteitä on tarpeen kehittää edelleen unionissa. Muihin primäärienergiälähteisiin verrattuna uusiutuvat energiat ovat tähän saakka erottuneet joukosta suhteellisen korkeilla kustannuksillaan, etenkin koska ulkoisia vaikutuksia ei yleensä ole otettu huomioon perinteisten energiamuotojen hinnassa. Lisäksi esimerkiksi tuulivoimalle ja aurinkoenergialle ominaista on vähäinen ja vaihteleva saatavuus sekä sen mukanaan tuomat ongelmat sähköverkoissa, jotka on mukautettava, kun taas uusiutuvista energialähteistä peräisin olevan sähkön määrä tulevaisuudessa kasvaa. Tiettyt uusiutuvat energialähteet ovat alueesta riippuen muita edullisempia. Esimerkiksi aurinkosähkö voi olla taloudellisesti kannattavaa aurinkoisilla alueilla kuten Etelä-Euroopassa, mutta se ei ole kannattavaa Pohjois-Euroopassa.

4. Energia-alan muuttuva markkinaympäristö

4.1 Energia-alan markkinaympäristö on dynaaminen, ja siihen vaikuttavat monenlaiset taloudelliset, poliittiset ja yhteiskunnalliset tekijät, jotka ovat monitahoisessa vuorovaikutuksessa keskenään. Teollisuuden on vastattava energiahuollon ehdoissa ja kustannuksissa tapahtuviin muutoksiin, jotka johtavat kohtuuttomaan epävarmuuteen. Euroopan kasvava riippuvuus tuontienergiasta ja odotettu energian hinnannousu lisäävät huolia siitä, kuinka tulevaan energiantarpeeseen voidaan vastata. Yleisesti tunnustetaan, että turvallisten ja varmojen energiatoimistusten takaaminen vakain ja kohtuullisin hinnoin on ratkaisevan tärkeää taloudelliselle ja sosiaaliselle kehitykselle, ja sen olisi oltava erottamaton osa kestävää ja johdonmukaista energiapolitiikkaa.

4.2 Viimeaikaiset nopeat muutokset taloudellisessa ympäristössä Euroopassa ja maailmalla pakottavat energia-alan kehittämään uusia ideoita ja toimintalinjoja, jotta se voisi vastata entistä paremmin energian toimitusvarmuutta koskeviin vaatimuksiin. Energian toimitusvarmuuden on perinteisesti katsottu kuuluvan pääasiassa jäsenvaltioiden hallitusten vastuulle, mutta Euroopan energiamarkkinoiden nykytilanteen vuoksi markkinavoimien on toimittava täydentävässä tehtävässä. Vapailla markkinoilla varmuuden ja kilpailukykyyn säilyttämällä on hintansa. Yhteisellä eurooppalaisella energiapolitiikalla on strategisesti keskeinen merkitys pitkäaikaisen toimitusvarmuuden saavuttamiselle. ⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ Esim. BP Statistical Review of World Energy, kesäkuu 2007.

⁽⁵⁾ Ks. asiakokonaisuus TEN/312, lausunto aiheesta "Kohti yhteistä energiapolitiikkaa", CESE 236/2008 fin.

4.3 Fossiiliset energialähteet eivät ole uusiutuvia. Monet EU:n öljy- ja maakaasuvaroista on jo ammennettu tyhjiin. Tämä kysymys olisi nähtävä kehittyvien maiden, kuten Kiinan ja Intian, kasvavan kulutuksen valossa. Etenkin öljyn osalta monenlaisten muiden kuin perinteisten esiintymien (esim. öljyhiekka) hyödyntäminen on edelleen vaikeaa ja kallista ja tuottaa valtavia määriä kasvihuonekaasuja. Varantojen hupeneminen tulee siis todennäköisesti johtamaan hyödyntämiskustannusten nousuun ja siten myös viime kädessä hintojen nousuun.

4.4 Tuonnin osuus primäärienergian kokonaiskulutuksesta Euroopan unionissa on nykyään noin puolet, ja sen odotetaan nousevat lähitulevaisuudessa (2030) 70 prosenttiin. EU on siis riippuvainen etenkin öljyn ja kaasun suhteen muutamista tuontimaista (kuten OPEC-valtiot tai Venäjä), joiden markkina-asema on vahva. Koska näitä maita leimaa usein huomattava poliittinen ja taloudellinen epävakaus, jatkuvaa saantia ei voida taata. Viimeaikainen öljyn hinnannousu on osoittanut EU:n taloudellisen haavoittuvuuden. Euroopan unionin omien varojen käyttöönotto ja unionissa olemassa olevien varojen kestävä kehittäminen on siksi tärkeää. Energiariippuvuudella on huomattavia turvallisuusvaikutuksia. Tämä koskee kaikkia muita energiamuotoja paitsi hiiltä, sillä sitä tuodaan useammista maista, joita pidetään lisäksi vakaina. Euroopalla on myös omia taloudellisesti kannattavia hiilivaroja: ruskohiilen louhinta on EU:ssa suhteellisen halpaa.

4.5 Sähkö- ja kaasumarkkinoita, joilla vallitsi ennen luonnollinen monopoli ja joilla oli kansallinen ulottuvuus, ollaan vapauttamassa ja yhdistämässä. Vaikka verkkoa säännellään, tuotannon ja kaupan tasolla tapahtuvan kilpailun on määrä johtaa hintojen laskuun ja tehokkuuden lisääntymiseen. Strategia on johtanut jonkinasteiseen hintojen lähentymiseen naapurimaiden kesken. Siirtoverkkojen perinteisistä pullonkauloista johtuva markkinoiden kansallinen segmentoituminen on muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta heikentänyt jäsenvaltioiden keskeistä kilpailua.

4.6 Lisäksi kaasun ja muiden primäärienergalähteiden hinnat — jotka muodostavat suurimman osan sähköntuotannon kustannuksista (ks. edellä kohta 3.5) — ovat nousseet huomattavasti viime vuosina. Sähköntuotannossa ei ole enää ylikapasiteettia, ja sähköteollisuudella on edessään suuret investoinnit. Kaikki nämä tekijät ovat johtaneet hintojen nousuun jatkuvista parannuksista huolimatta (esim. Keski- ja Länsi-Euroopan alueen asteittainen yhdentyminen: Belgia, Ranska, Saksa, Luxemburg ja Alankomaat). Energian tuotannon ja jakelun keskittymistä tapahtuu myös Euroopan unionin ulkopuolella ilman korrelaatiota kaasun tai sähkön hintatason kanssa.

4.7 Unionin poliittisella päätöksellä lieventää ihmisen toiminnan aiheuttamaa ilmastomuutosta leikkaamalla kasvihuonekaasupäästöjä huomattavasti on jo nyt merkittäviä seurouksia energiamarkkinoilla, ja sen merkitys kasvaa entisestään. Vastaavasti energiatehokkuuteen on kiinnitetty entistä enemmän huomiota. Sitä on lisättävä huomattavasti, jotta energiankäytön hiilidioksidintensiteettiä voidaan laskea turvallisesti. Näin ollen hiilipäästöiltään suurten fossiilisten polttoaineiden hyväksyntä on aiempaa vähäisempää, kun taas vähähiiliset energialähteet (kuten kaasu) tai hiilidioksidiä tuskin lainkaan tuottavat tekniikat

(kuten uusiutuvat energiat ja eräiltä osin ydinvoima) ovat saaneet lisää arvostusta, tosin ei kaikissa jäsenvaltioissa.

4.8 EU:n riittävän energiansaannin turvaamisesta on tullut suuri haaste sopivan ja saatavilla olevan teknologian hankkimisen kannalta. Samalla se on yhä enenevässä määrin kilpajuoksua aikaa vastaan. Eräät unionin jäsenvaltiot päättivät aikanaan lopettaa ydinenenergian käytön, mikä on johtanut sähkön- ja tuotantolähteiden yhdistelmän rajoittumiseen. Lisäksi hiilikäyttöisten voimaloiden ja energiansiirron edellyttämän infrastruktuurin rakentaminen on kohdannut jonkinasteista vastustusta väestön keskuudessa. Tämä saattaa johtaa yhä useammin hiilivoimaloiden rakennushankkeiden peruuntumiseen, kuten kävi esimerkiksi Ensдорfissa Saksassa kansalaisjärjestöjen toiminnan seurauksena. Jopa tiettyjä uusiutuvia energiamuotoja, kuten tuulimyllyjä, vastustetaan yhä useammin. Kaikkien energioiden — eikä vain ydinenenergian — yleisestä hyväksynnästä on tullut vakava ongelma, jonka ratkaiseminen vaatii äärimmäistä tarkkuutta, jos sähköntuotanto halutaan saada EU:n kansalaisten ja talouden tarpeiden tasalle.

4.9 Näin ollen EU:n tuotantokapasiteetti ei kehity, kun suunnitteilla on vain muutamia uusia hankkeita, eikä voida sulkea täysin pois mahdollisuutta, että unioni tulee kohtaamaan ongelmia tulevaisuudessa. Nykyisin edessä oleva eurooppalaisten voimaloiden nykyaikaistaminen on samalla kertaa sekä haaste että mahdollisuus. Nyt on välttämätöntä antaa mahdollisille investoijille kiireellisesti signaali siitä, että ainoastaan investoinnit vähän hiilidioksidipäästöjä aiheuttaviin teknologioihin ovat taloudellisesti järkeviä.

5. Teollisuuden sopeutumisstrategiat

5.1 Markkinoiden globaalistuminen ja energiamarkkinoiden muuttunut tilanne asettavat monia sopeutuspaineita paljon energiaa kuluttavalle perusteollisuudelle. Yritysten on ensinnäkin menestyttävä kansainvälisessä kilpailussa kehittämällä innovatiivisia tuotteita ja menetelmiä. Samalla niiden on kuitenkin mukauduttava nouseviin energiakustannuksiin sekä varmistettava hiilidioksidipäästöjen ja energiankulutuksen asianmukaista vähentämistä koskevien poliittisten päätösten noudattaminen.

5.2 Kansainvälinen taloudellinen vuorovaikutus on lisääntynyt globalisaation myötä. Kehittyvien maiden toimittajat ovat kuroneet umpeen teknologista etumatkaa, ja niiden työvoimavaltainen tuotanto on nykyisin kohtuuhintaisempaa. Perusteollisuuden toimittajat ovat vastanneet tähän haasteeseen optimoimalla tuotantoprosessinsa, erikoistumalla korkealaatuisiin teknologiatuotteisiin ja kehittämällä räätälöityjä tuotteita tiiviissä yhteistyössä asiakkaidensa kanssa. Materiaalien toimittajien ja asiakkaiden välisiä kumppanuuksia luodaan yhä useammin, ja niiden puitteissa tarjotaan lukuisia eri palveluja.

5.3 Energiakustannusten osuus on huomattava energiantuotuksen teollisuuden materiaalien tuotantokustannuksista. Erityistarkoituksiin käytetyn energiankulutuksen vähentäminen on siten paljon energiaa kuluttavan teollisuuden taloudellisen edun mukaista. Paljon on saatu aikaan viimeisten vuosikymmenten aikana. EU:n energiantuotuksen teollisuus on maailman ykköinen tuotannon energiatehokkuudessa.

5.4 Viimeaikaiset poliittiset vaatimukset hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi ja energiatehokkuuden lisäämiseksi asettavat lisähaasteita paljon energiaa kuluttavalle teollisuudelle. Nykyiset valmistustekniikat ja -menetelmät ovat monissa tapauksissa jo saavuttaneet fysikaaliset ja kemialliset ääriarajansa ⁽⁶⁾. Esimerkiksi terästeollisuuden masuuniprosessissa pelkistysaineita käytetään jo nykyään kemiallinen ja fysikaalinen minimimäärä, eikä sen pienentäminen ole enää mahdollista muuten kuin kysynnän ja tuotantomäärien kustannuksella. Monenlaiset vielä tuntemattomat, perustavaa laatua olevat teknologiset edistysaskeleet, joita olisi ensin tutkittava ja kehitettävä, olisivat tarpeen ennen kuin energiatehokkuutta voitaisiin parantaa huomattavasti. Tämä vaatii teollisuudelta suuria ponnistuksia. Pitkäkestoisia yhteisiä tutkimushankkeita ja esittelyhankkeita onkin jo aloitettu teknologiayhteisöjen puitteissa ja lisäksi on ryhdytty muun muassa hiilidioksidin talteenottoon ja varastointiin (CCS). Näin on myös muilla prosessipäästöjä tuottavilla teollisuudenaloilla, kuten sementti- ja kalkkiteollisuudessa. Tutkimus ja kehittäminen ovat pitkän aikavälin haasteita myös energiahuollossa. Esimerkkinä voidaan mainita hiilidioksidin talteenotto ja varastointi sekä uusiutuviin energialähteisiin liittyvä teknologia.

5.5 Perusteellisuuden ponnistelut vähemmän energiaa kuluttavien mullistavien uusien tuotantoteknologioiden kehittämiseksi vievät aikaa. Teknisen kehityksen lisäksi uusien menetelmien käyttöönoton on täsmättävä yritysten investointisykliin kanssa. Uusien prosessien käyttöönoton perusedellytys on viime kädessä niiden taloudellinen kannattavuus — joka puolestaan on mitattava maailmanmarkkinoilla käytävässä kilpailussa. Tästä syystä sekä muista tekijöistä johtuen (hallinnollinen taakka, rajalliset taloudelliset resurssit ja niistä johtuva taloudellinen epävarmuus) on varauduttava odottamaan useita kymmeniä vuosia ennen merkittävää energiansäästöön johtavaa kehitystä perusteellisuudessa. Paljon energiaa kuluttava teollisuus eroaa tässä suhteessa sähköntuotantoalasta, joka parantaa kyllä energiatehokkuuttaan asteittain innovaatio syklien myötä, mutta joka voi myös paljon helpommin siirtää kehityskustannukset ja muut vastaavat hallinnolliset rasitteet sidoksissa oleville asiakkaille.

5.6 Teollisuustuotteiden energiatehokkuutta voidaan parantaa huomattavasti käyttämällä uusia, pitkälle kehitettyjä perusmateriaaleja, jotka on tuotettu yhteistyössä muiden sektoreiden kuten autonvalmistajien tai voimaloiden rakentajien kanssa ja jotka mahdollistavat suurempia lämpötiloja kestävien tai kevyempien komponenttien valmistamisen. Asianmukaiset prosessinvalvontajärjestelmät vievät nekin energiatehokkuuden aivan uudelle tasolle. Myös uusiutuvan energian tuotantolaitteistot valmistetaan perusmateriaaleista (esim. teräksestä ja suorituskykyisistä muoveista valmistetut tuuliturbiinit). Potentiaali on kyllä suurta, mutta niin on myös materiaalien tutkimuksen tarve, sillä valtaosaa uusista keksinnöistä ei ole kehitetty vielä riittävän pitkälle kaupallista käyttöä varten.

6. Energiapolitiikan vaikutus teollisuuden arvoketjuihin

6.1 Energiapolitiikka vaikuttaa energiamarkkinoihin monin eri välinein. Sähkön ja kaasun sisämarkkinoiden eurooppalainen

sääntelykehys etenee pikkuhiljaa, mutta se ole vieläkaan johtanut toivottuun tavoitteeseen eli hintojen vakauteen. Energiantuotantoon ja teollisuuden energiankulutukseen taas vaikuttaa nyt ja tulevaisuudessa suuresti EU:n päästökauppajärjestelmä, jonka on tarkoitus toimia keskeisenä välineenä päästöjen vähentämisessä. EU:n päästökauppajärjestelmän arvon osoittaa sen vaikutus Euroopan kasvihuonekaasupäästöihin ja se, missä määrin se edistää maailmanlaajuisia toimia ja/tai kehittyy kattavaksi globaaliksi järjestelmäksi. Pääasiallisena ongelmana on se, ettei järjestelmä ole maailmanlaajuinen, vaan se koskee vain Euroopan unionia. Tästä aiheutuu hiilivuodon vaara, eli kilpailuetu EU:n ulkopuoliselle teollisuudelle. Myös tästä syystä EU:n pitäisi vaatia ilmastomuutosta käsittelevissä neuvotteluissa, että kasvihuonekaasujen päästökaupasta keskustellaan kansainvälisellä tasolla. Ehdotetun tarkistettun järjestelmän ongelmakohtia tulisi siis pohtia tarkkaan ennakoitujen kustannusvaikutusten minimoimiseksi.

6.2 Voimalaitosten ja paljon energiaa kuluttavan teollisuuden tuotantolaitosten ehdottomat hiilidioksidipäästörajat otettiin käyttöön vuonna 2005. Energiaintensiivisen teollisuuden päästöt ovat teknisten rajoitteiden vuoksi tiiviisti sidoksissa tuotantovo-lyymeihin, joten päästörajat lisäävät huomattavasti tuotannon kasvun kustannuksia sallittujen määrien ylityessä. Päästöoikeuksien huutokauppa, joka on määrä aloittaa vuonna 2013, merkitsee koko perustuotannon kustannusten huomattavaa kasvua, ja sitä ei useimmissa tapauksissa voitaisi siirtää ketjun loppupään asiakkaille.

6.3 EU pyrkii vähentämään hiilidioksidipäästöjä, pitämään tuontiriippuvuuden hallittavalla tasolla ja edistämään teknologian vientiä nostamalla uusiutuvien energialähteiden osuutta. Uusiutuvan energian käytön käynnistämisen rahoittaminen olisi järkevää tavoitteiden kannalta, mutta pysyviä tukijärjestelmiä tulisi välttää. Uusiutuvasta energiasta on lopulta tultava markkinoilla kilpailukykyistä. Energiahintojen tämänhetkinen kehitys sekä uusiutuvia energialähteitä hyödyntävän teknologian kehittyminen ovat jo selvästi parantaneet uusiutuvan energian kilpailukykyä. Uusiutuvan energian käyttöä sähköalalla edistetään EU:ssa nykyään kansallisilla tukijärjestelmillä. Niitä voivat olla mm. kiintiöjärjestelmät ja sertifikaattikauppa tai uusiutuvien energioiden syöttötariffijärjestelmät. Uusiutuvien energioiden lisäkustannukset siirretään yleensä loppukuluttajien sähkön hintaan. Energiaintensiivisen teollisuuden, kuten kaikkien muidenkin käyttäjien, on vielä osallistuttava uusiutuvien energioiden rahoitukseen sähkön hinnan muodossa.

6.4 Vaikka tietyt toimialat, kuten eräät koneteollisuuden osa-alueet, hyötyvät uusiutuvien energialähteiden markkinoista, hyödyt on punnittava suhteessa perusteellisuudelle aiheutuviin kielteisiin vaikutuksiin. Perusteellisuuden hiipuminen uusiutuvan energian tukemisen aiheuttamien lisäkustannusten johdosta vaikuttaisi lisäksi näiden alojen toimitusketjuihin ja siten myös niiden kilpailukykyyn ⁽⁷⁾. Tämä voidaan välttää ainakin sillä, että kyseiselle teollisuudelle asetetaan kustannusrajat. Uusiutuvan

⁽⁶⁾ Asiakokonaisuus CCMI/052, 7. toukokuuta 2008 järjestetty julkinen kuuleminen, "Presentations", CCMI:n verkkosivut: http://eesc.europa.eu/sections/ccmi/index_en.asp

⁽⁷⁾ Ks. esimerkiksi Pfaffenberger, Nguyen & Gabriel (joulukuu 2003): *Ermittlung der Arbeitsplätze und Beschäftigungswirkungen im Bereich Erneuerbarer Energien*.

energian markkinoiden kehittyminen avaa mahdollisuuksia myös teknologian — esimerkiksi tuulivoimateknologian — vieniin alueille, joilla sitä voidaan käyttää kannattavalla tavalla. On kuitenkin myös muistettava, että eurooppalaisten yritysten lisäksi Euroopan talous hyötyy Euroopan tuetuista markkinoista — esimerkiksi suuri osa Euroopassa käytetyistä aurinkosähkötuotteista tuodaan Japanista.

6.5 Ydinvoima on tärkeässä asemassa monien EU-maiden energialähteiden yhdistelmässä, kun taas toiset maat ovat päättäneet lopettaa kokonaan sen käytön. Näillä mailla ei ole käytettävissään kohtuuhintaista ja vähän hiilidioksidia tuottavaa energiaa lähdeä perussähköntuotantoa varten, joten se on korvattava fossiililla polttoaineilla tai uusiutuvilla energialähteillä⁽⁸⁾. Tämän seurauksena sähkön hinta, hiilidioksidipäästöt ja päästö-
lupien hinnat nousevat, millä on vaikutuksensa paljon energiaa kuluttavaan teollisuuteen.

6.6 Monet EU:n jäsenvaltiot ottavat käyttöön veroja pyrkimyksenään vähentää energiankulutusta tai leikata hiilidioksidipäästöjä. Ilmastopolitiikan taloudellisia välineitä käsittelevässä vihreässä kirjassa EU:n komissio pohtii mahdollisuuksia yhdenmukaistaa näitä välineitä kaikkialla Euroopassa ja ottaa käyttöön uusia kannusteita hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi. Sähkön ja energian hinnat nousisivat näin huomattavasti paljon energiaa kuluttavassa teollisuudessa. Kuten aiemmin todettiin, nämä kustannukset voitaisiin kompensoida vain osittain energiatehokkuutta parantavilla toimilla.

7. Globaali ympäristö

7.1 Energia- ja ilmastomuutospolitiikka ei enää nykyään pysähdy maiden tai alueiden rajoille. Toimitusvarmuus, energia-
varojen hupeneminen ja ennen kaikkea ilmastomuutos ovat globaaleja haasteita. Ilmastomuutosta voidaan torjua tehokkaasti vain, jos kaikki maailman alueet osallistuvat pyrkimyksiin. Vastaavasti EU:n kunnianhimoinen päästövähennyspolitiikka pysyy tuloksettomana niin kauan kuin teollisuuden kasvu nopeasti kehittyvissä maissa kuten Kiinassa mitätöi aikaansaadut säästöt.

7.2 Globaalien kauppaa- ja pääomavirtojen kasvava vuorovaikutus johtaa sijaintipaikkojen välisen kilpailun lisääntymiseen. Paljon energiaa kuluttava teollisuus altistuu myös enenevässä määrin globaalille kilpailulle asiakkaista ja pääomasta. Se kilpailee ensinnäkin suoraan muiden unionin ulkopuolisten

materiaalien toimittajien kanssa. Lisäksi tuonnista pitkälti riippuvainen prosessiteollisuus, kuten autonvalmistajat tai koneenrakennusteollisuus, siirtää eteenpäin maailmanmarkkinoiden materiaalteollisuudelle asettamat kustannuspaineet. Energiaintensiivinen teollisuus eroaa alueellisista sektoreista, kuten sähköalasta, juuri kansainvälisen kilpailutilanteen osalta.

7.3 Maailmanlaajuiset energia- ja ilmastopoliittiset haasteet sekä globaali teollinen kilpailu yhdessä johtavat siihen, että paljon energiaa kuluttavaan teollisuuteen kohdistuva kohtuuton kustannustaakka aiheuttaa tuotannon siirtämisen muualle. Näin tapahtuu silloin, kun Euroopan ulkopuoliset alueet eivät aseta teollisuudelle vastaavia kustannusrasitteita. EU:n ilmasto- ja energiapolitiikan kaikkien osatekijöiden tulisi perustua realistiseen arvioon resursseista (luonnonvarat sekä henkiset ja sosiaaliset voimavarat) ja niiden mahdollisesta kehittämisestä ajan kuluessa (Lissabonin strategia jne.), jotta näitä resursseja voitaisiin hyödyntää kestävästi tulevaisuudessa. EU:n strategisten näkökohtien tulisi heijastella näitä strategisia perustekijöitä.

7.4 Tuotannon siirtyminen johtaisi luultavasti Euroopan ulkopuolisten alueiden päästöjen kasvamiseen, ja tuotantoprosessien energiatehokkuus voisi hyvinkin olla näillä alueilla alkuperäistä heikompaa. Lisäpäästöjä tulee ennen Euroopassa valmistettujen tuotteiden kuljettamisesta Eurooppaan. Vaikka tuotanto siirrettäisiin tehokkaisiin tuotantolaitoksiin, kato olisi kuitenkin kestävämpi, sillä se johtaisi Euroopan tuotannon alasajoon sekä työpaikkojen ja teknisen osaamisen katoamiseen myös ympäristöteknologian alalla. Kasvihuonekaasupäästöjen maailmanlaajuisen vähentämisen olisi oltava ratkaisevaa yhteisön politiikan määrittelyssä.

7.5 Paljon energiaa kuluttavan teollisuuden siirtyminen muualle johtaisi työllisyyden ja talouskasvun heikkenemiseen. Perusteellisuuden linkin katoaminen ketjusta heikentää myös alueen houkuttelevuutta teollisen ketjun muiden osien näkökulmasta, ja se johtaa arvoketjun kaikkien tasojen heikkenemiseen. Teollinen ydin on kuitenkin välttämätön Euroopan taloudelle. Pelkästään palveluihin perustuva talous ei ole kestävä, sillä monet suurta lisäarvoa tuottavat palvelut ovat sidoksissa teollisuuteen ja myös niitä uhkasi teollisen perustan häviäminen. Lisäksi johtoaseman säilyttäminen teknologiassa ja innovaatioissa (sekä ympäristöalalla että muilla sektoreilla) riippuu perusteellisuuden säilymisestä Euroopan unionissa.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ Vesivoima, esimerkiksi Skandinaviassa, rajoittuu vain tiettyihin maihin, joissa on sille edulliset luonnonolosuhteet.

LIITE 1

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä, hylättiin keskustelussa:

1 Kohta 1.9

Lisätään uusi kohta

"Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä Euroopan on kuitenkin pakko siirtyä hiilidioksidipäästöiltään vähäisiin tuotantomenetelmiin ja tuotteisiin. Jos haluamme hallitsemattoman ilmastonmuutoksen torjumiseksi välttämättömänä pidetyn tavoitteen mukaisesti vähentää teollistuneiden maiden hiilidioksidipäästöjä 60–80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä, runsaasti hiilidioksidipäästöjä tuottavien teollisuudenalojen suojele on haitallista. Euroopan on pikemminkin syytä edetä taloutensa rakenteen muuttamisessa hankkiakseen itselleen kilpailuetua teknologisen innovoinnin kärkinimenä ja kannustaakseen muita maita muutosten tekoon. Jos toimintaa jatketaan entiseen malliin samalla kun energiaintensiivisten tuotteiden energiatehokkuutta parannetaan vain hieman, tämän kolmannen teollisen vallankumouksen toteuttaminen on mahdotonta."

Äänestyksen tulos

Puolesta: 23 Vastaan: 27 Pidättyi äänestämästä: 12

2 Kohta 6.7

Lisätään uusi kohta

"Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä Euroopan on kuitenkin pakko siirtyä hiilidioksidipäästöiltään vähäisiin tuotantomenetelmiin ja tuotteisiin. Jos haluamme hallitsemattoman ilmastonmuutoksen torjumiseksi välttämättömänä pidetyn tavoitteen mukaisesti vähentää teollistuneiden maiden hiilidioksidipäästöjä 60–80 prosenttia vuoteen 2050 mennessä, runsaasti hiilidioksidipäästöjä tuottavien teollisuudenalojen suojele on haitallista. Euroopan on pikemminkin syytä edetä taloutensa rakenteen muuttamisessa hankkiakseen itselleen kilpailuetua teknologisen innovoinnin kärkinimenä ja kannustaakseen muita maita muutosten tekoon. Jos toimintaa jatketaan entiseen malliin samalla kun energiaintensiivisten tuotteiden energiatehokkuutta parannetaan vain hieman, tämän kolmannen teollisen vallankumouksen toteuttaminen on mahdotonta."

Kyseessä on sama teksti kuin kohdassa 1.9 (päätelemät ja suosituksel), mutta tässä tapauksessa luvussa 6 (Energiapolitiikan vaikutus teollisuuden arvoketjuihin). Koska kohtaa 1.9 koskeva muutosehdotus hylättiin, teksti on hylättävä myös kohdassa 6.7.

3 Kohdat 7.4 ja 7.5

Muutetaan kohtaa 7.4. ja poistetaan kohta 7.5. seuraavasti:

"Tuotannon siirtyminen muualle voisi johtaa ~~isi luultavasti~~ Euroopan ulkopuolisten alueiden päästöjen kasvamiseen, ja jos tuotantoprosessien energiatehokkuus voisi ~~hyvin~~kin olla näillä alueilla olisi alkupeämaita heikompa. Energiahintojen nousun vuoksi tämä on uusissa laitosrakennuksissa kuitenkin epätodennäköistä. Lisäpäästöjä tulee ennen Euroopassa valmistettujen tuotteiden kuljettamisesta Eurooppaan. Vaikka tuotanto siirrettäisiin tehokkaisiin tuotantolaitoksiin, kato olisi kuitenkin kestämatöntä, sillä se johtaisi Euroopan tuotannon alasajoon sekä työpaikkojen ja teknisen osaamisen katoamiseen myös ympäristöteknologian alalla. Näin ollen on edelleen ratkaisevan tärkeää saada aikaan ilmastopäätös, jonka avulla kasvihuonekaasupäästöjä voidaan vähentää kaikkialla maailmassa maailmanlaajuisen vähentämisen olisi oltava ratkaisevaa yhteisön politiikan määrittelyssä.

Paljon energiaa kuluttavan teollisuuden siirtyminen muualle johtaisi työllisyyden ja talouskasvun heikkenemiseen. Perusteellisuuden linkin katoaminen ketjusta heikentää myös alueen houkuttelevuutta teollisen ketjun muiden osien näkökulmasta, ja se johtaa arvoketjun kaikkien tasojen heikkenemiseen. Teollinen ydin on kuitenkin välttämätön Euroopan taloudelle. Pelkästään palveluihin perustuva talous ei ole kestävä, sillä monet suurta lisäarvoa tuottavat palvelut ovat sidoksissa teollisuuteen ja myös niitä uhkasi teollisen perustan häviäminen. Lisäksi johtoaseman säilyttäminen teknologiassa ja innovaatiossa (sekä ympäristöalalla että muilla sektoreilla) riippuu perusteellisuuden säilymisestä Euroopan unionissa."

Äänestyksen tulos

Puolesta: 21 Vastaan: 41 Pidättyi äänestämästä: 3

LIITE 2

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Seuraavat neuvoa-antavan valiokunnan "teollisuuden muutokset" lausunnon kohdat poistettiin täysistunnon hyväksymällä muutosehdotuksella, mutta ne saivat äänestyksessä vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

1 Kohta 4.9

"Tiettyjen tekniikoiden riskejä suurennellaan, kun taas niiden taloudellisia etuja aliarvioidaan suuresti. Esimerkiksi Saksan energiavirasto on arvioinut, että vuonna 2020 Saksalta puuttuu kysynnän kehittymisestä riippuen 11 700–15 800 MW taattua sähköntuotantokapasiteettia. ⁽¹⁾ Tämä tarkoittaa sitä, että sähköntuotantokapasiteetin vaje on välitön uhka kaikkialla EU:ssa. Asian laiminlyömisellä on erittäin kova hinta. Muiden tutkimusten mukaan ero voitaisiin kuroa umpeen lisäämällä energiatehokkuutta ja tuottamalla energiaa uusiutuvista lähteistä. Mitä tahansa energialähteitä sisältävä yhdistelmä olisi kuitenkin tarpeen tällaisen kehityksen estämiseksi, ja asianomaisten sidosryhmien olisi viestittävä tarpeesta kansalaisille avoimesti ja selkeästi."

Äänestyksen tulos

Puolesta: 36 Vastaa: 20 Pidättyi äänestämästä: 5

2 Kohta 6.3

"Tämä voidaan välttää asettamalla energiasuhteellisuudelle kustannusrajat, jolloin uusiutuvien energioiden tukeminen voidaan sovittaa yhteen perusteellisuuden kansainvälisen kilpailukyvyn kanssa. Lisäksi uusiutuvien energioiden epätasa-arvoinen tukeminen uhkaa tiettyjen teollisuudenalojen, kuten metsäteollisuuden, materiaalien toimitusketjuja ⁽²⁾. Tämä saattaa johtaa esimerkiksi perinteisten teollisuudenalojen, kuten sellu- ja paperiteollisuuden, häviämiseen Euroopan unionista."

Äänestyksen tulos

Puolesta: 37 Vastaa: 20 Pidättyi äänestämästä: 4

⁽¹⁾ DENA, *Kurzanalyse der Kraftwerks- und Netzplanung in Deutschland*, maaliskuu 2008.

⁽²⁾ *Bio-energy and the European Pulp and Paper Industry — An Impact Assessment*, McKinsey, Pöyry, CEPI, elokuu 2007.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Valkoinen kirja — Yhdessä terveyden hyväksi: EU:n strateginen toimintamalli vuosiksi 2008–2013"

KOM(2007) 630 lopullinen

(2009/C 77/23)

Euroopan komissio päätti 23. lokakuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Valkoinen kirja — Yhdessä terveyden hyväksi: EU:n strateginen toimintamalli vuosiksi 2008–2013

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Ágnes Cser.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 114 ääntä puolesta ja 4 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää komission valkoista kirjaa "Yhdessä terveyden hyväksi" tervetulleena. Myös ETSK korostaa terveyden, taloudellisen hyvinvoinnin ja kilpailukyvyyn keskinäistä yhteyttä. Lisäksi komitea tunnustaa kansalaisten oikeuden vaikuttaa fyysiseen ja henkiseen terveyteensä sekä laadukkaan terveydenhuollon saatavuuteen.

1.2 ETSK hyväksyy neuvoston tavoin terveystieteen perustelut ja yhteiset arvot, joita ovat mm. universaalisuus, laadukkaan hoidon saanti, oikeudenmukaisuus ja yhteisvastuullisuus⁽¹⁾. ETSK odottaa, että kansanterveyttä kehitetään näiden peruseriaatteiden pohjalta ja että sovelletaan lähestymistapaa, jonka mukaan terveystieteen kohdat otetaan huomioon kaikilla politiikanaloilla. ETSK katsoo, että sisämarkkinoilla on tärkeä sovitaa yhteen kauppapolitiikka, talouspolitiikka ja kilpailupolitiikka palvelemaan unionin poliittista tavoitetta taata kansanterveyden korkea taso ihmisten terveyden edistämiseksi, ylläpitämiseksi ja parantamiseksi.

1.3 Komitea on komission kanssa yhtä mieltä siitä, ettei aktiivinen unionin kansalaisuus ole mahdollinen, ellei perusoikeuksia — ja erityisesti sairaiden perusoikeuksia — tiedosteta, korosteta ja taata ja ellei niistä tiedoteta asianmukaisesti. ETSK tukee myös tätä komission näkemystä. Eurooppalaista terveystieteen politiikkaa ei ole mahdollista toteuttaa ilman näitä tekijöitä.

1.4 Komitea kannattaa komission asettamia painopisteitä, erityisesti rajatylittävien suurten epidemioiden ja vakavien terveysuhkien torjuntaa sekä toimia, jotka koskevat katastrofien ehkäisy- ja hälytysjärjestelmiä, kansanterveyden suojelua sekä tupakan ja alkoholin väärinkäytön ehkäisyä.

1.5 Varmistettaessa strategian hyväksyntä ja toteutettaessa strategiaa EU:n erillisvirastojen⁽²⁾ jatkuvalla ja koordinoitulla työpanoksella on merkittävä rooli.

⁽¹⁾ Neuvoston päätelmät Euroopan unionin terveystieteen yhteisistä arvoista ja periaatteista (C 2006 146/01).

⁽²⁾ Wienissä toimiva Euroopan unionin perusoikeusvirasto, Bilbaossa toimiva Euroopan työturvallisuus- ja työterveysvirasto, Tukholmassa toimiva tautien ehkäisy- ja valvonnan eurooppalainen keskus jne.

1.6 Strategian onnistumismahdollisuuksien parantamiseksi komitea kannattaa yhteisön tasolla toteutettavan tietojenkeruun täsmentämistä sekä tietojen yhteistä analysointia. Aitojen ja vertailukelpoisten indikaattoreiden lisäksi on huolehdittava siitä, että tietokannat ovat ajan tasalla, ja kehitettävä menetelmiä, joilla valvotaan kerättyjen tietojen täsmällisyyttä. Komitea huomauttaa kuitenkin, että luonteeltaan henkilökohtaisten tietojen suojelusta on huolehdittava tinkimättä.

1.6.1 ETSK katsoo, että rajatylittäviä terveystieteen palveluja tarvitsevien tulisi saada tietoa oikeudestaan laadukkaaseen hoitoon. Lisäksi jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että vapaa palvelujen tarjonta ei johda alalla sosiaaliseen polkumyyntiin, koska se olisi vahingollista hoitohenkilöstölle ja sen ammattitaidolle sekä lopulta myös potilaille.

1.7 ETSK pitää tervetulleena komission ilmoitusta, jonka mukaan tavoitteena on poistaa jäsenvaltioissa ja niiden kesken vallitseva syvä eriarvoisuus. Komitea muistuttaa kuitenkin komissiota siitä, että edistettäessä potilaiden ja terveydenhuoltoalan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta on huolehdittava siitä, ettei mainittu eriarvoisuus lisäänty.

1.8 ETSK kannattaa komission aikomusta vahvistaa ja edistää ennaltaehkäisyä ja pitää tervetulleena, että komissio pyrkii toteuttamaan eri-ikäisille suunnattuja terveystieteen ohjelmia. Julkisen palvelun radio- ja tv-lähetysillä tulisi olla merkittävä rooli. Ne tulisi suunnata unionin kansalaisista suuren osan muodostavalle köyhimmälle väestöosalle sekä erityisesti lapsille ja nuorille, joilla ei ole muuta keinoa saada objektiivista ja arvokasta tietoa.

1.9 ETSK esittää pitkäjänteistä kampanjaa aiheesta "Terve eurooppalainen", joka kattaisi koko viisivuotisen strategian. Tähän liittyvä säännöllisesti päivitetty vuosiohjelma ja koottava palaute mahdollistaisivat jatkuvan arvioinnin ja tarvittaessa strategian sopeuttamisen. Komitea suosittelee komissiolle, että se jatkaisi sekä strategian että ohjelman tai kampanjan kesto kymmeneen vuoteen. Tavoitteena olisi edistää nykyistä terveellisempiä elintapoja Euroopan unionin kansalaisten parissa.

1.10 ETSK pitää kiinni siitä, että alan toimijoiden on osallistuttava strategian tunnetuksi tekemiseen, siitä käytävän keskustelun herättämiseen ja sen toteuttamiseen. Tällaisen avoimuuden ja yhteistyön avulla voidaan varmistaa strategian hyväksyntä ja osallistavan demokratian toteutuminen.

1.11 ETSK kiinnittää komission huomiota työterveyden ja -turvallisuuden merkitykseen ja kehottaa sitä vahvistamaan yhteisön politiikoissa koordinoitua yhteistyötä, johon osallistuvat työmarkkinaosapuolet ja jäsenvaltiot, ja painottamaan tässä yhteydessä ehkäisyn ja suojelun merkitystä.

1.12 Komitea ehdottaa, että eri politiikanalojen asiantuntijat, työmarkkinaosapuolten edustajat, ammattialajärjestöt ja kansallisyhteiskunta perustavat yhteistyötä varten paikallis-, alue-, jäsenvaltio- ja unionitasolla toimivia foorumeja. Nämä eri tasoilla toimivat foorumit voitaisiin verkottaa, ja ne voisivat edistää tietojenvaihtoa ja eri etujen huomioonottamista. Lisäksi ne mahdollistaisivat jäsenvaltioiden ja unionin politiikkojen erottamisen toisistaan ja edistäisivät niiden hyväksymistä. Näiden laajakantoisten yhteistyöfoorumien yhtenä osa-alueena tulisi olla kansalaisten valistaminen niin yksilön kuin yhteisönkin asianmukaisesta käyttäytymisestä vakavien terveyskriisien varalta. Tämä mahdollistaisi tarvittaessa tehokkaan kriisinhallinnan, joka olisi kaikkien eduksi.

1.13 ETSK suosittelee vastaavien foorumien perustamista unionin kansainvälisten suhteiden saralla. Ne toimisivat yhteistyössä kansainvälisten organisaatioiden kanssa. Toimintaan osallistuisivat myös asianomaiset toimijat, ja foorumit käsitelisivät poliittisia kysymyksiä sekä strategioiden laatimista ja toteuttamista.

1.14 ETSK kannattaa jäsenvaltioiden terveydenhuoltojärjestelmien piirissä tehtävää innovointia ja pitää sähköisen terveydenhuollon edistymistä tervetulleena. Jotta voidaan taata toissijaisuusperiaatteen toteutuminen ja potilaiden oikeudet, on alaan liittyviä kysymyksiä tarpeen tarkastella edelleen sekä etsiä lisää ratkaisumalleja.

1.15 ETSK on pettynyt siihen, ettei kaikkia unionin kansalaisia koskevalla strategialla ole omaa talousarviota. Uuden strategian tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi komitea suosittaa EU:n talousarvion tarkistusta⁽³⁾ sekä kansalaisten terveyteen liittyvien hankkeiden määrittelyä. Myös niiden arviointi ja seuranta tulisi varmistaa, samoin kuin entistä parempi yhteensovittaminen. Strategiaa toteutettaessa tulisi huolehtia siitä, että hankeluonteisen rahoituksen lisäksi vuoden 2013 jälkeen tuleviin uusiin ja toistuviin tehtäviin on käytettävissä budjettirahoitusta.

⁽³⁾ Ks. ETSK:n 12. maaliskuuta 2008 antama lausunto aiheesta "EU:n talousarvion uudistus ja tuleva rahoitus" (esittelijä: Susanna Florio) (EUVL C 204, 9.8.2008).

2. Yleistä

2.1 Korkeatasoinen terveydenhoito on osa eurooppalaista yhteiskuntamallia, joka perustuu yhteisvastuun kaltaisiin keskeisiin arvoihin, ja sitä olisi kehitettävä aktiivisesti⁽⁴⁾.

2.2 Oikeus vaikuttaa henkiseen ja fyysiseen terveyteen ja terveydenhoidon saatavuus henkisissä ja fyysisissä ongelmissa kuuluu unionin kansalaisen perusoikeuksiin ja on yksi tärkeimmistä aktiivista unionin kansalaisuutta edistävästä tekijöistä.

2.3 Unionin kansalainen on asetettava keskiöön ja toimittava yhdessä yhteisön terveys- ja turvallisuusstrategian rakentamiseksi.

2.4 Euroopan unionissa on olennaista torjua köyhyyttä ja taata kaikille pääsy laadukkaaseen terveydenhuollon piiriin. Kyseessä on perusindikaattori, jolla mitataan terveydenhuollon toimivuuden lisäksi myös kilpailukyyn edistämistä⁽⁵⁾.

3. Valkoisen kirjan sisältö

3.1 Komissio järjesti käsiteltävänä olevasta aiheesta kaksi kuulemistilaisuutta. Tässä yhteydessä kävi ilmi, että uuden eurooppalaisen terveyspoliittisen strategian luomisella on yleistä kannatusta. Lisäksi toivottiin komission ja jäsenvaltioiden yhteistyön tiivistämistä, jotta terveydensuojelua EU:ssa voitaisiin parantaa entisestään.

3.2 Julkisen kuulemisen yhteydessä korostettiin useita olennaisia kysymyksiä:

- terveyteen kohdistuvien uhkien torjunta
- terveyteen liittyvä eriarvoisuus, myös sukupuolten välillä
- kansalaisille suunnatun tiedottamisen tärkeys
- rajatylittävien terveyspalvelujen laatu ja turvallisuus
- keskeisimpien terveyteen vaikuttavien ja elintapoihin liittyvien tekijöiden — esim. ravitsemus, liikunta, alkoholin käyttö, tupakointi — ja psyykkisen terveyden määrittely
- tarve kehittää eurooppalaisen terveysstrategian tueksi eurooppalainen tietojärjestelmä.

3.3 Lissabonin sopimuksessa, joka allekirjoitettiin 13. joulukuuta 2007, täydennetään ja täsmennetään EY:n perustamissopimuksen 152 artiklaa siten, että viittaus ihmisten terveyteen korvataan viittauksella fyysiseen ja mielenterveyteen. Myös sopimuksen sisältöä laajennetaan tältä osin: sopimuksessa määrätään vakavien rajatylittävien terveysuhkien seurannasta, niistä hälyttämisestä ja niiden torjunnasta.

⁽⁴⁾ ETSK:n 6. heinäkuuta 2006 antama lausunto aiheesta "Sosiaalinen koheesio: eurooppalaisen yhteiskuntamallin sisältö" (omaaloitteinen lausunto), esittelijä: Ernst Ehnmark (EUVL C 309, 16.12.2006).

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Lissabonin strategian täytäntöönpanon nykytilanne ja tulevaisuudennäkymät".

3.4 Valkoisessa kirjassa korostetaan terveyttä koskevia yhteisiä arvoja, kuten oikeutta laadukkaaseen hoitoon, yhdenvertaisuutta ja solidaarisuutta. Komission laatima yhteinen strategia perustuu neljään perusperiaatteeseen:

- terveyttä koskevat yhteiset arvot
- terveys suurimpana rikkautena
- terveys kaikissa politiikoissa
- EU:n roolin vahvistaminen terveysasioissa maailmanlaajuisesti.

3.5 Tältä pohjalta komissio on asettanut tuleviksi vuosiksi kolme keskeistä tavoitetta:

- Edistetään hyvää terveyttä ikääntyvässä Euroopassa.
- Suojataan kansalaisia terveysuhkilta.
- Tuetaan dynaamisia terveydenhuoltojärjestelmiä ja uusia teknologioita.

Lisäksi komissio esittää 18 ehdotusta toimiksi, joilla nämä tavoitteet voidaan saavuttaa.

4. Erityistä

4.1 ETSK kannattaa valkoisessa kirjassa esitettyjä perusperiaatteita ja pitää periaatetta ”terveys kaikissa politiikoissa” (*Health in All Policies*, HIAP) tervetulleena. Strategian edistäminen ja toteuttaminen edellyttää paljon nykyistä tiiviimpää yhteistyötä komission, työmarkkinaosapuolien, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden, akateemisten piirien ja tiedotusvälineiden kesken.

4.2 Komitea on samaa mieltä kansanterveyteen kohdistuvasta kolmesta pääasiallisesta globaalista haasteesta. Ne ovat jatkuvasti muuntuvien mikrobiologisten uhkien torjunta, ihmisten käyttäytymistapojen ja tottumusten muuttuminen sekä entistä paremman erottuvuuden aikaansaaminen ja lisärahoituksen hankkiminen ⁽⁶⁾. Lisäksi komitea tiedostaa seuraavat EU:n haasteet ja unionin mahdollisuudet vastata niihin:

- väestön ikääntyminen, joka on jatkuva haaste sairauksien diagnosoinnille, terveydenhuollolle ja sairaanhoidolle
- terveyteen kohdistuvat uhat, kuten tarttuvien tautien aiheuttamat pandemiat ja bioterrorismi, jotka ovat kasvava huolenaihe
- ilmastonmuutos ja globalisaatioon liittyvät piilevät uhat
- näiden lisäksi uusien teknologioiden, terveyden edistämiskeinojen sekä sairauksien ehkäisyn ja hoidon dynaaminen kehitys.

4.3 ETSK korostaa, että asianomaisilla toimijoilla (julkisviranomaisilla, työmarkkinaosapuolilla, kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla ja etenkin potilasjärjestöillä ja kuluttajajärjestöillä) tulee olla aktiivinen ja ratkaiseva rooli, kun on kyse ongelmien

⁽⁶⁾ WHO:n pääjohtajan Margaret **Chanin** Belgradissa 18. syyskuuta 2007 WHO:n Euroopan aluekomitean kokouksessa esittämä puheenvuoro, http://www.who.int/dg/speeches/2007/20070918_belgrade/en/index.html

määrittämisestä ja niiden ratkaisemisesta sekä terveysnäkökohdat huomioon ottavan käyttäytymisen edistämiseksi.

4.4 Komitea on pettynyt siihen, ettei työmarkkinaosapuolia, kansalaisyhteiskunnan toimijoita, ammattialajärjestöjä ja edustavia potilasjärjestöjä ole otettu mukaan. ETSK katsoo, että paikallis-, alue-, jäsenvaltio- ja unionitasolla olisi tehtävä yhteiskunnalliseen kumppanuuteen lukeutuvaa yhteistyötä julkisviranomaisien kanssa ja että terveysstrategian toteuttaminen ja EU:n taloudellinen menestys edellyttävät välttämättä rahoituksen tehokasta hyödyntämistä.

5. Eurooppalaisten terveys

5.1 ETSK on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että Euroopan unionin kansalaisten toimintasuunnitelman toteuttamisen myötä eurooppalaisen terveyspolitiikan keskeiseksi lähtökohdaksi on otettava kansalaisten ja potilaiden oikeudet. Terveiden edistämiseksi on myös paikallaan kehittää aktiivisesti yhteisvastuuta, joka on eurooppalaisen yhteiskuntamallin liikkeelle paneva voima ⁽⁷⁾.

5.2 Komitea kannattaa terveysalallakin aktiivista unionin kansalaisuutta. Se puolestaan edellyttää terveysnäkökohtien huolellista huomioon ottamista. EU:n ja jäsenvaltioiden tähän asti toteuttamista toimista huolimatta kansalaisten terveydentilassa on edelleen huomattavia eroja ⁽⁸⁾. Sama pätee heidän mahdollisuuksiinsa elää terveellisesti sekä — erityisesti miesten ja naisten sekä muita heikommassa asemassa olevien — yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin ⁽⁹⁾. ETSK kehottaa komissiota kartoittamaan epäkohdat, joista mainitut ryhmät kärsivät, ja etsimään niihin täsmälliset ratkaisut sekä asianmukaiset tukijärjestelmät. Tässä yhteydessä on paikallaan edistää myös jäsenvaltioiden yhteistyötä. Samalla on otettava huomioon väestörakenteen muutokset ja edistettävä ikääntyneiden terveyden arviointiin ja ylläpitoon tarkoitettuja ohjelmia, millä olisi myönteinen vaikutus koko yhteiskuntaan.

5.3 Kun otetaan huomioon jäsenvaltioissa ja niiden välillä vallitsevat erot, komitea kannattaa yhteistä tavoitetta, jonka mukaan terveyspolitiikan tulisi osaltaan edistää köyhyyden vähentämiseen ja sen poistamiseen tähtääviä strategioita. Vaikka terveydenhuollon menot jatkavat kasvuaan, se ei saa missään tapauksessa johtaa elintason laskuun eikä yksilöiden ja perheiden köhytykseen EU:ssa eikä sen ulkopuolella. Kun on kyse terveyspalvelujen käyttämisestä, on yhdenvertaisuuden lisäksi taattava asianmukainen valikoima kaikkien käytettävissä olevia julkisia sosiaali- ja terveyspalveluita, yhdenvertainen kohtelu terveydenhuollossa sekä myös taloudelliset mahdollisuudet hyödyntää sijainniltaan riittävän lähellä tarjottavia palveluja. On huolehditava siitä, että yhteiskunnassamme vallitseva rikkaiden ja köyhien välinen kuilu ei enää kasva.

⁽⁷⁾ ETSK:n 26. syyskuuta 2007 antama lausunto aiheesta ”Potilaan oikeudet” (oma-aloitteinen lausunto), esittelijä: Lucien **Bouis** (EUVL C 10, 15.1.2008).

⁽⁸⁾ Ks. vaikutustenarviointi: Italiassa mies voi odottaa elävänsä terveenä 71-vuotiaaksi, Unkarissa puolestaan vain 53-vuotiaaksi.

⁽⁹⁾ ETSK:n 13. syyskuuta 2006 antama lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — Naisten ja miesten tasa-arvon etenemissuunnitelma 2006–2010”, esittelijä: Grace **Attard** (EUVL C 318, 23.12.2006).

5.4 ETSK katsoo, että kaikkien unionin kansalaisten tulisi nauttia yhdenvertaisesta oikeudesta vaikuttaa fyysiseen ja henkiseen terveyteensä sekä saada apua fyysisissä ja henkisissä ongelmissaan. Tähän päästään vasta kun muita heikommassa asemassa oleviin, kuten syrjäytyneisiin ja jatkuvasti köyhyydestä kärsiviin ryhmiin tai uskonnollisista syistä pois suljettuihin, kiinnitetään erityistä huomiota. Kansanterveyden edistäminen edellyttää huomion kohdistamista nykyistä enemmän etenkin muita heikommassa asemassa olevien ryhmien mielenterveyteen ⁽¹⁰⁾.

5.5 ETSK ehdottaa, että jäsenvaltiot edistävät kulttuurienvälisiä vuoropuhelua, kun halutaan tukea unionin ja sen kansalaisten toimia, jotka koskevat etenkin terveyspalvelujen tarjontaa ja käyttämistä. Kulttuurisen ja kielellisen monimuotoisuuden tunnustaminen ja tukeminen voivat edistää huomattavasti terveystietoisuuden ja keskinäisen avun legitimiyyttä ja yleistä omaksumista ⁽¹¹⁾ sekä riittävän aikaista ehkäisyä ja hoitoa.

5.6 Komitea kehottaa komissiota laatimaan ehdotuksia siitä, miten terveysnäkökohdat voitaisiin ottaa huomioon kaikessa unionin politiikassa. Tavoitteena on, että riippumattonta tietoa fyysisestä ja mielenterveydestä on myös tarjolla niille kansalaisille, joilla ei ole käytössään internetiä, sekä muita heikommassa asemassa oleville, joiden määrä valitettavasti jatkaa kasvuaan. Tähän tulisi päästä yhteistyössä ei-kaupallisten radioiden ja televisioiden kanssa, joiden kanavilla voitaisiin lähettää kansanterveyteen sekä yleensä terveyteen (ja sairauksien ehkäisyyn) liittyvää tietoa sekä ohjeita siitä, mistä tarvittaessa löytää terveydentilan seuranta ja sairauden hoitoa tarjoavat tahot. Tässä yhteydessä voitaisiin myös hyödyntää sekä potilaita että terveydenhuollon henkilöstöä palvelevia viestintävälineitä, kuten internetiä.

5.7 ETSK korostaa, että tupakoinnin vastaiset kampanjat, elintarvikkeiden yhteisten pakkausmerkintästandardien kehittäminen, lääkealan tutkimus sekä verkkovälitteisen terveydenhuollon kehittäminen ja edistäminen ovat aloja, jotka antavat toimille lisäarvoa. Monella alalla parhaiden käytäntöjen vaihto ja suorituskyvyn arviointi voivat olla avaintekijöitä rajallisen rahoituksen tehokkaassa hyödyntämisessä.

5.8 ETSK pitää perhetukipolitiikkaa sekä koulutusta ja riittävää tukea tärkeinä terveysnäkökohdat tiedostavan asenteen muodostamiseksi. Tämä valistus voisi alkaa jo raskausaikana lasta odottaessa ⁽¹²⁾. Komitea suosittelee unionin kansalaisten edistämistä pitkäkestoisella kampanjalla ”Terve eurooppalainen”.

⁽¹⁰⁾ ETSK:n 17. toukokuuta 2006 antama lausunto aiheesta ”Vihreä kirja — Väestön mielenterveyden parantaminen — Tavoitteena Euroopan unionin mielenterveysstrategia”, esittelijä: Adrien **Bedossa** (EUVL C 195, 18.8.2006).

⁽¹¹⁾ ETSK:n 20. huhtikuuta 2006 antama lausunto aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös Euroopan kulttuurienvälisen vuoropuhelun teemavuodesta (2008)”, esittelijä: Agnes **Cser** (EUVL C 185, 8.8.2006).

⁽¹²⁾ Esimerkkinä voidaan mainita Unkarin sairaanhoitajien verkosto, joka seuraa lapsia ja heidän perheitään raskauden alusta aina siihen saakka kun lapsi täyttää 18 vuotta.

5.9 Vaikka komitea kannattaakin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja tunnustaa potilaiden oikeudet, se kiinnittää komission huomiota siihen, ettei potilaiden eikä terveydenhuoltoalan henkilöstön liikkuminen saa missään tapauksessa lisätä nykyisestä terveyteen liittyvää eriarvoisuutta. Itse asiassa vallitsevat erot on pyrittävä poistamaan ⁽¹³⁾.

5.10 ETSK katsoo, että asianmukaiset ja laadukkaat julkiset sosiaali- ja terveyspalvelut ovat välttämätön ennakkoehto laadullisesti ja määrällisesti asianmukaiselle alan ammattilaisten koulutukselle. Tämän vuoksi on paikallaan nostaa alan työntekijöiden palkkatasoa ja taata heille nykyistä parempi yhteiskunnallinen arvonanto ja arvostus. Näin voidaan lisätä alan houkuttelevuutta nuorten silmissä. Komitea on huolissaan sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla työskentelevien terveydestä, sillä alan työntekijät ikääntyvät ja alalla kärsitään loppuun palamisesta ja työperäisestä stressistä. Tämän vuoksi komitea katsookin, että sosiaali- ja terveysalalla tehtävän työn arvostusta tulee nostaa ja korostaa sitä, että alan työntekijät tekevät arvokasta työtä terveyden edistämiseksi koko yhteiskunnassa.

5.11 Jäsenvaltiotasolla on tietoisesti pyrittävä kehittämään määrätietoista terveyspolitiikkaa. Se on toteutettavissa ainoastaan, mikäli siihen ohjataan riittävästi budjettivaroja ja/tai sosiaaliturvaan tarkoitettuja määrärahoja. Jäsenvaltioiden ei pidä investoida pelkästään väestönsä vaurauteen vaan myös kansalaistensa hyvinvointiin.

6. Rajatylittävät ja globaalit kysymykset

6.1 ETSK on samaa mieltä siitä, että unionilla voi olla merkittävä rooli sekä EU:ssa että sen rajojen ulkopuolella, kun on kyse globalisaatiosta ja terveydestä. Se voi osallistua maailmanlaajuisten terveysongelmien ratkaisuun sekä tarjota katastrofitilanteisiin, pandemioihin ja ilmastonmuutoksen uusiin haasteisiin eurooppalaisia ratkaisuja. Lisäksi se voi helpottaa erityisesti korvausrahastosta maailmanlaajuisista alan henkilöstöpulaa ⁽¹⁴⁾. Unioni voi myös tarjota lisäarvoa, kun on kyse lääkkeiden saatavuuden parantamisesta.

6.2 Nykyiset (HIV/AIDS) ja uudet rajatylittävät terveysuhat korostavat entisestään EU:n roolia lisäarvon tuottajana, sillä jäsenvaltiot eivät voi erikseen toimia tehokkaasti tällaisten ongelmien ratkaisemiseksi (kolmoishoidon saavutettavuuskysymykset). Tämä pätee erityisesti tartuntatauteihin, kun on kyse valvonnan ja suojelun vahvistamisesta sekä ennaltaehkäisyyn koordinoituna järjestämisestä.

⁽¹³⁾ ETSK:n 27. lokakuuta 2004 antama lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto — Potilaiden liikkuvuudesta ja terveydenhuollon kehitysuuntauksista Euroopan unionissa järjestetyn korkean tason pohdintaprosessin jatkotoimet”, esittelijä: Adrien **Bedossa** (EUVL C 120, 20.5.2005).

⁽¹⁴⁾ ETSK:n 11. heinäkuuta 2007 antama lausunto aiheesta ”Terveydenhuolto ja maahanmuutto” (valmisteleva lausunto), esittelijät: Sukhdev **Sharma** ja Agnes **Cser** (EUVL C 256, 27.10.2007).

6.3 ETSK pahoittelee sitä, ettei komissio ole ehdottanut erityistoimia tueksi alan henkilöstölle, sillä se on avainasemassa eurooppalaisen terveysstrategian onnistumista ajatellen. On selvää, että henkilöstöpula ja terveystalvelujen puutteet tai puuttuminen liittyvät toisiinsa.

6.4 ETSK pitää kiinni siitä, että lääkärin, potilaiden ja kaikkien muiden terveydenhuoltoalan työntekijöiden välisissä suhteissa on tärkeää huolehtia potilaan oikeuksista ottamalla pohjaksi eettiset lähtökohdat. Muuttuvassa ja kehittyvässä maailmassa — tässä yhteydessä voidaan mainita terveydenhuoltotekniikan dynaaminen kehitys — on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota etiikkaan ja henkilötietojen suojeluun. Tämän vuoksi koulutuksessa ja jatkokoulutuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota näihin seikkoihin.

6.5 ETSK kiinnittää huomiota siihen, että terveydenhuoltoalan työntekijäpula pahenee koko ajan ja ammatissa toimivat ikääntyvät. Näin ollen työntekijöiden rekrytoinnissa on noudatettava aidosti eettistä lähestymistapaa. Myös jäsenvaltioista ja unionin ulkopuolelta tulevien terveydenhuoltoalan ammattilaisten tilanne edellyttää asianmukaista, kotouttamista, pätevyyksiä ja palkkausta koskevaa politiikkaa. On paikallaan selvittää keinoja edistää pätevien terveydenhuoltoalan ammattilaisten paluuta lähtömaihin niiden terveydenhuoltojärjestelmien kehittämiseksi. Yhteisön sisällä tapahtuvien hoitoalan henkilöstön siirtymiskysymyksissä jäsenvaltioiden tulisi valvoa, että vapaa palvelujen tarjonta ei johda sosiaaliseen polkumyyntiin, koska se olisi vahingollista hoitohenkilöstölle ja sen ammattitaidolle sekä viime kädessä myös potilaille.

7. Strategian hyväksyminen ja toteutus

7.1 ETSK pahoittelee sitä, ettei unionin kansalaisten tilanteesta ole käytettävissä riittävästi objektiivista, vertailu- eikä analyysikelpoista tietoa. Ei ole olemassa seurantarjestelmää, joka mahdollistaisi vertailun jäsenvaltioiden tai alueiden kesken. Työsuojelusta saatavissa tiedoissa on myös huomattavia aukkoja ja katvealueita⁽¹⁵⁾. Tietyillä EU:n erillisvirastoilla on tässä yhteydessä merkittävä rooli.

7.2 Komitea suosittelee, että relevanttien tilastotietojen keräämiseen ja mittareiden määrittelyyn panostetaan alue-, jäsenvaltio- ja EU-tasolla enemmän.

7.3 Uudistetun Lissabonin strategian onnistuminen riippuu pitkälti työntekijöiden työsuojelun toteutumisesta. Koska aikuinen viettää kolmanneksen elämästään työpaikalla, on työoloilla erityinen merkitys terveydelle. Lisäksi vaarallinen tai terveydelle haitallinen työympäristö voi alentaa BKT:tä 3–5 prosenttia. Työsuojelussa ja sen varmistamisessa tärkeintä on ennaltaehkäisy. Pk-yritykset työllistävät yli 80 prosenttia

työvoimasta, ja niitä tulisikin tukea, mikäli ne noudattavat työehtosopimuksia, sillä ne ovat tässä yhteydessä (monikansallisia yrityksiä) huonommassa asemassa niin yleisiä mahdollisuuksia kuin rahoitustakin ajatellen. Lisäksi ETSK pahoittelee sitä, etteivät itsenäiset ammatinharjoittajat kuulu työsuojelun piiriin.

7.4 Komitea kannattaa jäsenvaltioiden terveydenhuoltojärjestelmien sopeuttamista siten, että tavoitteena on palveluiden laadun parantaminen. Jäsenvaltioissa vallitsevien ja niiden välisten erojen poistamiseksi on tärkeää selvittää jäsenvaltioiden vastuiden lisäksi myös alueiden rooli. Tämä ei missään tapauksessa saa merkitä jäsenvaltion velvollisuuksien siirtämistä alueille. ETSK on tässä yhteydessä erittäin pahoillaan eräissä jäsenvaltioissa parhaillaan toteutettavista terveydenhuoltojärjestelmien uudistuksista, joiden tarkoituksen on rajoittaa julkisia sairausvakuutusjärjestelmiä sekä yksityistää laajasti julkisia terveydenhuoltojärjestelmiä.

7.5 ETSK kannattaa komission tavoitetta suosia ja edistää ennaltaehkäisyä sekä komission aikomusta ryhtyä toimiin ikääntyneiden, lasten ja nuorten terveydentilan parantamiseksi. Näiden tavoitteiden käytännön toteutus riippuu myöskin pitkälti toimintaehdotuksista, jotka koskevat tupakointia, ravitsemusta, alkoholinkäyttöä, mielenterveyttä (mukaan luettuna Alzheimerin tauti) ja syöpäseulontaa⁽¹⁶⁾.

7.6 Komitea pitää tekniikan kehitysaskeleita tervetulleina. Se ei kuitenkaan katso, että esitettyä sähköistä terveydenhuoltoa koskeva ratkaisu riittäisi takaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet. Alan ammattilaisten näkemys asiasta ei ole tiedossa. Viitatus kulujen vähenemiseen ja entistä henkilökeskeisempään lähestymistapaan on perusteltu, mutta toimia, joilla varmistetaan potilaan oikeudet ja jäsenvaltioiden vastuu terveydenhuollon kehittämisestä ja valvonnasta, ei selvitetä riittävän yksityiskohtaisesti.

7.7 ETSK kannattaa tiiviimpää yhteistyötä ja uusia aloitteita kansainvälisten organisaatioiden kanssa. Koska EU:lla on johtava rooli kansainvälisen avun saralla, komitea kannattaa WHO:n kanssa tehtävän yhteistyön lisäämistä.

7.8 Mikäli unioni haluaa edistää WHO:n 21. vuosisadan tavoitteiden toteutumista, sen on tehtävä tehokasta yhteistyötä jäsenvaltioiden, YK:n eri elinten, WHO:n, ILO:n, muiden kansainvälisten organisaatioiden ja kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) kanssa. Lisäksi tulee vahvistaa suhteita kansainvälisiin rahoituslaitoksiin, kuten Kansainväliseen valuuttarahastoon ja Maailmanpankkiin ja edistää työmarkkinaosapuolten, ammattialajärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan ja etenkin potilaiden ja kuluttajajärjestöjen kansainvälisten keskustelufoorumien muodostamista.

⁽¹⁵⁾ ETSK:n 29. toukokuuta 2008 antama lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle ja alueiden komitealle — Työn laadun ja tuottavuuden parantaminen: yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategia vuosiksi 2007–2012”, esittelijä: Agnes Cser — SOC/258 (EUVL C 224, 30.8.2008).

⁽¹⁶⁾ ETSK:n 30. toukokuuta 2007 antama lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle sekä alueiden komitealle — EU:n strategia jäsenvaltioiden tukemiseksi alkoholiin liittyvien haittojen vähentämisessä”, esittelijät: Jillian van Turnhout ja Thomas Janson (EUVL C 175, 27.7.2007) ja ETSK:n 28. syyskuuta 2005 antama lausunto aiheesta ”Liikaliikavuus Euroopassa — järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan eri osapuolten rooli ja vastuu” (oma-aloitteinen lausunto), esittelijä: Madi Sharma (EUVL C 24, 30.1.2006).

7.9 Komitea suosittelee, että EU:n entistä vahvemman kansainvälisen roolin myötä myös sille varattaisiin komitean toimivallan mukainen nykyistä aktiivisempi rooli tiettyjen kysymysten kansainvälisessä käsittelyssä erityisesti kun on kyse ilmastonmuutoksen ihmisten terveydelle asettamista uusista haasteista.

7.10 Terveysstrategia on otettava pysyvästi EU:n naapuruuspolitiikan ja kansainvälisen politiikan asialistalle. Tämä on tärkeää, jotta voidaan vastata terveyteen kohdistuviin uusiin haasteisiin, pandemioihin, katastrofien seurauksiin ja ilmastonmuutoksesta tai muista tekijöistä johtuviin uusiin terveysongelmiin.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

8. Resurssit ja taloudelliset voimavarat

8.1 ETSK tähdentää, että terveysstrategia otetaan huomioon kaikilla unionin politiikanaloilla. Tarvittavat rahoitusresurssit on taattava, koska valkoisessa kirjassa todetaan, ettei täydentävää rahoitusta tätä tarkoitusta varten ole talousarvioon varattu. Komitea epäileekin, voivatko yhteisön tasolla toteutettava valvonta ja valvontamekanismien vahvistamiseen ja terveysuhkien käsittelyyn liittyvät ehdotukset onnistua, ellei niihin varata riittävästi rahoitusta. Hankkeiden asianmukaisen rahoituksen varmistamiseksi ja EU:n politiikkojen jatkuvuuden vuoksi olisi paikallaan huolehtia kunkin tehtävän kohdalla erityisestä ja jatkuvasta budjettirahoituksesta ⁽¹⁷⁾.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ ETSK:n 5. heinäkuuta 2006 antama lausunto aiheesta "Ehdotus: neuvoston päätös Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä (//EY, Euratom)", esittelijä: Agnes Cser (EUVL C 309, 16.12.2006).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Syrjinnän vastaisten toimenpiteiden laajentaminen työelämän ulkopuolelle ja yhden kattavan syrjinnänvastaisen direktiivin tarve” (omaaloitteinen lausunto)

(2009/C 77/24)

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

Syrjinnän vastaisten toimenpiteiden laajentaminen työelämän ulkopuolelle ja yhden kattavan syrjinnänvastaisen direktiivin tarve.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat ja kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Nicholas **Crook**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 112 ääntä puolesta ja 3 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Oikeus yhdenvertaisuuteen on sekä yleismaailmallinen oikeus että yhteisön oikeuden perusperiaate. Se on esitetty perusoikeuskirjassa. Sen lähteenä ovat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty eurooppalainen yleissopimus, muut kaikkien jäsenvaltioiden allekirjoittamat kansainväliset asiakirjat ja jäsenvaltioiden yhteinen valtiosääntöperinne.

1.2 EY:n perustamissopimuksen 13 artikla velvoittaa unionin torjumaan sukupuoleen, rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää toimivaltansa puitteissa. Lissabonin sopimuksessa syrjinnän torjuminen asetetaan EU:n erityiseksi tavoitteeksi.

1.3 EY:n perustamissopimuksen 13 artiklassa esitettyihin syihin perustuva syrjintä voi vaarantaa Euroopan yhteisölle perustamissopimuksen 2 artiklassa asetetut tavoitteet, joita ovat muun muassa työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen korkean tason, miesten ja naisten välisen tasa-arvon, elintason ja elämänlaadun nousun sekä jäsenvaltioiden välisen taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja yhteisvastuullisuuden edistäminen.

1.4 Tehokas suojele syrjinnältä muilla kuin työhön liittyvillä aloilla on tärkeää, jotta voidaan varmistaa demokraattisten, suvaitsevaisten yhteiskuntien kehittäminen niin, että moninaisuuden ilmaiseminen on mahdollista ja kaikki kansalaiset voivat osallistua täysimittaisesti talous- ja yhteiskunnalliseen elämään ja integroitua siihen.

1.5 EU:ssa tulee ryhtyä toimiin jatkuvan eriarvoisuuden ja syrjinnän torjumiseksi. Syrjintä vahingoittaa yksilöitä ja Euroopan yhteiskuntia yleisestikin. EU:n nykyinen lainsäädäntö on tältä osin riittämätöntä. EU:n lainsäädäntö suojelee kaikelta 13 artiklassa mainittuihin syihin perustuvasta syrjinnästä työssä ja ammatissa, ja lisäksi se suojaa rotuun tai etniseen alkuperään perustuvasta syrjinnästä sosiaalisessa suojelussa, johon kuuluvat sosiaaliturva ja terveydenhuolto, sosiaalietuudet, koulutus sekä tavaroiden ja palvelujen saatavuus, mukaan lukien asuminen ja

tavaroiden ja palvelujen saatavuus sukupuolen perusteella. Sen sijaan EU:n lainsäädäntö ei suojele uskonnon tai vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai sukupuolisen suuntautumisen perusteella tapahtuvasta syrjinnästä työelämän ulkopuolella. EU:n syrjinnänvastaisessa lainsäädännössä ei tunnisteta moniperusteista syrjintää eikä anneta suojaa sitä vastaan.

1.6 Oikeudellisen suojan osalta tämänhetkinen tilanne EU:ssa on monitahoinen. Monissa jäsenvaltioissa on EY:n vaatimukset ylittävää lainsäädäntöä, joskin sen sisältö, luonne ja suojelun aste vaihtelevat suuresti, kun taas toiset jäsenvaltiot juuri ja juuri täyttävät vähimmäisvaatimukset. Vaikka erityisistä tasa-arvoelimistä on todistetusti hyötyä syrjinnän torjumisessa ja yhdenvertaisuuden edistämisessä, EU:n lainsäädäntö kuitenkin edellyttää tällaisia elimiä vain rotuun, etniseen alkuperään ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän torjumiseksi. Monet jäsenvaltiot ovat perustaneet tasa-arvoelimiä, joiden toimivaltaan kuuluu yhdenvertaisuus kaikilla 13 artiklan mukaisilla aloilla tai osalla niistä.

1.7 ETSK katsoo, että EU:lla ei ole mitään hyväksyttävää syytä ylläpitää oikeusjärjestystä, joka perustuu perustamissopimuksessa esitettyyn selvään sitoumukseen torjua syrjintää kuudella määrättyllä alalla mutta jossa säilytetään tiettyjä eroja suojelun tasossa tarjoamalla vähemmän suojelua syrjintää vastaan ja takaamalla rajoitetumman yhdenvertaisuuden tietyillä perusteilla. Jos jäsenvaltioilla ei ole sitovaa velvollisuutta täyttää EU:n yhteisiä normeja, niillä ei ole mitään todellista kannustetta säätää lakeja samojen oikeuksien takaamiseksi kaikilla perusteilla.

1.8 ETSK on huolissaan siitä, että tämä syrjinnän torjunnan hierarkkinen malli vaikeuttaa huomattavasti EU:n tavoitteiden saavuttamista. Se saattaa rajoittaa työntekijöiden ja tavaroiden vapaata liikkuvuutta. Työntekijät voivat olla haluttomia siirtymään maihin, joissa on vähemmän täytäntöönpanokelpoisia oikeuksia, ja eri maiden erilaisten yhdenvertaisuusnormien täyttämisen vaatimukset voivat vaikuttaa kielteisesti tavaroiden ja palvelujen tarjoajiin. Se heikentää sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja vähentää osallistumista kansalaisyhteiskuntaan.

1.9 ETSK katsoo, että nyt tarvitaan uutta EU:n lainsäädäntöä, joka ehkäisee uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää työelämän ulkopuolella. EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen oikeudellisen suojan korkea yhteinen taso voidaan saavuttaa kaikissa jäsenvaltioissa vain yhteisötason toimin.

1.10 EY:n tulisi antaa yksi direktiivi, joka kattaa kaikki neljä syrjintäperustetta. Jotta EU:n ja jäsenvaltioiden säädökset olisivat yhtenäisiä ja johdonmukaisia, uuden direktiivin tulisi koskea kaikkia rotujen tasa-arvoa koskevan direktiivin piiriin kuuluvia aloja työtä ja ammattia lukuun ottamatta. ETSK:n mielestä yhdellä direktiivillä olisi merkittäviä etuja. Se olisi mahdollisimman ymmärrettävä yrityksille ja muille tavaroiden ja palvelujen tarjoajille ja kannustaisi näin säännösten noudattamiseen jo varhaisessa vaiheessa ja suojelisi tehokkaimmin moniperusteista syrjinnältä. Lisäksi se parantaisi sosiaalista yhteenkuuluvuutta.

1.11 Näin ollen ETSK on tyytyväinen komission 2. heinäkuuta 2008 tekemään päätökseen ehdottaa uutta direktiiviä uskonosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolista suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi.

1.12 On olennaisen tärkeää, että uusi lainsäädäntö takaa sen, ettei oikeutta yhdenvertaisuuteen heikennetä tai lievennetä eikä EU:n tai jäsenvaltioiden nykyisen lainsäädännön tarjoama suoja syrjintää vastaan huonone. Uuden direktiivin olisi tarjottava puitteet vammaisten oikeuksia koskevaan YK:n yleissopimukseen sisältyvien yhdenvertaisuusvaatimusten täyttämiseksi, mukaan lukien esteettömyyden takaaminen ja kohtuullisten mukautusten tekeminen, jotta vammaiset voivat osallistua yhteiskuntaan täysipainoisesti. Direktiivin olisi mahdollistettava toimenpiteet, jotka sallivat positiiviset erityistoimet ja etuuskohtelun iän tai vammaisuuden perusteella silloin, kun se on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaista. Sen ei pidä antaa yleistä oikeutusta suoralle syrjinnälle vaan sallia syrjintä vain, jos se edistää yhdenvertaisuutta ja ihmisarvon kunnioittamista. Siinä tulee velvoittaa perustamaan tai laajentamaan erityiselimiä siten, että niiden toiminta-alaan tulee kuulua yhdenvertaisuus neljällä mainitulla alalla.

2. Yhdenvertaisuus on EU:n lainsäädännön perusperiaatteita

2.1 Oikeus yhdenvertaisuuteen on sekä yleismaailmallinen oikeus että yhteisön oikeuden perusperiaate. Se juontuu kaikkien jäsenvaltioiden allekirjoittamista kansainvälisistä asiakirjoista sekä jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä, ja se on kirjattu perusoikeuskirjan 21 ja 22 artiklaan.

2.2 Oikeudesta naisten ja miesten väliseen yhdenvertaisuuteen työpaikoilla sovittiin yli 30 vuotta sitten, ja se on ollut yksi keskeisistä asioista unionin kehittämisessä. Naisten ja miesten

tasa-arvoinen kohtelu on yhä olennaisen tärkeä oikeudenmukaisten sisämarkkinoiden, vapaan liikkuvuuden ja vahvan ja yhtenäisen eurooppalaisen yhteiskunnan kannalta.

2.3 Tietoisuus tarpeesta toteuttaa muun kuin sukupuoleen perustuvan syrjinnän torjumiseen tähtääviä toimia työelämän ulkopuolella lisääntyi 1990-luvulla. EY:n perustamissopimuksen 13 artiklan sisällyttäminen Amsterdamin sopimukseen oli suuri edistysaskel, koska artikkelissa annetaan uusia toimivaltuuksia ja laajennetaan sitoumusta turvata yhdenvertainen kohtelu. 13 artikkelissa EU veloitetaan torjumaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän lisäksi rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää.

2.4 Vuonna 2000 neuvosto totesi, että oli pakottava tarve ryhtyä toimiin mainittuihin syihin perustuvan syrjinnän torjumiseksi, ja hyväksyi kaksi direktiiviä: rotujen välistä tasa-arvoa koskevan direktiivin (2000/43/EY) eli direktiivin rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta sekä työllisyyspuitedirektiivin (2000/78/EY) eli direktiivin yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista. Vuonna 2004 neuvosto hyväksyi sukupuoleen perustuvaa tavaroiden ja palvelujen saatavuutta koskevan direktiivin (2004/113/EY) eli direktiivin miesten ja naisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla.

2.5 Kaikkien näiden kolmen direktiivin johdanto-osassa viitataan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklaan ja vahvistetaan, että oikeus yhdenvertaisuuteen on perusoikeus, joka taataan kaikkien jäsenvaltioiden allekirjoittamissa kansainvälisissä asiakirjoissa sekä kaikille jäsenvaltioille yhteisessä valtiosääntöperinteessä.

2.6 Euroopan yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tämän asiassa *Mangold vs. Helm* ⁽¹⁾ antamassaan ennakkoratkaisussa neuvoston direktiivin 2000/78/EY tulkinnasta ikään perustuvan syrjinnän osalta:

— ”74 ... (direktiivin 2000/78/EY) 1 artiklan mukaan sen ainoana tarkoituksena nimittäin on 'luoda yleiset puitteet uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi', ja näihin syrjintämuotoihin liittyvää kieltoa koskeva periaate pohjautuu, kuten käy ilmi mainitun direktiivin johdanto-osan ensimmäisestä ja neljännessä perustelukappaleesta, erilaisiin kansainvälisiin asiakirjoihin ja jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen.

— 75 Ikään perustuvan syrjinnän kieltäminen on siten katsottava yhteisön oikeuden yleiseksi periaatteeksi”.

Ei ole mitään syytä olettaa, että tuomioistuin ei vahvistaisi tätä periaatetta vastaavalla tavalla myös muiden direktiivissä 2000/78/EY esitettyjen syrjintäperusteiden osalta.

⁽¹⁾ (2005) Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-144/04, 22. marraskuuta 2005.

2.7 Asiassa *Coleman vs. Attridge Law*, jossa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta pyydettiin ennakkoratkaisua neuvoston direktiivin 2000/78/EY soveltamisalasta, antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies toteaa seuraavaa ⁽⁷⁾:

— ”8. EY 13 artikla on ilmaus yhteisön oikeusjärjestyksen sitoutumisesta yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän kiellon periaatteisiin. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on selkeää siltä osin kuin kysymys on yhdenvertaisen kohtelun ja syrjinnän kiellon roolista yhteisön oikeusjärjestyksessä. Yhdenvertaisuus ei ole pelkkä poliittinen ihanne ja pyrkimys, vaan yksi yhteisön oikeuden perustavanlaatuisista periaatteista.”

2.8 Sekä rotujen tasa-arvoa koskevassa direktiivissä ⁽³⁾ että työllisyyspuitedirektiivissä ⁽⁴⁾ vahvistetaan neuvoston näkemys, jonka mukaan 13 artiklassa esitettyihin syihin perustuva syrjintä voi vaarantaa EY:lle sen perustamissopimuksen 2 artiklassa asetetut tavoitteet, joita ovat muun muassa työllisyyden ja sosiaalisen suojelemisen korkean tason, miesten ja naisten välisen tasa-arvon, elintason ja elämänlaadun nousun sekä jäsenvaltioiden välisen taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja yhteisvastuullisuuden edistäminen.

2.9 Lissabonin sopimuksessa annetaan uusi merkitys 13 artiklassa tarkoitetulle syrjinnän torjumiselle ⁽⁵⁾ tekemällä siitä erityistavoite EU:n politiikkojen ja toimien määrittelemisessä ja toteuttamisessa ⁽⁶⁾.

3. Syrjinnän tehokkaan torjunnan merkitys työelämän ulkopuolella

3.1 Työllisyyspuitedirektiivissä luodaan yleiset puitteet uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvalle yhdenvertaiselle kohtelulle työssä ja ammatissa. Rotujen tasa-arvosta annetussa direktiivissä täydennetään ihmisten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumatta työn ja ammatin lisäksi myös sosiaalisessa suojelussa, johon kuuluvat sosiaaliturva ja terveydenhuolto, sosiaalietuudet ja koulutus sekä yleisesti saatavilla olevien tavaroiden ja palvelujen saatavuus ja tarjonta asuminen mukaan lukien.

3.2 Sukupuoleen perustuvaa tavaroiden ja palvelujen saatavuutta koskeva direktiivi täydentää EU:sta tehdyn sopimuksen 141 artiklan nojalla ⁽⁷⁾ hyväksytyissä direktiiveissä säädettyä suojelua sukupuoleen perustuvasta syrjinnästä työssä ja ammatissa sekä miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatetta tavaroiden ja palvelujen saatavuuden ja tarjonnan alalla.

3.3 Rotujen tasa-arvoa koskevassa direktiivissä ⁽⁸⁾ ja sukupuoleen perustuvaa tavaroiden ja palvelujen saatavuutta

⁽⁷⁾ (2008) Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-303/06, 31. tammikuuta 2008.

⁽⁸⁾ Johdanto-osan kappale 9.

⁽⁹⁾ Johdanto-osan kappale 11.

⁽¹⁰⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto sellaisena kuin se on Lissabonin sopimuksella muutettuna), 19 artikla.

⁽¹¹⁾ Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto sellaisena kuin se on Lissabonin sopimuksella muutettuna), 10 artikla.

⁽¹²⁾ Esim. direktiivit 76/207/ETA ja 2002/73/EY.

⁽¹³⁾ Johdanto-osan kappale 12.

koskevassa direktiivissä ⁽⁹⁾ neuvosto on todennut, että syrjinnältä suojeleminen on ulotettava työelämän ulkopuolelle, jotta varmistetaan kaikkien ihmisten täysipainoinen osallistuminen.

3.4 ETSK on todennut ⁽¹⁰⁾, että esteettömällä tietoyhteiskunnalla on tärkeä merkitys pyrittäessä torjumaan syrjintää ja mahdollistamaan kaikkien väestöryhmien täysipainoinen osallistuminen yhteiskunnassa, ja kehottanut antamaan EY:n perustamissopimuksen 13 artiklaan perustuvaa lainsäädäntöä esteetöntä tietoyhteiskuntaa koskevien toimien korkean yhtenäisen tason saavuttamiseksi.

3.5 ETSK on sitä mieltä, että syrjinnän poistaminen sekä työmarkkinoilta että niiden ulkopuolelta on Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamisen kannalta ratkaisevaa. Sitä vastoin syrjintä sosiaalisessa suojelussa, terveydenhuollossa, koulutuksessa tai asumisessa taikka julkisen tai yksityisen sektorin tarjoamien välttämättömien palvelujen saannissa vaikeuttaa kestävä kasvun sekä työpaikkojen lisääntymisen ja paranemisen tavoitteen saavuttamista.

4. Yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden nykytilanne EU:ssa

4.1 Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuosi 2007 tarjosi EU:n toimielimille, jäsenvaltioiden hallituksille ja kansalaisyhteiskunnalle arvokkaan tilaisuuden pohtia yhdenvertaisuuden ja syrjinnän poistamisen merkitystä sosiaalisesti osallistavamman yhteiskunnan toteutumiselle. Teemavuosi toi esiin sen neuvoston selvästi havaitseman seikan, että EU:ssa esiintyy edelleen sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, ikään, vammaisuuteen, uskontoon tai vakaumukseen tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa eriarvoisuutta ja syrjintää, ”mistä aiheutuu huomattavia rasitteita asianosaisille miehille ja naisille yksilöinä sekä eurooppalaisille yhteiskunnille kokonaisuutena” ⁽¹¹⁾.

4.2 Eurooppalainen teemavuosi toi ilmi myös eroavuudet nykyisessä syrjinnän torjuntaan tähtäävässä EU:n lainsäädännössä, jota on kuvattu edellä kohdissa 3.1 ja 3.2. ETSK on huolestunut siitä, että oikeudenmukaisen kohtelun epäminen, myös institutionaalinen syrjintä, minkä tahansa 13 artiklassa mainitun syyn perusteella esimerkiksi terveydenhuollossa, koulutuksessa, tavaroiden ja palveluiden saannissa sekä asumisessa voi osaltaan johtaa jatkuvaan eriarvoisuuteen työnsaannissa ja vaikuttaa perinpohjaisesti ihmisten elämän laatuun ja kykyyn osallistua täysimittaisesti yhteiskuntaan.

5. Moniperusteinen syrjintä

5.1 Kuten neuvosto totesi, ”[t]eemavuosi on tuonut esiin yhä vakavampia moniperusteisesta syrjinnästä aiheutuvia ongelmia” ⁽¹²⁾.

⁽⁹⁾ Johdanto-osan kappale 9.

⁽¹⁰⁾ ETSK:n 30. toukokuuta 2007 antama lausunto ”Esteetöntä tietoyhteiskuntaa koskeva tuleva lainsäädäntö”, esittelijä: Bernardo Hernández Bataller, EUVL C 175, 27.7.2007.

⁽¹¹⁾ Neuvoston päätöslauselma, annettu 5 päivänä joulukuuta 2007, Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuoden 2007 seurannasta, sivu 1.

⁽¹²⁾ Ks. edellinen alaviite, sivu 3.

5.2 ”Moniperusteisessa syrjinnässä” tunnustetaan jokaisen luonnollisen henkilön monitahoinen identiteetti. Syrjintä on moniperusteista silloin, kun henkilö kokee syrjintää tai häirintää, joka perustuu useampaan hänen identiteettinsä osaan.

5.3 Joulukuussa 2007 julkaistiin tanskalaisen *Danish Institute for Human Rights* -ihmisoikeusinstituutin moniperusteisen syrjinnän torjumisen käytäntöjä, politiikkoja ja lakeja käsittelevä tutkimusraportti *Tackling Multiple Discrimination — Practices, policies and laws* ⁽¹³⁾. Tekijät päättelivät akateemisen ja oikeudellisen tutkimuksensa sekä sidosryhmien kuulemisten perusteella seuraavaa: ”Jos syrjintää ja eriarvoisuutta halutaan torjua, on löydettävä toimivia ratkaisuja moniperusteisen syrjinnän poistamiseksi” ⁽¹⁴⁾.

5.4 EU:n syrjinnänvastaisen lainsäädännön ja jäsenvaltioiden lakien, joilla EU:n lainsäädäntöä saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, on pystyttävä tarjoamaan suojelua ja muutoksenhakukeinoja moniperusteisen syrjinnän kaikkia muotoja vastaan. Tämä edellyttää yhdenvertaista suojaa millä tahansa mainitulla perusteella tapahtuvaa syrjintää vastaan. EU:n lainsäädäntö ei tällä hetkellä tarjoa tällaista suojaa työelämän ulkopuolella.

6. Syrjinnänvastainen lainsäädäntö EU:ssa

6.1 Vaikka kaikki jäsenvaltiot eivät ole vielä saattaneet rotujen tasa-arvoa koskevaa direktiiviä tai työllisyyspuitedirektiiviä ⁽¹⁵⁾ asianmukaisesti osaksi omaa lainsäädäntöään, monilla jäsenvaltioilla on lakeja, joissa kielletään syrjintä nykyisen 13 artiklan nojalla annettuja direktiivejä laajemmin.

6.2 Joulukuussa 2006 julkaistussa kartoitustutkimuksessa ⁽¹⁶⁾ tarkasteltiin jäsenvaltioiden lakeja, jotka kieltävät syrjinnän muualla kuin työssä ja ammatissa sukupuolen, sukupuolisen suuntauksen, vammaisuuden, uskonnon ja vakaumuksen tai iän perusteella. Tutkimuksen tekijä toteaa seuraavasti:

”Tutkittujen Euroopan maiden varmaankin merkittävimmät piirteet ovat, (1) että useimmat maat ylittävät reilusti EY:n nykyiset vaatimukset ja tarjoavat oikeudellista suojaa jossakin muodossa tämän raportin aiheena olevan syrjinnän suurta osaa vastaan ja (2) että suojelun aste ja luonne vaihtelevat maittain” ⁽¹⁷⁾.

6.3 Tutkimuksen tekijä löysi suuria eroavuuksia siinä, miltä syrjintäperusteilta suojellaan suhteessa siihen, mistä toiminta-aloista on kyse, ja onko suojelusta säädetty maiden perustuslaeissa, yleisissä syrjinnän vastaisissa laeissa, valtiollisissa vai

alueellisissa laeissa vai erityislaeissa, jotka kattavat yksittäisiä aloja, kuten asumisen tai koulutuksen. Maiden välillä oli kullakin alueella tai alalla vaihtelua syrjimättömyyttä koskeviin oikeuksiin tehtävien poikkeusten luonteessa, muodossa ja laajuudessa ⁽¹⁸⁾. Bellin, Chopinin ja Palmerin ⁽¹⁹⁾ tekemä jäsenvaltioiden vertailu vahvistaa nämä havainnot vaihtelusta ja epäyhtenäisyydestä.

6.4 Kuten neuvosto toteaa päätöslauselmassaan Euroopan yhdenvertaisten mahdollisuuksien teemavuoden 2007 seurannasta, tasa-arvoasioihin erikoistuneet elimet ovat tai voisivat olla keskeisiä toimijoita syrjinnän torjunnassa ja yhdenvertaisuuden edistämässä kaikissa jäsenvaltioissa. Ne ovat erityisen ratkaisevassa asemassa tietoisuuden lisäämisessä. Rotujen tasa-arvoa koskevassa direktiivissä, sukupuoleen perustuvaa tavaroiden ja palvelujen saatavuutta koskevassa direktiivissä sekä uudelleenlaaditussa toisinnossa sukupuolten yhdenvertaisuutta koskevasta direktiivistä ⁽²⁰⁾ velvoitetaan jäsenvaltiot perustamaan rotuun, etniseen alkuperään tai sukupuoleen perustuvien yhdenvertaisten oikeuksien tukemiseen erikoistuneita tasa-arvoelimiä, mutta niissä ei vaadita perustamaan uskontoon, vakaumukseen, vammaisuuteen, sukupuoliseen suuntautumiseen tai ikään perustuvaa syrjintää torjuvia tasa-arvoelimiä. Jäsenvaltioihin perustettujen erityiselinten toimivallassa on suuria eroja: joidenkin toimivalta rajoittuu rotuun ja etniseen alkuperään perustuvaan syrjintään, ja toisten toimivalta kattaa kaikki 13 artiklassa tarkoitettuihin alaihin sekä muitakin aloja ⁽²¹⁾. Euroopan unionin tasolla toimii Equinet-verkko ⁽²²⁾, joka muodostuu syrjinnän vastaisen lainsäädännön soveltamisesta jäsenvaltioissa vastuussa olevista autonomisista ja valtion viranomaisista.

6.5 Tarkasteltuaan sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän vastaista lainsäädäntöä eri jäsenvaltioissa ⁽²³⁾ Euroopan unionin perusoikeusvirasto suositti, että EU:n lainsäädännöllä varmistetaan yhtäläiset oikeudet yhtäläiseen kohteluun kaikkien 13 artiklassa mainittujen perusteiden osalta.

6.6 ETSK:n mielestä ei ole pätevää perustetta sellaiselle EU:n syrjinnän vastaiselle lainsäädännölle, joka perustuu perustamis- sopimuksen sitoumukseen torjua sukupuoleen, rotuun tai etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää mutta joka tarjoaa vähemmän suojaa ja rajallisemmat yhdenvertaisen kohtelun takuut tietyillä perusteilla tapahtuvaa syrjintää vastaan.

⁽¹⁸⁾ Vertailutaulukot mainitun teoksen sivuilla 36–45; vrt. myös M. Bell, I. Chopin ja F. Palmer (ks. alaviite 15).

⁽¹⁹⁾ Vertailutaulukot mainitun teoksen sivuilla 83–113.

⁽²⁰⁾ 2006/54/EY.

⁽²¹⁾ Ks. M. Bell, I. Chopin & F. Palmer, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared*, heinäkuu 2007, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9, sivut 108–113.

⁽²²⁾ Ks. www.equineteurope.org.

⁽²³⁾ *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I — Legal Analysis* (”Homofobia ja sukupuoliin suuntautumiseen perustuva syrjintä EU:n jäsenvaltioissa”, Osa I — Lainsäädännön analyysi), Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2008 (laatija: Olivier De Schutter).

⁽¹³⁾ Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 2007, ISBN 978-92-79-06953-6.

⁽¹⁴⁾ Mt., sivu 7.

⁽¹⁵⁾ Ks. M. Bell, I. Chopin & F. Palmer, *Developing Anti-Discrimination Law in Europe — The 25 EU Member States Compared*, heinäkuu 2007, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 2007, ISBN 978-92-79-06572-9.

⁽¹⁶⁾ Ks. A. McColgan, J. Niessen & F. Palmer, *Comparative Analyses on National Measures to Combat Discrimination Outside Employment and Occupation* VT/2005/062, Migration Policy Group and Human European Consultancy, joulukuu 2006.

⁽¹⁷⁾ Mt., sivu 3.

6.7 Ilman yhdenmukaista, kaikki nämä syrjäntäperusteet kattavaa EU-tason lainsäädäntöä jäsenvaltioilla ei ole todellista kannustinta säätää yhdenmukaisia lakeja eikä komission tai neuvoston toimille ole oikeudellista perustaa tilanteissa, joissa syrjinnältä suojellaan epätasapuolisesti tai riittämättömästi. Tämä on nykytilanne.

6.8 ETSK myöntää, että syrjinnän vastaisten lakien säätäminen ei itsessään vapauta maata syrjinnän vitsauksesta, mutta sen voitaisiin edes sanoa osoittavan, että valtio tunnustaa syrjinnän yksilöille ja yhteiskunnalle aiheuttamat haitat sekä sitoutuu käyttämään oikeuskeinoja sen lopettamiseksi. Syrjinnän vastaisen lainsäädännön puute välittää varsin erilaisia viestejä, jotka osoittavat (väärän) uskon siihen, että se ei ole tai että se ei ole niin vakava ongelma, että se oikeuttaisi muodolliset ehkäisevät toimenpiteet. Poliittisesta näkökulmasta ajatellen ne osoittavat, että syrjintää mahdollisesti harjoittavien vastalauseet kaikenlaiselle sääntelylle jättävät varjoonsa huolen kaikkien kansalaisten elämänlaadun parantamisesta ja suuremman sosiaalisen yhteenkuuluvuuden saavuttamisesta.

6.8.1 On riittävää näyttöä siitä, että epäviralliset lainsäädännön ulkopuoliset toimenpiteet, joilla on ollut tarkoitus edistää hyviä käytäntöjä, eivät ole onnistuneet hävittämään syvään juurtuneita syrjinnän muotoja.

6.8.2 Syrjinnän vastainen lainsäädäntö ei kuitenkaan yksistään riitä, vaan asetettujen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös kattavaa tiedotus- ja koulutusohjelmaa ja tehokasta täytäntöönpanoa.

7. Oikeuksista yhdenvertaisuuteen muodostettu hierarkia on EY:n tavoitteiden vastainen

7.1 ETSK:n mielestä EY:n nykyään soveltaman, syrjinnältä suojelun epäyhdenmukaisen hierarkkisen järjestelmän säilyttäminen sotii on EY:n tavoitteiden toteutumista vastaan. Syyt ovat seuraavat:

- Se vaikeuttaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, koska heillä on tietyissä valtioissa vähemmän täytäntöönpanokelpoisia syrjimättömyyteen liittyviä oikeuksia kuin toisissa. Esimerkiksi komission aiheesta "Onko syrjinnällä merkitystä" tekemän verkkokyselyn vastaajista 69,2 prosenttia totesi, että oikeudellinen suojele ikään, vammaisuuteen, uskontoon ja sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvalta syrjinnältä työelämän ulkopuolella vaikuttaisi heidän päätökseensä muuttaa toiseen jäsenvaltioon ⁽²⁴⁾.
- Se voi haitata tavaroiden vapaata liikkuvuutta, koska tavarantoimittajien on täytettävä eri jäsenvaltioiden erilaiset tavaroiden ja palvelujen laatustandardit. Esimerkiksi 26,3 prosenttia Euroopan yrityspaneelin (*European Business Test Panel*) syrjintäkieltoaiheeseen kuulemiseen ⁽²⁵⁾ osallistuneista yrityksistä ilmoitti, että toisessa jäsenvaltiossa tarjotun lakisääteisen ikään, vammaisuuteen, uskontoon ja sukupuoliseen suuntautuneisuuteen perustuvan syrjinnän vastaisen suojan taso ta-

varoiden, palveluiden ja asunnon saannissa vaikuttaisi niiden mahdollisuuksiin harjoittaa liiketoimintaa kyseisessä jäsenvaltiossa.

- Se vaikuttaa elämänlaatuun, koska ilman oikeudellista kieltoa syrjintä ja häirintä ovat todennäköisesti jatkossakin mahdollisia, ja siten taloudellisista ja sosiaalisista oikeuksista täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti nauttimisen esteet säilyvät.
- Siitä on haittaa sosiaaliselle yhteenkuuluvuudelle, koska se ei anna täyttä ja yhdenvertaista tunnustusta kaikille yhteiskuntaryhmille.
- Se rajoittaa suurten ryhmien ja yhteisöjen osallistumista kansalaisyhteiskuntaan.

7.2 Neuvosto, joka on ilmaissut huolestuneisuutensa jatkuvasta syrjinnästä, totesi Euroopan teemavuoden seurannasta antamassaan päätöslauselmassa,

- että "syrjintä voi johtaa köyhyyteen ja sosiaaliseen syrjäytymiseen, sillä se estää osallistumista ja resurssien saatavuutta" ja
- että "Euroopan parlamentti ja kansalaisyhteiskunta ovat kehottaneet ulottamaan syrjinnän vastaisen oikeudellisen suojan laajemmalle kuin työhön ja ammattiin" ja
- kehotti jäsenvaltioita ja Euroopan komissiota "tehostamaan pyrkimyksiä —syrjinnän estämiseksi ja torjumiseksi työmarkkinoilla ja niiden ulkopuolella" sekä "varmistamaan, että tasa-arvoasioihin erikoistuneet elimet voivat hoitaa riippumattomia tehtäviään entistä tehokkaammin."

8. Tarvitaan uusi direktiivi

8.1 Jotta voidaan vastata neuvoston huolenilmauksiin ja varmistaa suojelun yhdenmukainen vähimmäistaso kaikkialla EU:ssa, tarvitaan uutta lainsäädäntöä, jolla toteutetaan vammaisuudesta, uskonnosta tai vakaumuksesta, sukupuolisesta suuntautumisesta ja iästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaate työelämän ulkopuolella.

8.2 Jäsenvaltiot eivät pysty toimimaan tavalla, jota nykyisin syrjinnän vaikutuspiirissä olevien asioiden luonne ja laajuus sekä niiden vaikutus EU:n tavoitteiden saavuttamiseen samoin kuin suojelun yleisen korkean tason tarve kaikissa jäsenvaltioissa edellyttävät. Siksi tarvitaan yhteisön tason toimia, jotka ovat EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa määritettyjen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisia.

8.3 ETSK suosittelee, että tämä toteutettaisiin yhdellä direktiivillä, joka kieltäisi vammaisuuden, uskonnon tai vakaumuksen, sukupuolisen suuntautumisen ja iän perusteella tapahtuvan syrjinnän työelämän ulkopuolella ja rotujen tasa-arvoa koskevan direktiivin soveltamisalalla ja joka edellyttäisi sellaisen tasa-arvoelimen perustamista tai laajentamista, jolla olisi täydet toimivaltuudet kaikissa lainsäädännön soveltamisalaan kuuluvissa asioissa. Tämä on myös Euroopan unionin perusoikeusviraston keskeinen suositus. ⁽²⁶⁾

⁽²⁴⁾ Verkkokuuleminen, heinä-lokakuu 2007.

⁽²⁵⁾ Kuuleminen järjestettiin 12.7.2007–31.8.2007, kysymys 4a.

⁽²⁶⁾ *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I — Legal Analysis* ("Homofobia ja sukupuoliin suuntautumiseen perustuva syrjintä EU:n jäsenvaltioissa", Osa I — Lainsäädännön analyysi), Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2008 (laatija: Olivier De Schutter).

8.3.1 ETSK myöntää, että nykyisten syrjinnävastaisten direktiivien tarjoamaa suojaa voitaisiin vahvistaa muun muassa määrittelemällä nykyistä selvemmin institutionaalisen syrjinnän käsite. Tällä hetkellä komitean ensisijaisena tavoitteena on kuitenkin huolehtia siitä, että edellisessä kohdassa mainittuihin syihin perustuvan syrjinnän vastainen suoja on samantasoista kuin tämänhetkinen suoja rotuun ja etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää vastaan.

8.4 ETSK myöntää, että monien järjestöjen ja varsinkin pienyritysten ensimmäinen reaktio kaikkiin uusiin sääntelyehdotuksiin on aito huoli niiden noudattamisesta syntyvistä kustannuksista. Moninkertaiset säännötösten tekevät niiden noudattamisen yrityksille ”äärimmäisen vaikeaksi”.⁽²⁷⁾ ETSK ei usko, että yhden ainoan EU:n yhteisen työelämän ulkopuoliselta syrjinnältä suojelevan normiston luovan direktiivin voimaantulo aiheuttaisi huomattavia uusia kustannuksia. Monissa tapauksissa kustannukset käytännön muuttamisesta lain mukaiseksi korvautuisivat syrjinnän poistumisen ansiosta laajentuvalla asiakaskunnalla. Euroopan yrityspaneeelin syrjintäkieltoaiheiseen kuulemiseen osallistuneista yrityksistä 89,8 prosenttia piti yhteisön säädöksiä tarpeellisina, ”jotta syrjinnävastaisen suojan taso olisi sama kaikkialla Euroopan unionissa”⁽²⁸⁾.

8.5 ETSK on tietoinen argumenteista, jotka tukevat erillisten direktiivien antamista kunkin syrjintäperusteen osalta, mutta pitää yhden kaikki neljä perustetta kattavan direktiivin antamista erittäin suositeltavana seuraavista syistä:

- Se olisi mahdollisimman selkeää ja läpinäkyvää yksityishenkilöille ja tavaroiden ja palveluiden tarjoajille. Komitea on tietoinen siitä, että yksityisyrietykset harvoin suhtautuvat myönteisesti uusiin sääntelyn muotoihin. Kutakin perustetta koskevien syrjinnävastaisten EU-normien asettaminen erikseen, eri aikoina, antamatta varmuutta yhdenmukaisista vaatimuksista, vaikeuttaa säännösten noudattamista entisestään varsinkin pienyrityksissä, joiden voimavarat ovat rajalliset.
- Se mahdollistaisi moniperusteisen syrjinnän tehokkaan vastustamisen ja oikaisemisen. Jos kaikkia syrjinnän perusteita koskee yhdenmukainen, samanarvoinen suojeleminen, identiteettinsä useamman piirteen vuoksi syrjinnän tai häirinnän kohteeksi joutuneet ihmiset voisivat hakea tarkoituksenmukaista ja asiaankuuluvaan hyvitystä.
- Näin laki olisi ymmärrettävä ja selkeä: Neuvosto viittasi Eurooppalaisen teemavuoden seurantaan koskevassa päätöslauselmassaan siihen, miten puutteellista yleisön tietoisuus syrjinnän vastaisesta lainsäädännöstä on⁽²⁹⁾. Tietoisuuden lisääminen on verrattoman paljon vaikeampaa, jos oikeudet yhdenvertaiseen kohteluun vaihtelevat eri aloilla EU:ssa tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä.
- Sen avulla vältettäisiin kaikentyyppinen hierarkia eurooppalaisessa oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun koskevassa järjestelmässä. Sosiaalinen yhteenkuuluvuus riippuu siitä, että yhteiskunnan jäsenillä on yhteinen sitoutumisen ja yhteenkuuluvuuden tunne. Se on huomattavasti vaikeampi

saavuttaa, jos eri ryhmät voivat tulkita lainsäädännön sisältöä niin, että tietyillä ryhmillä on suuremmat oikeudet yhdenvertaiseen kohteluun kuin toisilla.

8.6 Rotujen tasa-arvoa koskevassa direktiivissä on määritetty EU:n toimivaltaan kuuluvat työelämän ulkopuoliset keskeiset alat, joilla on EU:n tavoitteiden saavuttamiseksi aiheellista ja välttämätöntä estää vammaisuuteen, uskontoon tai vakaumukseen, seksuaaliseen suuntautumiseen tai ikään perustuva syrjintä. ETSK suosittaa painokkaasti, että samat alat sisällytetään täysimääräisesti uuden direktiivin soveltamisalaan.

8.7 EESC myöntää, että toissijaisuusperiaatteen mukaan tietyillä toiminta-aloilla, kuten asumisessa, koulutuksessa ja tietyissä muissa julkisissa palveluissa, niiden järjestäminen ja toteuttaminen sekä muut sääntelylliset näkökohdat kuuluvat ensisijaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan valtiollisella ja alueellisella tasolla. ETSK:n mielestä EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan mukaisen, yhdenvertaista kohtelua kaikilla näillä toiminta-aloilla koskevan, kattavan ja korkealuokkaisen yleisen standardin saavuttaminen ei ole mahdollista muuten kuin EU:n tason lainsäädännöllä.

8.8 Näin ollen ETSK on tyytyväinen komission 2. heinäkuuta 2008 tekemään päätökseen ehdottaa uutta direktiiviä, jolla on tarkoitus panna täytäntöön uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumaton yhdenvertaisen kohtelun periaate rotujen tasa-arvosta annetun direktiivin soveltamisalaan kuuluvan työelämän ulkopuolella. Koska käsillä olevan lausunnon aiemmat luonnokset toimitettiin komissiolle, ETSK toivoo, että komitean valmisteluryhmän esittämät argumentit ja alustavat päätelmät, joissa suositeltiin nyt ehdotetun kaltaisen direktiivin antamista, ovat auttaneet komissiota päätöksenteossa. ETSK toivoo niin ikään, että lopullinen lausunto kannustaa jäsenvaltioita tunnustamaan EU:n syrjinnävastaisen lainsäädännön arvon ja merkityksen sekä auttaa niitä osallistumaan lainsäädännön kehittämiseen ja edistämään sen hyväksymistä.

8.9 ETSK on tyytyväinen siihen, että, komission päättänyt ehdottaa muiden 13 artiklan nojalla annettujen direktiivien kanssa mahdollisimman yhtenäistä direktiiviä. Ehdotetussa direktiivissä on omaksuttu samat välittömän ja välillisen syrjinnän, häirinnän ja positiivisten erityistoimien määritelmät, sitä sovelletaan kaikkiin jossakin jäsenvaltiossa oleskeleviin ihmisiin, myös kolmansien maiden kansalaisiin, ja siinä säädetään jäsenvaltioille samat velvollisuudet taata muutoksenhakuoikeudet, soveltaa tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia, tarjota suojaa vastatoimenpiteitä vastaan ja sisällyttää todistustaakan kääntäminen oikeusjärjestykseensä. Aivan yhtä tärkeitä ovat yhdenmukaiset velvoitteet lisätä tietoisuutta ja kannustaa vuoropuheluun työmarkkinaosapuolten ja valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden kanssa.

8.10 ETSK kehottaa neuvostoa ja muita EU:n toimielimiä ottamaan ehdotettua direktiiviä käsitellessään huomioon seuraavat seikat, jotta voidaan varmistaa, että lopullisella direktiivillä saavutetaan esitetty tavoitteet:

⁽²⁷⁾ Euroopan työnantajajärjestö *The Confederation of European Business* vastauksessaan Euroopan komission järjestämään kuulemiseen ”Onko syrjinnällä merkitystä?”, 12. lokakuuta 2007.

⁽²⁸⁾ Kuuleminen järjestettiin 12.7.2007–31.8.2007, kysymys 4b.

⁽²⁹⁾ Kuuleminen verkossa heinä–lokakuussa 2007, sivu 1.

8.10.1 *Suojan tason säilyttäminen.* Uuden direktiivin laatimista ei saa käyttää EU:n lainsäädännön tarjoaman syrjinnänvastaisen suojan vähentämiseen, eikä jäsenvaltioiden pitäisi voida käyttää direktiivin täytäntöönpanoa perusteena heikentää nykyisen syrjinnänvastaisen suojansa tasoa.

8.10.2 *Vammaisten yhdenvertaiset oikeudet ja kohtuulliset mukautukset.* Vammaisilla on työelämän ulkopuolella samat tai suuremmat esteet täysivaltaiselle osallistumiselle kuin muilla. Uuden direktiivin olisi tarjottava kaikille jäsenvaltioille puitteet vammaisten oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen mukaisten yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskevien velvoitteiden täyttämiseksi.

8.10.2.1 Uudessa direktiivissä tulisi säätää, että kaikkien sosiaalisen suojelun eli sosiaaliturvan ja terveydenhuollon, sosiaalietuuksien, koulutuksen sekä tavaroiden ja palvelujen, myös asumispalvelujen, tarjoamiseen osallistuvien

- a) tulee ottaa ennakolta huomioon vammaisuuteen liittyvät esteettömyyttä koskevat tarpeet, esimerkiksi fyysisen ympäristön esteettömyys sekä esteettömät kuljetus- ja tiedonsaanti-mahdollisuudet
- b) tulee tehdä ennakoivia kohtuullisia mukautuksia esteiden poistamiseksi, jotta vammaisten mahdollisuudet osallistua ja käyttää palveluita olisivat mahdollisimman hyvät.

8.10.2.2 Lisäksi uudessa direktiivissä tulisi määritellä yhdeksi syrjinnän muodoksi se, ettei vammaiselle taata kohtuullista esteettömyyttä tai ettei hänen tarvitsemiaan kohtuullisia mukautuksia tehdä, elleivät toimenpiteet aiheuttaisi suhteetonta rasitetta tavarain tai palvelun tarjoajalle.

8.10.3 *Moniperusteinen syrjintä.* Direktiivissä tulisi vahvistaa, että yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen kuuluu suojelu moniperusteiselta syrjinnältä niin, että se pannaan täytäntöön sekä EU:n että jäsenvaltioiden lainsäädännössä.

8.10.4 *Positiiviset erityistoimet.* Muilla toiminta-aloilla kuin työssä ja ammatissa, esimerkiksi koulutuksessa, terveydenhuollossa, asumisasioissa sekä palvelujen saatavuudessa, kuten hotelleissa, ravintoloissa, rahoituspalveluissa ja matkatoimistoissa, eriarvoisuus on syvään juurtunutta. Jotta uusi direktiivi takaisi täydellisen yhdenvertaisuuden käytännössä, sen tulisi nimenomaisesti sallia jäsenvaltioiden säilyttävän tai ottavan käyttöön toimenpiteitä, joilla ehkäistään tai lievennetään uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta johtuvia haittoja.

8.10.5 *Erityiskohtelu vammaisuuden tai iän perusteella.* Uudessa direktiivissä tulisi tunnustaa jäsenvaltioiden käytänteet, joiden mukaan ihmiset saavat erityiskohtelua iän tai vammaisen aseman perusteella. Monet näistä käytänteistä lisäävät vanhojen, nuorten ja vammaisten sosiaalista osallisuutta. Uuden direktiivin ei tulisi estää julkisen tai yksityisen sektorin organisaatioita tarjoamasta tällaisia etuuksia, jos ne on tarkoitettu todellisten taloudellisten tai asenteellisten yhdenvertaisen osallistumisen esteiden ylittämiseen tai lieventämiseen. Sen tulisi antaa jäsenvaltioille mahdollisuus sallia tällaiset toimenpiteet, jos niillä on yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukainen oikeutettu tavoite ja jos keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

8.10.6 Kaikki poikkeukset on määriteltävä tarkasti. ETSK myöntää, että joissakin olosuhteissa säänneltyyn syrjintäperusteeseen liittyvä erilainen kohtelu voi olla tarkoituksenmukaista ja tarpeellista, mutta torjuu välittömän syrjinnän yleisen oikeutuksen hyväksymisen. Poikkeukset syrjinnän kieltämiseen eivät saa olla niin laajoja, että ne kumoavat direktiivin antaman suojelun vaikutuksen. Toisaalta direktiivistä ei tule tehdä kohtuuttoman monimutkaista pitkällä, tietyillä olosuhteilla tai syrjintäperusteilla koskevien erityispoikkeuksien luettelolla. Erilainen kohtelu tulisi sallia syrjinnän vastaisessa lainsäädännössä vain, jos se edistää ja lisää yhdenvertaisuutta ja ihmisarvoa eikä heikennä syrjinnän vastaisten säännösten vaikutusta.

8.10.7 *Oikeuksien toteutuminen:* uudessa direktiivissä tunnustetaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan merkitys ja arvo. Siinä olisikin varmistettava, että yhdistykset ja organisaatiot, joiden oikeutetun edun mukaista on varmistaa säännösten noudattaminen, voivat aloittaa oikeudellisen tai hallinnollisen menettelyn joko syrjinnän kohteeksi joutuneiden henkilöiden puolesta tai heitä tukeakseen.

8.10.8 *Erityiselimet.* On selvää, että yleinen tietoisuus ja jäsenvaltioiden lainsäädännön täytäntöönpano sekä yhdenvertaisen kohtelun edistäminen hyötyvät suuresti itsenäisestä erityiselimestä, jolla on resursseja ja toimivaltuudet täyttää rotujen tasa-arvoa koskevassa direktiivissä ⁽³⁰⁾ tai sukupuoleen perustuvaa tavaroiden ja palvelujen saatavuutta koskevassa direktiivissä ⁽³¹⁾ määritetyt tehtävät. Uudessa direktiivissä tulisi edellyttää uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään ja seksuaaliseen suuntautumiseen perustuvaa syrjintää käsittelevän elimen tai elinten perustamista (tai olemassa olevan elimen laajentamista). Lisäksi tällaisten elinten tehtäväksi olisi annettava syrjinnän vastaisen politiikan tulosten säännöllinen arviointi.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁰⁾ 13 artikla.

⁽³¹⁾ 12 artikla.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Monikielisyys” (valmisteleva lausunto)

(2009/C 77/25)

Euroopan komission varapuheenjohtaja Margot **Wallström** pyysi 4. helmikuuta 2008 lähettämässään kirjeessä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomitealta valmistelevan lausunnon aiheesta

Monikielisyys.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 18. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli An **Le Nouail Marlière**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 144 ääntä puolesta ja 8 vastaan 13:n pidättyessä äänestämästä.

Lausunnon pääkohdat ja tiivistelmä päätelmistä

- Komitea toteaa, että aihe saa yhä enemmän poliittisia ja taloudellisia piirteitä. Komitea pahoittelee joutuessaan toteamaan, ettei komissio olekaan ehdottanut konkreettista ohjelmaa vuonna 2005 esittämänsä ”uuden monikielisyysstrategian” jatkoksi, vaan on päättänyt laatimaan uuden strategian, joka kattaa komission jäljellä olevan toimikauden.
- Komitea suosittelee komissiolle ja jäsenvaltioille, että ne ryhtyisivät pikaisesti keskustelemaan tavoitteista ennen kuin tekevät selkeitä päätöksiä toimista, joihin olisi ryhdyttävä kulttuuri- ja opetusalaan koordinoitua.
- Erityisesti valittaessa ensimmäistä opetettavaa ja opeteltavaa vierasta kieltä komitea kannustaa jäsenvaltioita ja komissiota pitämään arvossa muiden kielten kuin angloamerikkalaisen kielimuodon valitsemista sekä edistämään eurooppalaisten kielten oppimista ja niiden käyttöä unionin ulkopuolisten maiden kanssa ylläpidettävissä yhteyksissä.
- Komitea toteaa, että Euroopan kansalaisten tarve oppia kieliä sekä unionin työllisyysstrategia ja unionin rakennerahastotoimien — varsinkin koheesiorahasto-ohjelmien — lähentymistavoitteet liittyvät kiinteästi toisiinsa. Komitea kehottaa Euroopan kansalaisia hyödyntämään rahastotoimia oppiakseen äidinkieltään ja opetellakseen kahta vierasta kieltä sekä asettamaan kieltenopetuksen jopa rahastojen keskeiseksi käyttötarkoitukseksi. Tämän päämäärän olisi sisällettävä kaksi laatuavoitetta: Euroopan kielten elinvoimaisuuden vaaliminen ja unionin ulkopuolella puhuttujen kielten oppiminen entistä monipuolisemmin, sillä niistä on hyötyä eurooppalaisten kulttuurisessa, sosiaalisessa, poliittisessa ja taloudellisessa kanssakäymisessä. Tavoitteet on saavutettavissa, kun edistetään kulttuurien tuntemusta ja rauhaa sekä kansojen välistä ystävyyttä.

- Komitea toteaa, että edistystä ei ole tapahtunut lainkaan sellaisten väestönosien tilanteessa, joilla on heikoimmat

mahdollisuudet tehdä ihmisarvoista eli laillista ja sosiaaliturvan piiriin kuuluvaa työtä, eikä sellaisten väestönosien keskuudessa, jotka asuvat kauimpana kaupungeista tai matkailukeskuksista. Komitea kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita huolehtimaan tomissaan siitä, etteivät ne aiheuta syrjintää tai eriarvoista kohtelua ja etteivät toimet johda uudenlaiseen syrjäytymiseen eivätkä uusiin turhaumiin. Komitea suosittelee komissiolle ja jäsenvaltioille erityisesti, että ne kuulevat työmarkkinaosapuolia ja alalla aktiivisesti toimivia kansalaisyhteiskunnan järjestöjä.

- Koska komissio aikoo järjestää yksiköidensä välisen sisäisen kuulemisen, ehdotetuissa toimenpiteissä olisi otettava huomioon säädöskäytännön parantaminen siten, että toimenpiteillä ei heikennetä pk-yritysten kilpailukykyä.
- Komission ja jäsenvaltioiden olisi ryhdyttävä juuri eurooppalaisen tutkintojärjestelmän puitteissa arvioimaan sekä virallista että virallisen järjestelmän ulkopuolella tapahtuvaa oppimista, jotta saataisiin selville ilmiön laajuus ja **jotta kansalaisten ja palkansaajien osaaminen olisi siirrettävissä ja tunnustettavissa heidän asemastaan riippumatta.**
- Komitea vetoaa niin ikään jäsenvaltioihin ja komissioon, jotta ne antaisivat työmarkkinaneuvotteluissa tukea kielen kanssa tekemisissä oleville ammattikunnille, kuten opettajille, kääntäjille ja tulkeille, jotta kyetään selviytymään virallisilla kielillä tapahtuvasta yhteisön toimielinten viestinnästä. Komitea muistuttaa, ettei näitä tarpeita ole riittävästi tyydytetty ja että tämä koskee myös talouselämää.

1. Johdanto

Hiukan ennen uuden, monikielisyydestä ja kulttuurienvälisestä vuoropuhelusta vastaavan komissaarin viran perustamista ja Leonard Orbanin nimittämistä virkaan ETSK antoi 6. syyskuuta 2006 lausunnon, jossa komitea otti kantaa ”uuteen monikielisyyden puittestrategiaan” ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ ETSK:n 26. lokakuuta 2006 antama lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle — Uusi monikielisyyden puittestrategia”, esittelijä: An **Le Nouail Marlière** (EUVL C 324, 30.12.2006).

Jokin aika myöhemmin, 25. lokakuuta 2007, komission jäsen osallistui ETSK:n puheenjohtajan Dimitris Dimitriadisin kutsusta komitean täysistuntoon ja ilmaisi kiinnostuksensa komitean työskentelyä kohtaan.

Koska komission tarkoituksena on laatia uusi aihetta koskeva strategia, komission jäsen pyysi komitealta asiasta valmistelevala lausunnon.

Komitea ehdottaa seuraavaa:

- Arvioidaan komission aiemman strategian jatkotoimet sekä toimet, joihin on ryhdytty komitean tuolloin tekemien suositusten johdosta.
- Esitellään lyhyesti komission toteuttamat toimet.
- Annetaan vastauksia yleisemmin komission järjestämään laajaan julkiseen kuulemiseen sekä 15. huhtikuuta 2008 pidettyyn kuulemistilaisuuteen liittyen, jotta komissio voi ottaa huomioon komitean suositukset antaessaan asiasta tiedonannon syyskuussa 2008.

2. Yleistä

2.1 Komitea toteaa, että aihe käy päivä päivältä yhä laajemmaksi. Tämä ei johdu siitä, että monikielisyys olisi muoti-ilmiö, vaan se liittyy täyttää todellisuutta olevaan maailmanlaajuistumiseen, johon osallistuu yhä useampia ja moninaisempia toimijoita. Uusiin tilanteisiin on löydettävä uusia ratkaisuja ja vastauksia. Maailma muuttuu, kun taloudessa, tekniikassa, yhteiskunnassa, politiikassa, kulttuurissa ja kansalaisten elämässä tapahtuu muutoksia. Tiedot ilmiöt ovat ikiaikaisia tai ovat olleet olemassa jo kauan, mutta ne ovat nykyisin voimistuneet ja tulleet näkyviin ja niistä on tullut jopa ratkaisevia tekijöitä.

2.2 Kulttuuriulottuvuus on saamassa hyvin monenlaisilla aloilla — työ- ja liike-elämästä vapaa-aikaan ja matkailuun — käänteen, jota ETSK:n on pyrittävä kaikilta osin ymmärtämään, jotta komitea voi viestittää toimielimille kansalaisten huolenaiheet ja tehdä niille käytännöllisiä, järkeviä ehdotuksia varsinkin osallistumalla kuulemisiin ja herättelemällä keskustelua.

Mielipiteiden kirjo osoittaa, että Euroopan kansalaiset ovat kiinnostuneita monikielisyydestä, joka ilmentää heidän yhteistä humaaniuttaan.

2.3 Edellä mainitussa lausunnossaan komitea suositti, että

- ”komissio pitäisi jäsenvaltiot ajan tasalla osoittamalla niille tarkemmin ne yhteydet ja täydentävät toimet, jotka on toteutettava pyydettyjen kansallisten toimintaohjelmien yhteydessä. Lisäksi komitea tarkentaa, että yksilöiden ja yhteisön monikielisyys voi edistää EU:n poliittista ja kulttuurista yhdentymistä ja lisätä ymmärtämystä ja sosiaalista osallisuutta.
- opetuksen *tarjonnan laajuus* suunniteltaisiin Euroopan tasolla, jotta saavutettaisiin pitkäkestoisia tuloksia ja mahdollinen taitoreservi ei rajoittuisi vain muutama kieleen.

— kaikenlaista monikielisyyttä edistettäisiin ja rohkaistaisiin ammatillisissa, kulttuurisissa, poliittisissa, tieteellisissä ja sosiaalisissa yhteyksissä.

— *asiaa käsittelevät asiantuntijat eivät olisi pelkästään tieteellisten ja yhteiskuntatieteellisten alojen asiantuntijoita*, vaan heidän joukossaan olisi myös ammatissa toimivia kielitieteilijöitä, tulkkeja, kääntäjiä, opettajia ja muita kielen ammattilaisia.

— *nykyiset aikuisten ja nuorten aikuisten sukupolvet otettaisiin suuntaviivoissa aiempaa paremmin huomioon elinikäisen oppimisen ja kulttuurillisten oikeuksien kannalta*, kun komissio siirtyy ohjelmavaiheeseen.

— komissio tukeutuisi paitsi yliopistolliseen tutkimukseen, myös *alalla toimivien järjestöjen toimintaan*, ja tukisi kansalaisyhteiskunnan verkostojen laajalle yleisölle suunnattuja aloitteita.”

2.4 Kaiken kaikkiaan ETSK toi esiin sen, että kielen oppimis-, käyttö- ja osaamisstrategioiden on katettava mahdollisimman monet kansalaiset ja on löydettävä realistiset keinot tämän päämäärän saavuttamiseksi. Komitea varoitti aiheuttamasta uudenlaisia sosiaalisen syrjinnän muotoja ja kehotti pohtimaan kokonaisvaltaisesti Euroopan unionin kielellisiä resursseja omien kieli-, kulttuuri- ja talousaluerajojen ylittämiseksi. Komitea peräänkuulutti lähestymistapaa, jossa taloudelliset, kulttuuriset ja kansalaisnäkökohdat ovat tasapainoisesti edustettuina, ja kehotti suhtautumaan vakavasti työllisyyssnäkökohtiin.

2.5 Komitea muistutti myös, että maailman kieli- ja kulttuurialueet ovat kehittyneet, samoin kuin poliittiset ja taloudelliset kokonaisuudet, ja että tietyt kielet tulevat valitettavasti edelleen kuolemaan sukupuuttoon samalla kun tietyt yhteiskunta- ja poliittiset ryhmät sulautuvat tai katoavat. Eurooppa kohtaa samat haasteet kuin maailman muut alueet: 1) yhden kielen taipumus kehittyä kansainvälisen yhteydenpidon kieleksi, 2) alueellisten kielen monimuotoisuus ja samalla vaara tiettyjen alueellisten kielen häviämisestä. Erona on kuitenkin virallisten kansalliskielten asema yhtenäisessä poliittisessa ja taloudellisessa kokonaisuudessa (tai muovautumassa olemassa kokonaisuudessa riippuen siitä, miten yhtenäisenä EU nähdään).

2.6 EU kärsii samasta identiteettikriisistä, johon kaikki kulttuuriset ja kielelliset lähentymistavat johtavat. Unionilla on kuitenkin rakentamisvaiheensa aikana muovautuneita voimavaroja. Mainittakoon vaikkapa unionin sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta palvelevat välineet, edustuksellisen ja osallistavan demokratian yhteiset kriteerit tai tietynlaiseen yhteisvastuullisuuteen perustuvat sosiaalimallit.

2.7 Väestörakenteeseen liittyvät haasteet ja kulttuuri-intressit synnyttävät kuitenkin yhdessä tiettyjä laajoja kysymyksiä, jotka on uskallettava esittää: Missä määrin eurooppalaiset ovat kiinnostuneita omista kielistään, halukkaita jakamaan ne muiden kanssa, vaalimaan niitä, elävöittämään niitä antamalla kielen kuolla? Eli lyhyesti sanottuna, missä määrin eurooppalaiset ovat kiinnostuneet käyttämään kieltä keskinäisessä viestinnässään ja muiden kanssa kommunikoidessaan?

3. Erityistä

3.1 Komissio käynnisti 14. syyskuuta 2007 julkisen kuulemismenettelyn, joka päättyi 15. huhtikuuta 2008 pidettyyn konferenssiin. Konferenssissa komissio esitteli lukuisille kulttuuri- ja opetusalan aktiivisesti toimiville organisaatioille seuraavat työryhmätyöskentelyn tulokset:

- Amin Maaloufin johtama asiantuntijaryhmä
- Étienne Davignonin johtama yritysfoorumi (*Business Forum*)
- Yhdistyneen kuningaskunnan valtakunnallisen kielikeskuksen laatima ELAN-selvitys *Effects on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprise*
- komiteoiden (AK ja ETSK) viralliset kuulemiset
- jäsenvaltioiden kuulemiset: ministerikonferenssi helmikuussa 2008
- monikielisyttä tutkineen korkean tason työryhmän suositukset
- muut verkkokyselyn avulla saadut panokset.

3.2 Keskusteluissa otettiin esiin useita haasteita:

- taloudelliset haasteet
- poliittiset haasteet (monikielisyys ja alueellinen yhdentymisen)
- kulttuuripoliittiset haasteet (monikielisyys ja kulttuurienvälisyys)
- Henkilökohtainen ja kollektiivinen viestintä saattavat antaa aiheen pitää kieltä muiden kaltaisena kommunikaatiovälineenä. Kirjallisuuden tulevaisuus?
- monikielisyys ja monikieliset kielten puhujat: Kysyttiin, pitääkö ihmisten osata monia kieliä kieliympäristön yksikielisyssä.
- Euroopan neuvosto on korostanut tarvetta suojella vähemmistökieliä ja tukea niiden käyttöä, mikäli kansalliskiihko halutaan torjua tehokkaasti. Moniarvoisuutta palveleva monikielisyys ei saa johtaa syrjäytymisvaaraan.
- Useat osanottajat ilmaisivat turhautumisensa ja tunsivat olevansa kielellisesti eriarvoisessa asemassa. Euroopan kielet ovat vastakkain keskenään ja maailman muiden kielten kanssa. Kansalliset kulttuuripoliittikat ovat moninaisia.
- kulttuuriset ja sosiaaliset oikeudet: Monet kysyivät, millaisia keinoja on käytettävissä näiden sitoumusten täyttämiseen. Otettiin esiin romanien erityistapaus, joka koskee heidän yleistä integroitumistaan, oppimismahdollisuuksia ja varsinkin mahdollisuuksia säilyttää kielensä.
- Työelämässä on oltava oikeus työskennellä omalla kielellään joutumatta opettelemaan työtehtäviin nähden suhteettomia

taitoja. Pohdittiin myös heikosti tai ei lainkaan hallitun monikielisen ympäristön aiheuttamia turvallisuusongelmia.

3.3 Komissio kuulemistilaisuudessa esittämiä yleistavoitteita kielellisen monimuotoisuuden edistämiseksi

3.3.1 EU:ssa on monipuolistettava kielitaitoa. ("Ei riitä, että osaa englantia.")

Monikielisyydestä vastaava komission jäsen Leonard Orban käytti kuulemistilaisuudessa puheenvuoron. Muissa yhteyksissä ilmaisemansa kannan mukaisesti hänen kunnianhimoisena tavoitteenaan on selkeästi pyrkiä kääntämään englannin kielen valta-asemaan pohjautuva suuntaus.

3.3.2 Sosiaalipolitiikka

— kielten aseman vahvistaminen sosiaalisen yhteenkuuluvuuden yhteydessä

— siirtolaisten kotoutumisen helpottaminen, kannustaminen opettelemaan vastaanottavan maan kieltä, siirtolaisen äidin kielen käytön ja kielitaidon säilymisen tukeminen, äidin kielen välittäminen jälkipolville, siirtolaisten kielten mieltäminen voimavaraksi ja rikastuttavaksi tekijäksi

3.3.3 Liike-elämä

— kielitaidon kehittäminen työntekijöiden työllistymistä ja yritysten kilpailukykyä silmällä pitäen

— monikielisyyteen liittyvien näkökohtien kartoittaminen ja niiden sisällyttäminen laaja-alaisesti yhteisön politiikkoihin (tilannekatsaus)

3.3.4 EU:n ulkopolitiikkaan liittyvät monikielisyysnäkökohdat

Komissio vahvistaa Barcelonan tavoitteen, jonka mukaan kaikkien kansalaisten on hallittava äidinkieli + 2 vierasta kieltä. Vaihtoehtoisesti voidaan osata äidinkieltä, yhtä kansainvälistä kieltä ja yhtä nk. henkilökohtaista, omaksuttua kieltä (Amin Maaloufin johtaman ryhmän raportissa mainittu käsite).

3.3.5 Välineet ja menetelmät

Komissio haluaa edistää virallisen järjestelmän ulkopuolella tapahtuvaa "asioimislukutaidon" oppimista. Se nopeuttaa ymmärtämistä ja omaksumista, mutta komissio ei selvitä asiaa yksityiskohtaisemmin. Komission mukaan Euroopan kansalaisille annetaan tilaisuus olla tekemisissä vieraiden kielten elementtien kanssa esimerkiksi busseissa tai muilla julkisilla paikoilla, ja näin oppiminen tapahtuu "tottumalla".

3.3.6 Tulevaisuus

Komissio toivoo jäsenvaltioiden ryhtyvän keskipitkällä aikavälillä toteuttamaan järjestelmällistä strategiayhteistyötä sekä tuottavan eurooppalaista lisäarvoa toimintaperiaatteen kehittämiseksi.

3.4 ELAN-raportti ⁽²⁾

ELAN-raportissa tarkastellaan yritysten kiinnostusta saada monipuolisen kielitaidon omaavaa työvoimaa. Selonteossa ei kuitenkaan tyypitellä tarpeita työtehtävittäin tai ammattialoittain. Komission olisi pitänyt teettää Dublinissa sijaitsevalla Euroopan elin- ja työolojen kehittämissätiöllä (tai muulla eurooppalaisella organisaatioilla) arvio sekä yritysten että työntekijöiden täsmällisistä ammatillisista tarpeista.

3.4.1 Étienne Davignonin johdolla työskennelleen yritysfoorumin raportti ⁽³⁾

Raportti on julkaistu kesäkuun lopussa 2008. Siinä osoitetaan, miksi yritysfoorumin mielestä on tärkeää investoida kielitaitoon. Raportissa esitellään tähänastisia toimia kielitaidon tukemiseksi liikemaailmassa ja annetaan yrityksille suosituksia monikielisen liikeviestinnän parantamiseksi: yritysten on paneuduttava kielitaitokysymyksiin, tarkistettava rekrytointipolitiikkansa ja henkilöstönsä strategiset kehittämistoimet, investoitava kieltenopetukseen, otettava palvelukseensa eri kielten syntyperäisiä puhujia, käytettävä kieliteknologiaa, kääntäjiä ja tulkkeja, tiedottajia ja kulttuurin välittäjinä toimivia henkilöitä sekä parannettava henkilöstön kansainvälistä liikkuvuutta. Raportissa annetaan suosituksia myös Euroopan unionille ja sen toimielimille sekä jäsenvaltioiden paikallis-, alue- ja keskushallinnolle. Siinä puolustetaan monikielisyyttä.

3.5 Amin Maaloufin johtaman ryhmän raportti ⁽⁴⁾

Komitea kannattaa komission aloitetta konsultoida maineikkaiden intellektuellien ryhmää, jonka raportin ryhmän edustaja arvioi 15. huhtikuuta järjestetyssä kuulemistilaisuudessa ”tähän mennessä todennäköisesti kaikkein parhaiten kirjoitetuksi ja helppolukuisimmaksi komission selonteoksi”. Tämä pitääkin tietyllä tavoin paikkansa. Selvityksessä ehdotetaan, että eurooppalaiset pohtisivat yhden kansainvälisen ja yhden ”henkilökohertaisen, omaksutun kielen” oppimista, toisin sanoen oppimista, joka olisi pyyteetöntä, jolla ei olisi taloudellisia intressejä ja joka saisi kimmokkeen henkilökohtaisesta mieltymyksestä. Vaikka ehdotus on antelias ja siinä tunnustetaan kielen asema kulttuurin ja viestinvälittäjänä, siinä oletetaan, että kaikki kansalaiset ovat samalla tavoin kiinnostuneita kielistä ja että heillä on niille aikaa. Tämä ei suinkaan vastaa todellista tilannetta, mikä johtuu kulttuurisyyden lisäksi siitä, ettei useimmilla Euroopan kansalaisilla ole ostovoimaa, jonka turvin he voisivat harjoittaa ”pätevöittävää” kulttuuritoimintaa, professori Pierre Bourdieu määritelmää siteerataksemme.

On totta, että yhä useampien eurooppalaisten tai eurooppalaisnuorten voidaan esimerkiksi sanoa olevan kiinnostuneita oppia käyttämään eurooppalaisia tai ei-eurooppalaisia vieraita kieliä,

mutta niin ikään yhä useammilla on vaikeuksia tulla toimeen ja kasvattaa lapsensa. Näkemättä kaikkialla luokkataistelua eurooppalainen yhteiskunta on edelleen segmentoitunut, ja asiaan on puututtava koheesiorahastovaroin varsinkin Lissabonin tavoitteiden toteuttamiseksi.

Komission yksiköiden olisikin nyt neuvotteluvaiheessa inventoitava Grundvig-ohjelman ja aikuiskoulutusohjelmien sekä elinikäisen oppimisen mahdolliset laadulliset ja määrälliset vaikutukset ennen kuin ehdotukset esitetään jäsenvaltioille, neuvostolle ja parlamentille. Tällä tavoin voitaisiin täydentää jäsenvaltioiden koulutuspoliittista toimivaltaa eurooppalaisen lisäarvon avulla.

Komitea huomauttaa, että tämä ei ratkaise kysymystä englannin valitsemisesta ensimmäiseksi vieraaksi kieleksi, ellei asiaa sitten jätetä täysin jäsenvaltioiden ja vanhempien vastuulle, ja että komissio ei ota asiaa avoimesti esille. On totta, että ”ei riitä, että osaa englantia”, mutta EU hyväksyy englannin edelleen kansainvälisen yhteydenpidon kieleksi. Ehdotus on kimmoke, ei ratkaisu ongelmaan. Komitea haluaa komission, jäsenvaltioiden, neuvoston ja Euroopan parlamentin kiinnittävän huomiota tähän seikkaan.

3.6 AK:n lausuntoluonnos ⁽⁵⁾

AK:n lausuntoluonnoksessa kielikysymystä pidetään alueyhteisöjen kannalta erittäin merkittävänä seikkana, koska se liittyy sekä työllisyyskysymyksiin että eurooppalaisten ja ei-eurooppalaisten rinnakkaineloon yhteiskunnan kaikilla tasoilla ja kaikilla osa-alueilla (työvoimapulasta kärsivästä) terveydenhuollosta matkailuun, palveluammateista esikoulu- ja kouluopetukseen tai siirtolaisten kotouttamiseen. Sitä paitsi elämä yhä useammilla alueilla nivoutuu kielikysymykseen. Myös AK kehottaa aivan oikein turvautumaan koheesiorahastoon ja pyytää saada äänensä paremmin kuuluviin ennen strategisten päätösten tekemistä.

3.7 Komission valmisteluasiakirja ”Kertomus kielen oppimisen ja kielellisen monimuotoisuuden edistämistä koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanosta” ⁽⁶⁾

Komitea pelkää, että jos kielletään tarve hyödyntää yhteisön resursseja, ajaututaan saamattomuuteen. Tämä merkitsee sitä, että välineiden kehitys ei vastaa tarpeiden kehittymistä ja tulos tuottaa pettymyksen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Komitea kehottaa jäsenvaltioita pohtimaan seuraavia seikkoja: televisio ei ole riittävä oppimisväline, ja epävirallisen oppimisen tulee olla mitattavissa. Komitea myöntää kuitenkin, että komission asetama koordinoitimenetelmä merkitsisi hallinnollista parannusta mutta ei välttämättä askelta kansalaisten suuntaan.

⁽²⁾ ELANin raportti *Effects on the European Economy of Shortages of Foreign Language Skills in Enterprise*, <http://ec.europa.eu/education/policies/lang/doc/elan-en.pdf>

⁽³⁾ Yritysfoorumin raportti on luettavissa Internet-osoitteessa http://ec.europa.eu/education/languages/news/news1669_en.htm.

⁽⁴⁾ Amin Maaloufin johtaman kulttuurien välillä vuoropuhelua käsitelleen asiantuntijaryhmän raportti ”Hyödyllinen haaste — Kuinka kielen moninaisuus voi vahvistaa Eurooppaa”, http://ec.europa.eu/education/languages/archive/doc/maalouf/report_fi.pdf.

⁽⁵⁾ Alueiden komitean lausunto monikielisyydestä, esittelijä: Roberto Pella (CdR 6/2008).

⁽⁶⁾ KOM(2007) 554 lopullinen/2, 15. marraskuuta 2007.

4. Päätelmät

4.1 Komitea katsoo, että komissio osoittaa loitsunomaisesti hyvää tahtoa, mutta ei ehdota jämeriä yhteisötason toimia vaan tyytyy kehottamaan jäsenvaltioita mukauttamaan koulutusjärjestelmiään.

4.2 Komitea suositaa, että jäsenvaltiot monipuolistavat edelleen kielivalikoimaa ottamalla englannin lisäksi huomioon muita kansainvälisen viestinnän kieliä.

4.3 Jäsenvaltioiden olisi tuettava myös vastaisuudessa kielellistä ja maantieteellistä sukulaisuutta ja läheisyyttä kaikkien tasojen eurooppalaisessa kielitarjonnassaan (esikoulussa, peruskoulussa, keskiasteen oppilaitoksissa, korkeasteen opetuksessa ja elinikäisessä oppimisessa) ja pidettävä huoli kielellisestä monimuotoisuudesta.

4.4 Aikuiskoulutuksessa, sellaisena kuin komissio sen mieltää (?), on otettava huomioon tarve saada yhä useammat kansalaiset perehtymään äidinkieltänsä lisäksi kahteen vieraaseen kieleen mukauttamalla tarjontaa näihin pyrkimyksiin sekä herättämällä kansalaisten mielenkiinto ja motivoimalla heitä konkreettisin lähiympäristöstä virikkeeseen saavin toimenpitein. Tämä tapahtuu hyödyntämällä alueella jo aktiivisesti toimivien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden sekä julkisen ja yksityissektorin ammattilaisten osaamista, tukemalla sosiaalidialogia ja kansalaisvuoropuhelua sekä huolehtimalla siitä, etteivät uudet aloitteet saa aikaan epätasavertaista syrjintää sellaisten kansalaisten keskuudessa, joilla on vähäiset mahdollisuudet kulttuurien väliseen kanssakäymiseen.

4.5 Komission edistämää demokratisoitumista ja koulujärjestelmän ulkopuolista oppimista on **arvioitava tarkkaan eurooppalaisen tutkintojärjestelmän puitteissa, jotta**

- voidaan mitata jäsenvaltioiden, komission ja muiden valtiotavallan alaisten tai siitä riippumattomien toimijoiden käynnistämien toimien vaikutus
- kansalaisten ja palkansaajien hankkimat taidot olisivat siirrettävissä ja tunnustettavissa heidän asemastaan riippumatta.

4.6 Alue- ja paikallisyhteisöille on **tarjottava konkreettinen tilaisuus osallistua tulevan opetustarjonnan järjestämiseen** komission kunnianhimoisten tavoitteiden mukaisesti.

4.7 Koska yritysten taloudellisiin tarpeisiin liittyvät komission pohdinnat koskettavat ensi sijassa yrityksiä ja palkansaajia, jäsenvaltioiden ja komission on syytä **kannustaa työmarkkinaosapuolia ottamaan asia esille työmarkkinaosapuolten vuoropuhelussa, jotta haasteita voidaan tarkastella yhdessä ja löytää niihin parhaat ratkaisut ja tilanteeseen parhaiten sopivat käytänteet.**

(?) Ks. muun muassa KOM(2006) 614 lopullinen ja KOM(2007) 558 lopullinen.

4.8 Kaikkien kansalaisten on voitava opiskella kieltä aidossa ympäristössä, mikä on kieliharjoittelun kannalta välttämätöntä ja liittyy erottamattomasti kielen perusteelliseen oppimiseen. Kaikkia opiskelijoita on rohkaistava tällaiseen kieliharjoitteluun kaikilla tasoilla, joskin tarve lienee erityisen akuutti väestöryhmissä, joiden keskuudessa on vähiten kansainvälistä kanssakäymistä, eli väestöryhmissä, jotka liikkuvat vähiten. Tähän olisi löydettävä konkreettisia keinoja ja materiaalisia resursseja. Ketään ei voi pakottaa matkustamaan, mutta toisten matkustusmahdollisuudet ovat vähäisemmät kuin toisten. Ei riitä, että osaa englantia, eikä televisio ole riittävä oppimiskanava.

4.9 Olisi korostettava siirtolaisten puhumien kielten tarjoamia resursseja. Asiassa on useita koulukuntia. Joidenkin mielestä siirtolaisten velvollisuus on opetella vastaanottavien maiden kieltä, mikä on edellytyksenä kotoutumiselle ja jopa pääsyyllä EU:n alueelle, kun taas toiset katsovat, että siirtolaisilla on oikeus oppia vastaanottavan maan kieli voidakseen tehdä siellä työtä, asua ja puolustaa oikeuksiaan, ja että viranomaiset ovat vastuussa kielikoulutuksen järjestämisestä. Oli miten oli, teoria on kaukana käytännöstä. Useat kokemukset osoittavat, ettei kaikkia hyviä käytänteitä ole kannustettu ja että monilta järjestöiltä on päinvastoin lakkautettu tuki. Opetus muodostaa nykyisin valtavan haasteen, sillä oppiminen ei suju samalla tapaa kaikissa ikäluokissa. Komitea suositaa tutustumista tutkimuksiin, joissa havainnollistetaan kielenoppimisen taustalla olevaa kulttuurivaihtoa (?). Komitea painottaa tarvetta kuulla kaikkia opetusalan ammattilaisia aina esikouluasteelta elinikäisen oppimisen tai aikuisopetuksen parissa työskenteleviin ja tarjota heille tilaisuus osallistua päätöksentekoon. Kaksi tärkeintä osapuolta ovat oppijat ja opettajat. Tämä koskee myös nk. epävirallisesti opittujen taitojen validointia (?).

4.10 Euroopassa puhutut kielet kattavat alue- ja kansalliskielet sekä siirtolaisten puhumat kielet. Ne antavat huomattavan panoksen, ja Euroopan kulttuurista monimuotoisuutta hallittaessa on huomioitava kaksi seikkaa: eurooppalaisen kulttuurisen monimuotoisuuden edistäminen sekä suvaitsevaisuus ja siirtolaisten kunnioittaminen. EU:n sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus ei ole enää pelkästään taloudellista tai poliittista, vaan siihen tulee liittymään ja liittyy jo nyt selvästi kulttuurinen ulottuvuus.

4.11 Myös siirtolaisten kieli, samalla tavoin kuin **alkuperäiset eurooppalaiset kielet, on välitettävä jälkipolville. Ja koska yksikään kieli ei jää eloon ilman puhujia, myös siirtolaiset olisi mielletävä lähteiksi, jotka välittävät tai opettavat äidinkieltään niille, jotka haluavat monipuolistaa kommunikointiaan.**

(?) <http://www.newcomersinturkey.com> — Noureddine Erradi on useiden vuosien ajan tehnyt työtä Alankomaiden siirtolaiskoulutuskeskusten hyväksi ja on tuottanut opetushenkilökunnan sekä aluehallinnon poliitikkojen käyttöön tarkoitettua opetusmateriaalia.

(?) ETSK:n 18. syyskuuta 2008 antama lausunto aiheesta "Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston suositus ammatillisen koulutuksen opintosuoritusten ja arvosanojen eurooppalaisen siirtojärjestelmän (ECVET) perustamisesta", esittelijä: An Le Nouail Marlière (CESE 1066/2008).

4.12 Edellä todettu merkitsee sitä, että eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan päämäärät ovat tänä päivänä erilaiset kuin ennen, eikä riitä, että se hehkuttaa, miten edullista on taitaa useita kieliä monikielisessä ympäristössä. Kansalaisyhteiskunta toivoo, että sen järjestöistä lähtöisin olevat aloitteet ja sen tarpeet saavat tunnustusta, ja se toivoo joka tapauksessa, että niihin myönnetään resursseja, olivatpa ne sitten peräisin julkiselta tai yksityissektorilta.

4.13 Tämä edellyttää niin ikään, että **työmarkkinaosapuolet suostuvat kauaskantoiseen toimintaan ja määrittelevät yhdessä, millaisia taitoja vaaditaan, millaista peruskoulutuksen ja elinikäisen oppimisen tulee olla ja millaisia julkisia ja yksityisiä investointeja tarvitaan, sekä huolehtivat yritysten kilpailukyvyyn parantamisesta.**

4.14 Jos myös kieltenopiskelua pidetään kilpailukyvyyn ja Lissabonin strategian tavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä, silloin edellä esitetty suositus on täysin paikallaan.

4.15 Perusoikeuskirjan 21 ja 22 artiklassa kehoitetaan edistämään kielellistä monimuotoisuutta ja kielletään kieleen perustuva syrjintä. Komission olisi nyt **tutkittava, missä jäsenvaltioissa on asiaa koskevaa lainsäädäntöä, ja kuultava tarvittaessa perusoikeusvirastoa sekä tutkittava, aiheuttavatko jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat täytäntöönpanojärjestelmät vääristymiä ja eurooppalaisten keskenään eriarvoista kohtelua etenkin liikkuvuuden suhteen, työhönotossa jne.** Tässä yhteydessä on esimerkiksi erotettava toisistaan kahdentasoinen osaaminen: yhtäältä työtehtävien hoidon edellyttämä kielitaito (yleisöpalvelu tai yhteydenpito ulkomaisiin asiakkaisiin) ja toisaalta työtehtävien hoidon edellyttämien ohjeiden välittäminen työn suorittavan henkilön kielellä.

4.16 Varsinkin edellä kuvattua täytäntöönpanoa silmällä pitäen komitea seuraa tarkkaan, mitä komissio ehdottaa syyskuussa 2008 julkaistavassa strategiassaan ja millaista edistystä tapahtuu komission edelliseen strategiaan verrattuna.

4.17 Komission olisi kiinnitettävä huomiota Euroopan kansalaisten ja unionissa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten

kulttuurisiin oikeuksiin ja EU:n yhteistyöhön unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Komission tulisi ehkä **turvautua Unescon kulttuurista moniarvoisuutta koskevaan yleissopimukseen ja ehdottaa suuntaviivoja, joissa otetaan huomioon, miten jäsenvaltioiden ratifioima yleissopimus vaikuttaa Eurooppaan, ja sopia asiasta kulttuurialalla jo aktiivisesti toimivien järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen kanssa.**

4.18 Työmarkkinaosapuolet puhuvat liikkuvuuden puolesta, ja jotkut työnantajat, työntekijät ja viranomaiset — muun muassa komissio — odottavat liikkuvuudesta ihmelääkettä työttömyyteen ja työvoimapulaan. Kielivaikeuksista puhutaan vielä liian vähän. Elinikäisen oppimisen puitteissa on esimerkiksi hankalaa osallistua yhtä aikaa ammatilliseen jatkokoulutukseen ja täyttää kieltenoppimiselle asetetut tavoitteet. Vanhempien on myös vaikea lähettää lapsiaan vapaasti valitsemaansa kouluun työskentelypaikkakuntaa vaihtaessaan. Esimerkkinä voidaan mainita useiden Euroopan maiden romanit ja tietyt italialaisyhtymät Saksassa. Komission ei pitäisi jättää asiaa pelkästään jäsenvaltioiden tehtäväksi vaan sen olisi selvitettävä, miten eri kansallisuutta olevia eurooppalaisia lapsia syrjitään kouluissa kielen perusteella.

4.19 On syytä mainita niin ikään, että jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten on vaikea panna täytäntöön lähetettyjä työntekijöitä koskevaa direktiiviä, koska näillä on asemapaikkasaan ymmärtämisvaikeuksia. Komissio on puuttunut asiaan, mutta siitä olisi neuvoteltava asianmukaisesti osapuolten kesken (komissio, jäsenvaltiot, työmarkkinaosapuolet, paikallisviranomaiset, keskushallinto, työvoimahallinto jne.), kuten edellä todetaan ⁽¹⁰⁾.

4.20 Lopuksi on pohdittava toimielinten kielijärjestelyjä laajemmin kuin toimielinten virallisen viestinnän kannalta. Komitea huomauttaa, että asia on edelleen hankala, sillä monia julkisia asiakirjoja ei käännetä, mikä tuo jälleen esiin resurssikysymyksen. Mainittakoon vaikkapa sivut, joille pääsee Euroopan unionin toimielinten aloitussivustolta, varsinkin Eurooppa-neuvoston ja EU:n puheenjohtajavaltioiden internetsivut.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ ETSK:n 29. toukokuuta 2008 antama lausunto aiheesta ”Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuva työntekijöiden lähettäminen työhön toiseen jäsenvaltioon: mahdollisuuksista täysi hyöty ja työntekijöille taattu suoja”, esittelijä: An Le Nouail Marlière (EUVL C 224, 30.8.2008).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ikäihmisten tarpeiden huomioon ottaminen” (valmistelevala lausunto)

(2009/C 77/26)

Euroopan komissio päätti 18. helmikuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ikäihmisten tarpeiden huomioon ottaminen (valmistelevala lausunto).

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 11. syyskuuta 2008. Esittelijä oli Renate **Heinisch**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 106 ääntä puolesta ja 32 vastaan 20:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä ja suositukset

1.1 Perustelut

1.1.1 Euroopan väestökehityksen muutokselle on ominaista ikäihmisten osuuden voimakas kasvu ja kokonaisväestön määrän pienentyminen ⁽¹⁾. Neuvosto on ottanut ikääntymiseen kantaa useaan otteeseen. Prosessi etenee alueittain eri tavoin. Näin ollen Euroopan unionilla on edessään suuria yhteiskunnallisia haasteita ⁽²⁾. Komissio antaa vuoden 2008 loppuun mennessä tiedonannon, jossa ehdotetaan eri tapoja ottaa rakennerahastojen tuella huomioon ikääntyvän väestön tarpeet.

1.1.2 Käsillä oleva lausunto perustuu ikäihmisten huomioimiseen, kunnioittamiseen, syrjinnän estämiseen ja arvostuksen varmistamiseen. On otettava huomioon, että kyse ei ole homogeenisesta väestöryhmästä, vaan ikäihmisten kyvyissä, taloudellisessa turvassa sekä terveydellisissä ja sosiaalisissa tarpeissa on eroja. Näin ollen politiikoista ja palveluista tulisi ilmetä, ettei yhden ainoan vaihtoehdon malli tai ikäperusteinen segmentointi ole asianmukaista.

1.1.3 Lausunnossa käsitellään siksi kysymyksiä, jotka koskevat yksilöitä eläkkeellejäämisistä aina korkeaan ikään asti. Lausunnon piiriin kuuluvat ilman muuta — ilman erillistä mainintaa — miehet ja naiset, iäkkäät vammaiset sekä maahanmuuttajataustaiset ikäihmiset.

1.1.4 Lausunnossa ei tarkastella aihealoihin ”iäkkäät työntekijät” ja ”muista riippuvaiset, hoidon tarpeessa olevat vanhukset” liittyviä vaatimuksia, sillä niistä on jo laadittu monia

ehdotuksia ⁽³⁾. ETSK pitää kuitenkin tärkeänä koko elämänkaaren kattavan lähestymistavan soveltamista ikääntyvään yhteiskuntaan syrjinnän ja stereotyyppien torjumiseksi ja korostaa eri sukupolvia koskevien yhdenmukaisen politiikkojen tarvetta.

1.1.5 Jotta ihmiset voivat ikääntyessään edelleen osallistua yhteiskuntaan ja elää ihmisarvoista elämää, on olennaista, että heidän taloutensa on turvattu ja heillä niin halutessaan on mielekkäitä toimintamahdollisuuksia, muun muassa mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen, työskentelyyn, vapaaehtoistointaan ja uusien tekniikoiden käyttöön. Lisäksi käytettävissä ja ulottuvilla tulisi olla liikennepalveluita, energiaa, asuntoja ja terveydenhoitopalveluita kohtuuhinnoin.

1.2 Suositukset

1.2.1 Jotta varmistetaan kaupunkien ja maaseutualueiden kasvavan iäkkään väestön kestävä elinolot ja toimintamahdollisuudet muuttuneissa olosuhteissa, komitea suosittelee seuraavia toimia:

- laaditaan säännöllisesti kansallisia ja alueellisia **tilanne-raportteja**
- **kootaan yhteen ja levitetään hyviksi osoittautuneita esimerkkejä** jäsenvaltioissa toteutetuista onnistuneista toimista
- edistetään **uudenlaista iäkkyyksikäsitystä**, jonka avulla tunnustetaan iäkkäiden (myös maahanmuuttajien) elämäntyö sekä iän arvostus politiikassa, taloudessa ja yhteiskunnassa
- järjestetään **tiedotusvälineissä kampanjoita aiheesta ”aktiivinen ikääntyminen”**.

⁽¹⁾ Ks. esimerkiksi ”Työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaoston tiedonanto CES 930/99 fin ja komission valmisteluasiakirja SEC(2007) 638 *Europe's Demographic Future: Facts and Figures*.

⁽²⁾ Ks. KOM(2006) 571, 12. lokakuuta 2006, SEC(2007) 638 ja talouspoliittinen komitea (EPC) ja Euroopan komissio (talous- ja raha-asioiden po): *The Impact of Ageing on Public Expenditure*, Special Report No 1/2006.

⁽³⁾ Ks. muun muassa ETSK:n 16.12.2004 antama lausunto ”Iäkkäiden työntekijöiden työllisyyden lisääminen ja työmarkkinoilta poistumisen lykkääminen”, esittelijä: Gérard Dantin (EUVL C 157, 28.6.2005); ETSK:n 28.10.2004 antama lausunto ”Ikääntyneiden henkilöiden terveydenhoito”, esittelijä: Paolo Braghin (EUVL C 120, 20.5.2005); ETSK:n 26.9.2007 antama lausunto ”Potilaan oikeudet”, esittelijä: Lucien Bouis (EUVL C 10, 15.1.2008); ETSK:n 24.10.2007 antama lausunto ”Ikääntyneiden kaltoinkohtelu”, esittelijä: Renate Heinisch (EUVL C 44, 16.2.2008); ETSK:n 13.3.2008 antama lausunto ”Pitkäaikaishoidon yleisen saatavuuden turvaaminen ja ikääntyneille tarkoitettujen pitkäaikaishoitajärjestelmien kestävä rahoitus”, esittelijä: Waltraud Klasnic (EUVL C 204, 9.8.2008).

- **ryhdytään toimiin** etenkin aloilla, jotka liittyvät peruspalveluihin, perusrakenteisiin, tuotteiden ja palvelujen tarjontaan, rahoitukseen, asumiseen, terveydenhoitopalveluihin, elämän päättymiseen liittyviin järjestelyihin sekä yhteiskunnalliseen osallistumiseen.

Suositusten kohderyhmä: **jäsenvaltiot, Euroopan parlamentti, alueiden komitea ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea.**

- perustetaan Euroopan komission väestökysymyksiä käsittelevän asiantuntijaryhmän ⁽⁴⁾ yhteyteen täydentävä **asiantuntijaryhmä ”ikäntyminen”**
- perustetaan eurooppalaisen perheallianssin ⁽⁵⁾ mallin mukainen **eurooppalainen allianssi ”aktiivisena ikääntyminen”**, joka järjestää muun muassa eurooppalaisia työpaikkoja ja konferensseja
- perustetaan **eurooppalainen ikääntymisen tutkimuskeskus**, jonka tehtävänä on tarkastella, yhdistellä ja vaihtaa tietoja sekä todeta jatkotutkimuksen ja asianmukaisten tutkimuksen tukitoimien tarve
- sisällytetään tutkimuksen kahdeksanteen puiteohjelmaan monitieteinen **painopiste ”ikäntyminen”**, jolla on oma budjetti
- luodaan **eurooppalainen internetsivusto**, jossa kaikki pääosastot tarjoavat suuren yleisön käyttöön tietoja ikääntymiseen liittyvistä toimista
- luodaan eurooppalaisen internetsivuston mallin mukaiset **paikalliset, alueelliset ja kansalliset internetsivustot**
- tuetaan **demografiahaston** ⁽⁶⁾ perustamista rakennerahastojen yhteyteen niiden alueiden talouden tasapainottamiseksi, jotka torjuvat aktiivisesti väestökehityksen muutosta (esimerkiksi aktiivisella perhepolitiikalla)
- **sisällytetään elinikäisen oppimisen toimintaohjelmaan** uusia painopisteitä eri elämänvaiheiden välisiin siirtymävaiheisiin tarvittavien avustajien kouluttamiseksi

Suositusten kohderyhmä: **EU:n puheenjohtajavaltiot, Euroopan parlamentti ja Euroopan komissio**

1.2.2 Suositusten toteuttamiseksi on harjoitettava kestävä-pohjaista hallinnointia, jonka avulla voidaan myös antaa panos talouskasvuun ja työllisyyteen tähtäävän Lissabonin strategian toteuttamiseen.

⁽⁴⁾ Komission päätös 2007/397/EY.

⁽⁵⁾ Ks.

⁽⁶⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/families/index_en.html

2. Yleistä

2.1 Käsillä olevassa valmisteleavassa lausunnossa pyritään tuomaan esiin aiheeseen liittyvän toiminnan tarve Euroopan alueilla. Käytettävissä olevat varat on kaikissa maissa kohdennettava uudelleen ⁽⁷⁾, mikä aiheuttaa kaupunkien ja maaseudun asukkaille lisätaakkaa. Lisäksi kuntien perusrakenteita on mukautettava huomattavasti ⁽⁸⁾. Erityisesti tarvitaan innovatiivisia ja integroivia ratkaisuja, jotta alueet ja kunnat voivat mukautua väestökehityksen muutokseen.

3. Toimia edellyttävät alat

Turvattu, terve ja aktiivinen ikääntyminen edellyttää useiden perusedellytysten täyttymistä. Kyse on seuraavista tekijöistä:

3.1 Peruspalvelut

3.1.1 Peruspalvelut ovat ihmisarvon kunnioittamisen perusedellytys, ja niiden avulla taataan yksilön oikeus perusoikeuksien laaja-alaiseen kunnioittamiseen. Ne vaikuttavat osaltaan kansalaisoikeuksien tosiasialliseen harjoittamiseen. Peruspalvelut liittyvät käytännössä muun muassa aluesuunnitteluun ja ympäristöasioihin ⁽⁹⁾, etenkin kuntien perusrakenteisiin. Koska asukasmäärä pienenee etenkin maaseutualueilla ⁽¹⁰⁾, keskeisiä palveluja ei taloudellisista syistä ole tulevaisuudessa enää saatavilla tai ne ovat liian kalliita taikka ne on poistettu kokonaan tai ne eivät vastaa muuttuneita tarpeita. Kyse on kulloinkin peruspalvelujen ja niiden saatavuuden varmistamisesta koko väestön keskuudessa ottaen etenkin huomioon iäkkäiden ja avun tarpeessa olevien erityistarpeet. Kyseessä ovat

- energiahuolto, etenkin sähkö, kaasu ja lämmitys
- vesi- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja jätteiden syntymisen ehkäiseminen
- julkisten paikkojen turvallisuus ja siisteys
- julkiset palvelut ja hallinto.

⁽⁷⁾ Ks. ETSK:n 13.12.2007 antama lausunto ”Neljäs kertomus taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta”, esittelijä: Olivier Derruine (EUVL C 120, 16.5.2008).

⁽⁸⁾ Ks. ETSK:n 14.3.2007 antama lausunto ”Väestön ikääntymisen taloudelliset ja budjettivaikutukset”, esittelijä: Susanna Florio (EUVL C 161, 13.7.2007) ja ETSK:n 15.9.2004 antama lausunto ”Tutkimustarpeet — demografiset muutokset”, esittelijä: Renate Heinisch (EUVL C 74, 23.3.2005).

⁽⁹⁾ Katso ETSK:n 14.2.2008 antama lausunto ”Yleishyödylliset palvelut”, esittelijä: Raymond Hencks (EUVL C 162, 25.6.2008).

⁽¹⁰⁾ Ks. ETSK:n 18.1.2007 antama lausunto ”Rakennepolitiikkojen vaikutukset ja seuraukset Euroopan unionin koheesion kannalta”, esittelijä: Olivier Derruine (EUVL C 93, 27.4.2007) ja ETSK:n 25.4.2007 antama lausunto ”Alueellinen toimintasuunnitelma”, esittelijä: Luis Miguel Pariza Castaños (EUVL C 168, 20.7.2007).

3.1.2 Liikenteen perusrakenteet sekä päivittäiseen käyttöön tarkoitettujen tuotteiden ja palvelujen tarjonta

Itsenäisyys ja liikkumismahdollisuudet ovat elämänlaadun ja aktiivisena ikääntymisen keskeisiä edellytyksiä ⁽¹⁾ ⁽¹²⁾. Niiden täytyminen edellyttää, että

- kohtuuhintaisia päivittäistavaroita tarjoavat liikkeet ja keskeiset laitokset, kuten posti, pankki, apteekki, hautausmaa, julkiset rakennukset ja laitokset sekä etenkin kuntien tarjoamat mahdollisuudet yhteiskunnalliseen osallistumiseen — esimerkiksi kuntien virastot, kansalaistoimistot ja neuvontapisteet — ovat ulottuvilla esteettömästi
- julkiset liikennevälineet ovat käytettävissä ja ulottuvilla ja ne ovat kohtuuhintaisia
- kuljetusmahdollisuudet taataan etenkin harvaan asutuilla alueilla
- julkiset paikat (kuten jalkakäytävät, levähdyspaikat, katuväläistys ja liikenneturvallisuus) ovat käytettävissä ja ulottuvilla.

3.1.3 Asuminen

Nykyinen asuntotarjonta ei välttämättä vastaa Euroopan ikääntyvän väestön tarpeita, joissa painottuu mahdollisuus jatkaa itsenäistä asumista omassa kodissa. Uusien asuntojen suunnittelussa ja asunnoille asetettavissa vaatimuksissa on otettava huomioon fyysisten, sensoristen ja kognitiivisten kykyjen heikkeneminen, ja asunnoissa on hyödynnettävä tehokkaita energia- ja teknologiajärjestelmiä (esimerkiksi tietotekniikka-avusteinen asuminen), jotta itsenäistä asumista on mahdollista jatkaa. Tällainen lähestymistapa olisi hyödyllinen myös sukupolvien välillä.

Asumistarpeiden täyttämistä vastaavien jäsenvaltioiden viranomaisten tulisi taata, että tarjolla on palveluita, joiden avulla voidaan mukauttaa nykyisiä asuntoja ja edistää uudenlaista asuntopuunnittelua ja yhteisöasumista. Niiden tulisi myös huolehtia asianmukaisista rahoitus- ja lainsäädäntötoimista.

3.1.4 Terveystarpeiden palvelut

Ikääntymisen myötä luotettavat, asuinpaikan lähellä tarjottavat ja iän huomioon ottavat terveydenhoitopalvelut ovat yhä tärkeämpiä ⁽¹³⁾. Tällaiset terveydenhoitopalvelut ovat harvaan

asutuilla maaseutualueilla ja syrjäseuduilla vakavasti uhattuina, sillä väestömäärä pienenee jatkuvasti ja vielä ammatissa toimiva lääkärikunta vanhenee. Kattavaa ja alueellisesti tasapainoista terveydenhoitoa on välttämättä kehitettävä. Tällaiseen hoitoon sisältyy (iäkkäiden potilaiden oikeuksien vaalimisen ohella ⁽¹⁴⁾)

- gerontologiaan ja geriatriaan erikoistuneiden lääkäreiden ja palveluntarjoajien antama terveydenhoito, etenkin geriatrinen hoito ja kuntoutus
- polikliiniset hoitopalvelut sekä kotisairaanhoidon tarjoamat yksinkertaiset apupalvelut
- palliatiiviset hoitopalvelut sekä perheille tarjottava psykologinen apu
- neuvonta ja tiedotus potilaiden oikeuksista ja tukimahdollisuuksista
- neuvonta- ja tietopalvelut sekä ennaltaehkäisyyn tarkoitetut välineet ja kannustimet (terveelliset ruokailotottumukset, liikunta, kaatumisen välttäminen, terveet elämäntavat ja niistä palkitseminen)
- tekniset apuvälineet ja tukijärjestelmät, joiden ei ole tarkoitus korvata henkilökohtaista tukea (ks. kohta "Tieto- ja viestintätekniikan käyttömahdollisuudet")
- virallisten ja epävirallisten sosiaalisten tukijärjestelmien edistäminen tai luominen, mukaan luettuina kansalaispalvelupisteet, neuvontapisteet, oma-apuryhmät, omaishoitajaryhmät ja naapuriapu.

Eri jäsenvaltioissa on jo käytössä hyviksi osoittautuneita, viimeksi mainittuihin tukimahdollisuuksiin liittyviä malleja ⁽¹⁵⁾.

3.2 Varotoimet hätätilanteiden varalta ja elämän päättymisen arvokkaasti

3.2.1 Hätätilanteet

Hätätilanteiden, kuten tulvien, pidempien hellejaksojen tai katastrofien varalta on ryhdyttävä varotoimiin, jotta voidaan auttaa ajoissa ikäihmisiä, jotka eivät kykene huolehtimaan itsestään.

⁽¹¹⁾ Esimerkiksi Ranskan, Espanjan, Portugalin, itäisen Saksan ja eräiden itäeurooppalaisten alueiden maaseutualueet sekä Ruotsin ja Suomen syrjäiset maaseutualueet. Ks. *The Spatial Effects of Demographic Trends and Migration*, ESPON-hanke 1.1.4, loppuraportti 2002.

⁽¹²⁾ Ks. ETSK:n 29.5.2008 antama lausunto "Vihreä kirja: uutta ajattelua kaupunkiliikenteeseen", esittelijä: Bernardo Hernández Bataller, apulaisesittelijä: Rafael Barbadillo López (EUVL C 224, 30.8.2008), ikääntyvien ihmisten järjestöjen eurooppalaisen foorumin (AGE) lausunto vihreästä kirjasta (KOM(2007) 551 lopullinen, http://ec.europa.eu/transport/clean/green_paper_urban_transport/index_en.htm) ja Mollenkopf ym. (toim.), 2005, *Enhancing Mobility in Later Life — Personal Coping, Environmental Resources, and Technical Support*. Amsterdam, IOS Press.

⁽¹³⁾ Esimerkkejä itsenäisyyden säilyttämiseen tähtäävistä täydentävistä toimista on olemassa muun muassa Ranskassa (Hautes Corbières; CG VAL de Marne; France — *discours colloque ANDASS*), Saksassa (Berliini ja Frankfurt/Main) sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Newcastle). Ks. esimerkiksi terveyden ja kuluttaja-asioiden pääosaston julkaisu *Healthy Ageing: Keystone for a Sustainable Europe*

⁽¹⁴⁾ (http://ec.europa.eu/health/ph_information/indicators/docs/healthy_ageing_en.pdf).

⁽¹⁵⁾ Katso ETSK:n lausunnot 1447/2004, 1465/2007, 1256/2007 sekä lausunnon 501/2008 alaviite 3.

3.2.2 Elämän päättymiseen liittyviä kysymyksiä

Elämän päättymisen tapa on kiistanalainen kysymys, ja siitä säädetään jäsenvaltioissa eri tavoin (aktiivinen ja passiivinen eutanasia). Tältä osin on luotava oikeusvarmuus, jotta myös pitkälle kehittyneistä kognitiivisista rajoitteista huolimatta voidaan ottaa huomioon iäkkäiden toiveet esimerkiksi elämää pitkittävien keinojen käytöstä. Hoitotestamentit voivat olla yksi väline, mutta erityisen heikossa asemassa olevien henkilöiden suoja on kuitenkin varmistettava. Tärkeä tehtävä tässä yhteydessä on palliatiivisella hoidolla ja saattokodeilla. Kaiken kaikkiaan toiminnan pääperiaatteena on viimeiseen asti oltava arvokkuuden kunnioittaminen.

Unionin väestöstä 25 prosenttia on 60-vuotiaita tai sitä vanhempia. Tästä syystä on tarpeen luoda puutteet jäsenvaltioiden kannustamiseksi ottamaan omissa oikeusjärjestelmissään käyttöön toimenpiteitä, joilla luodaan tarvittava oikeusvarmuus, jotta yksilö voi levollisin mielin valmistautua elämänsä päättymiseen.

ETSK kehottaa näin ollen jäsenvaltioita keskustelemaan mahdollisuudesta kehittää elämän päättymiseen liittyville kysymyksille yhteinen kehys, joka voisi myöhemmin johtaa jäsenvaltioiden lainsäädännön kehittymiseen.

3.3 Sosiaalinen osallisuus ja yhteiskunnallinen osallistuminen

Sosiaalinen osallisuus ja yhteiskunnallinen osallistuminen ovat inhimillisiä perustarpeita, jotka liittyvät monin tavoin ikäihmistien elämään. Tärkeimpiä näkökohtia ovat perhe- ja ystävyys-suhteet, ansiotyö, vapaaehtoistoiminta ja muu mielekäs toiminta sekä elinikäinen oppiminen ja osallistuminen kulttuuri- ja yhteiskuntaelämään.

3.3.1 Sosiaalinen osallisuus perhe- ja ystävyys-suhteissa

Iäkkäiden sosiaalinen ympäristö muuttuu tulevina vuosina tuntuvasti ⁽¹⁶⁾. Lisäksi yksin elävien iäkkäiden määrä kasvaa. Suurkaupungeissa heidän osuutensa on osittain jo 50 prosenttia kotitalouksista. Näin ollen tarvitaan sosiaalipoliittisia ja/tai organisatorisia toimia ja teknisiä innovaatioita, joiden avulla

- tuetaan perhe- ja muita verkostoja asianmukaisin toimenpitein ⁽¹⁷⁾ vanhuksia hoitavien henkilöiden työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi;

⁽¹⁶⁾ Esimerkiksi Suomessa: ennaltaehkäisevä työ Jyväskylässä, PowerPoint-tiedosto. Esimerkiksi Ranskassa: Poitiers, pdf-tiedosto; Strasbourg, pdf-tiedosto; *Le Guide de l'Aidant Familial*.

⁽¹⁷⁾ Ks. ETSK:n 15.9.2004 antama lausunto "Tutkimustarpeet — demografiset muutokset", esittelijä: Renate Heinisch (EUVL C 74, 23.3.2005). Ks. myös ETSK:n 16.12.2004 antama lausunto "Sukupolvien väliset suhteet", esittelijä: Jean-Michel Bloch-Lainé (EUVL C 157, 28.6.2005); ETSK:n 14.3.2007 antama lausunto "Perhe ja väestökehitys", esittelijä: Stéphane Buffetaut (EUVL C 161, 13.7.2007); ETSK:n 11.7.2007 antama lausunto "Työmarkkinaosapuolten rooli työ-, perhe- ja yksityiselämän yhteensovittamisessa", esittelijä: Peter Clever (EUVL C 256, 27.10.2007); ETSK:n 13.12.2007 antama lausunto "Sukupolvien välisen solidaarisuuden edistäminen", esittelijä: Luca Jahier (EUVL C 120, 16.5.2007).

- tässä yhteydessä ETSK panee merkille sekä komission uudistetussa sosiaalisessa toimintaohjelmassaan osoittamat pyrkimykset että eurooppalaisten työmarkkinaosapuolten ponnistelut työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi

- edistetään sukupolvien välisiä toimia ⁽¹⁸⁾

- edistetään yleisesti oma-aloitteisuutta ja kansalaistoimintaa

- edistetään ns. monen sukupolven talojen perustamista.

3.3.2 Osallisuus ja osallistuminen mielekkään toiminnan kautta

Työelämään osallistuminen ja luottamustoimet voivat edistää sosiaalista osallisuutta ja yhteiskunnallista osallistumista. Mahdollisimman pitkän yhteiskunnallisesti aktiivisen elämän mahdollistamiseksi molemmilla aloilla tarvitaan toimia.

3.3.2.1 Osallistuminen työelämän kautta

Jotta mahdollisuus osallistua yhteiskunnalliseen elämään työskentelyn kautta voitaisiin taata niille, jotka sitä haluavat eläkkeelle siirtymisensä jälkeen (kohderyhmästä ks. kohta 1.1.3) — olivatpa syyt sitten taloudellisia tai ammatillisia, voitaisiin harkita seuraavia toimia:

- parannetaan yhdenvertaisesta kohtelusta työssä ja ammatissa annetun direktiivin ⁽¹⁹⁾ mukaisesti ihmisten mahdollisuutta joustavoittaa siirtymistä ansiotyöstä eläkkeelle sekä mukauteen vastaavasti eläke- ja verojärjestelmiä kaikki aikuissukupolvet kattavan työllisyysmallin puitteissa ⁽²⁰⁾ ja noudatetaan samapalkkaisuuden periaatetta; jäsenvaltioiden tulee soveltaa ikärajoja periaatteessa vain määriteltäkseen, milloin ihmisillä on oikeus siirtyä pois työelämästä, eikä niiden avulla ei pidä kieltää työnteon vapaaehtoista jatkamista

- mukautetaan työpaikkoja ja työympäristöä työntekijöiden iän mukaisesti, mukaan luettuina fyysisen rasituksen vähentäminen sekä terveyden, turvallisuuden, työrytmin ja työorganisaation parantaminen

- hyödynnetään ja mukautetaan tarvittavasti tekniikkaa työprosessien tukemiseksi

⁽¹⁸⁾ Ks. esimerkiksi ikääntyvien parissa toimivan flaamilaisen VVSG-järjestön toiminta (Flemish association Ageing VVSG-Vergrijzing-GRV-2006.pdf) ja Ruotsin kuntien ja alueiden liitto (Sweden — care for the elderly in Sweden today.pdf).

⁽¹⁹⁾ Ks. esimerkiksi Saksan perhe-, vanhus-, nais- ja nuorisosiainministeriön malliohjelma *Generationsübergreifende Freiwilligendienste* (sukupolvien väliset vapaaehtoispalvelut).

⁽²⁰⁾ Direktiivi 2000/78/EY.

- poistetaan mahdolliset esteet sekä edistetään työelämän ja eläkkeelle jäämisen välistä siirtymäkautta varten uudenlaisia sopimusmuotoja, joissa huolehditaan oikeusvarmuudesta, jotta sopimukset eivät aiheuta uutta epävarmuutta
- muutetaan yritysten toimintatapoja kohti kokonaisvaltaista työllisyysstrategiaa, jonka avulla edistetään määrätietoisesti henkilökohtaisia valmiuksia iästä riippumatta ⁽²¹⁾.

3.3.2.2 Osallistuminen vapaaehtoistoiminnan ja muun mielekkään toiminnan kautta

Jotta yhtäältä voidaan hyödyntää ikäihmisten potentiaalia ja toisaalta antaa heille mielekkäitä ja heidän moninaisia kykyjään vastaavia tehtäviä, tarvitaan seuraavia toimia:

- kerätään ja vaalitaan kokemukseen perustavaa osaamista, mukaan lukien sosiaaliset toimintatavat ja erityiset käsityötaidot ja taiteelliset kyvyt
- edistetään taitotiedon siirtämisen innovatiivisia muotoja, mukaan luettuna muiden sukupolvien tukeminen ⁽²²⁾
- mahdollistetaan työelämän ja eläkkeelle siirtymisen joustavat rajat tai palkkatyön ja luottamustoiminnan yhdistäminen vapaaehtoisohjalta ilman taloudellisia seuraamuksia
- tuetaan vapaaehtoistoimintaa ⁽²³⁾ jatkokoulutuksen avulla ja otetaan iäkkäät mukaan paikallisiin ja alueidenvälisiin hankkeisiin
- perustetaan instituutioita, joiden avulla mahdollistetaan iäkkäiden nykyistä runsaampi vapaaehtoistoiminta korvaamatta näin kuitenkin palkkatyötä.

3.4 Koulutus ja yhteiskunnallinen osallistuminen

Ikäihmisten yhteiskunnallisen osallistumisen ja aktiivisen toiminnan keskeinen edellytys on koulutus tai elinikäinen oppiminen sekä osallistuminen tarpeiden mukaisiin toimiin. Tätä varten on paikallisella, alueellisella ja alueidenvälisellä tasolla mukautettava seuraavia toimia:

- koko eliniän jatkuva koulutus iäkkäiden työntekijöiden suorituskyvyn säilyttämiseksi; tämä edellyttää, että myös yritykset mahdollistavat vastaavat toimet ja tukevat niitä, ja lisäksi on luotava (esimerkiksi verotuksellisia) kannustimia.

⁽²¹⁾ Suomen esimerkki osoittaa, että kannustimet (taloudellisten rangaistusten sijaan) ja joustavat eläkeikärajat (63–68 vuotta) mahdollistavat henkilökohtaisten tarpeiden mukaisen poistumisen työelämästä tai työelämän jatkamisen.

⁽²²⁾ Ks. esimerkiksi Naegele, G. & Walker, A., 2006, *A Guide to Good Practice in Age Management*. Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö, Dublin.

⁽²³⁾ ESR rahoittaa esimerkiksi erästä Yhdistyneessä kuningaskunnassa toteutettavaa hanketta, jossa yli 50-vuotiaille entisille johtajille tarjotaan mahdollisuus neuvoa ja opastaa nuorempia kollegoita ja jatko-opiskelijoita yli 200 pk-yrityksessä.

- yleiset jatkokoulutusmahdollisuudet ⁽²⁴⁾ koko eliniän ajan kaikilla tasoilla (matalan osallistumiskynnyksen koulutuksesta yliopistokoulutukseen)

- koulutuksen laaduntarkastus ja -varmistus

- myös iäkkäiden suorittamien tutkintojen sekä hankkiman ammattitaidon ja osaamisen EU:n laajuinen tunnustaminen ⁽²⁵⁾ valtioiden rajat ylittävän liikkuvuuden mahdollistamiseksi ⁽²⁶⁾ sekä myös epävirallista tietä hankitun osaamisen arvostaminen

- eläkkeelle siirtymiseen valmistava koulutus

- uuteen elämänvaiheeseen siirtymisen valmistelussa auttavien avustajien koulutus ⁽²⁷⁾

- sukupolvien välinen oppiminen iäkkäille erikseen tarkoitettujen oppimisen sijaan (vastavuoroinen antaminen ja saaminen)

- sukupolvien väliseen toimintaan liittyvä koulutus (esimerkiksi mummi- ja vaaripalvelut)

- perusluonteisiin taloudellisiin ja oikeudellisiin kysymyksiin liittyvä koulutus ⁽²⁸⁾ (iäkkäiden intressien suojaamiseksi etenkin verkkokaupassa)

- uuteen tieto- ja viestintätekniikkaan liittyvä koulutus

- tiedonsaantikanavien (sanomalehdet, radio, tv, internet) käytömahdollisuudet

- eriytetty urheilutarjonta erilaisten valmiuksien ja kiinnostusten kohteiden mukaisesti

- ajanviettomahdollisuudet ja matkailu ⁽²⁹⁾ erityiset kulttuuri-tarpeet huomioon ottaen ⁽³⁰⁾.

3.5 Ikäihmiset kuluttajina

Ikäihmisillä on monenlaisia tarpeita, jotka liittyvät niin päivittäistuotteiden (ks. kohta 3.1.2) ja kestävien kulutustavaroiden hankkimiseen kuin teknisiin apuvälineisiin ja tukijärjestelmiin (ks. kohta 3.6) sekä kaikenlaisiin palveluihin, minkä pitäisi avata nuoremmille ihmisille uusia työskentelymahdollisuuksia.

⁽²⁴⁾ Ks. ETSK:n 13.12.2006 antama lausunto "Vapaaehtoistoiminta, sen rooli ja vaikutukset eurooppalaisessa yhteiskunnassa", esittelijä: Erika Koller (EUVL C 325, 30.12.2006).

⁽²⁵⁾ Ks. ETSK:n 9.2.2005 antama lausunto "Integroidun toimintaohjelman perustaminen elinikäisen oppimisen alalla", esittelijä: Christoforos Koryfidis (EUVL C 221, 8.9.2005); ETSK:n 18.5.2006 antama lausunto "Elinikäisen oppimisen avaintaidot", esittelijä: Mária Herczog (EUVL C 195, 18.8.2006); ETSK:n 30.5.2007 antama lausunto "Elinikäinen oppiminen", esittelijä: José Isaías Rodríguez García-Caro (EUVL C 175, 27.7.2007); ETSK:n 13.3.2008 antama lausunto "Aikuiskoulutus", esittelijä: Renate Heinisch (EUVL C 204, 9.8.2008).

⁽²⁶⁾ Tällainen toiminta ei millään tavalla rajoita ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin 2005/36/EY soveltamista.

⁽²⁷⁾ Esimerkiksi iäkkäiden harjoittelu tai vapaaehtoistoiminta. Esimerkkinä voidaan mainita Sokrates-ohjelman (Grundtvig 1.1) yhteydessä toteutettu hanke *Transition — Ausbildung zum/zur Übergangsbegleiter/in für frühkindliche Bildungsprozesse* (Siirtymä — koulutus varhaislapsuuden oppimisprosesseihin erikoistuvaksi avustajaksi) (<http://www.elternverein-bw.de>).

⁽²⁸⁾ Ks. komission 18. joulukuuta 2007 talousvalistuksesta antama tiedonanto KOM(2007) 808, s. 7.

Ks. esimerkiksi *Travelagents*-hanke

⁽³⁰⁾ (www.travelagentsproject.org). Ks. esimerkiksi AAMEE-hanke

Edellytyksinä ovat etenkin:

- yleinen tuotesuunnittelu *Universal Design*- tai *Design for All*-periaatteiden ⁽³¹⁾ mukaisesti, mukaan luettuna helppoluokainen ja ymmärrettävä tieto kulutustavaroista
- ikään tai vammaisuuteen perustuvan syrjinnän torjuminen erityisesti rahoituspalveluiden tarjonnassa ⁽³²⁾.
- kuluttajien oikeuksien toteuttaminen myös ikäihmisten kohdalla
- huomion kiinnittäminen siihen, että maasta toiseen muuttavien eläkeläisten profili on vuosien kuluessa muuttunut. Monilla on eläkkeellä käytettävissään aiempaa pienemmät tulot, ja useat saattavat tarvita terveydenhoito- ja sosiaalipalveluita, joihin nykyisissä terveydenhoito- ja sosiaaliturvajärjestelmissä ei juuri ole varauduttu. Eläkeläismuuttajat ovat väliinputoajia, koska heillä ei ole enää oikeutta kotimaansa järjestelmän mukaisin etuuksiin eivätkä he kuulu vastaanot-tavan maan järjestelmän piiriin. Muutoksen aikaansaaminen edellyttää, että tämä kysymys ymmärretään nykyistä paremmin ja että siitä käydään nykyistä laajempaa keskustelua kaikkialla EU:ssa. Muutos on saatava aikaan EU:n tasolla, jotta se hyödyttää kaikkia kansalaisia.

3.6 Tieto- ja viestintätekniikan käyttömahdollisuudet

Uuden tekniikan käyttö itsenäisen ja aktiivisen ikääntymisen edellytyksenä on yhä tarpeellisempaa asumisen, terveydenhoidon, yhteiskunnallisen osallistumisen, koulutuksen sekä julkishallinnon sähköisten palveluiden saatavuuden kannalta. Tämä koskee sekä ikääntyneille itselleen tarjottavia peruspalveluita että alueellisella ja alueidenvälisellä tasolla toteutettavia talouskehitykseen liittyviä muita toimia ⁽³³⁾. Keskeisiä tekijöitä tässä yhteydessä ovat

- ohjelmiston ja laitteistojen valmistelu hyvissä ajoin, jotta varmistetaan ohjelmiston mahdollisimman suuret käyttömahdollisuudet sekä se, että myös ne, jotka eivät (enää) ole tottuneita käyttäjiä, voivat hyödyntää optimaalisesti kaikkia laitteistojen tarjoamia mahdollisuuksia
- tieto- ja viestintätekniikan käyttömahdollisuudet, mukaan luettuina tietotekniikka-avusteiset asumisjärjestelmät,

sähköiset oppimis-, terveydenhoito-, hoiva- ja kuntoutusteknologiat; tekniikka voi antaa tukea, mutta se ei korvaa henkilökohtaisia yhteyksiä ⁽³⁴⁾

- asianomaisten teknisten laitteiden ja verkkojen käyttömahdollisuuksien ja käytön yksinkertaistaminen järjestelmien monimutkaistuksessa ja niiden mukauttaminen iäkkäiden erityistarpeisiin (kuten näköongelmat, tuntoaistin rajoitukset)
- iäkkäiden käyttäjien tarpeiden huomioon ottaminen ja toimet heidän käyttömotivaationsa lisäämiseksi
- kaikkien asianosaisten osallistaminen eettiset ja oikeudelliset näkökohdat huomioiden etenkin hyödynnettäessä sähköisiä valvontajärjestelmiä dementiasairauksien yhteydessä
- liitännäistoimet, kuten integroidut neuvonta-, asennus- ja huoltopalvelut sekä sosiaalipalvelut
- yhteiskunnallisen kehityksen sekä seuraavien iäkkäiden sukupolvien uusien kokemusten ja intressien aiheuttamien muutosten huomioon ottaminen.

3.7 Taloudellinen varmuus

Jäsenvaltioiden tulisi luoda edellytykset, joilla taataan ikääntyneiden henkilöiden toimeentuloturva ja siten heidän arvokkuutensa koko eläkkeellä olon ajan riippumatta siitä, onko heistä hyötyä yhteiskunnalle vai ei.

Rakenteellisten muutosten, eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmien nykyisten uudistusten ja kasvavien elinkustannusten sekä samaan aikaan alenevan ostovoiman vuoksi vanhuusiän köyhyyden uhkaamien ihmisten osuus kasvaa. Ennen kaikkea iäkkäät naiset ja pidempiä työttömyyskausia kokeneet työntekijät elävät muutamissa jäsenvaltioissa köyhyydessä.

Jäsenvaltioiden olisi sosiaaliturvajärjestelmien kestävyysvarmistamiseksi rohkaistava vielä työelämässä olevia ihmisiä ryhtymään yhteisiin tai yksityisiin varautumistoiimiin ja selvot-tava alan yksityisten toimijoiden maksukykyä. Niiden on lisäksi taattava kaikille vähimmäistoimeentulo, jonka ansiosta jokainen ikääntynyt voi elää ihmisarvoista elämää riippumatta mahdollisista ennakoimattomista vaikeuksista elämän aikana.

⁽³⁴⁾ Ks. ETSK:n 29.5.2008 antama lausunto "Iäkkäät ihmiset ja uusi tieto- ja viestintäteknologia", esittelijä: Anna Maria Darmanin (EUVL C 224, 30.8.2008), Euroopan parlamentin mietintö RR\39694FI.doc, PE396.494v03-00, ja Malanowski, N., Özcivelek, R. and Cabrera, M. *Active Ageing and Independent Living Services: The Role of Information and Communication Technology*. JRC Scientific and Technical Report (Yhteisen tutkimuskeskuksen tieteellinen ja tekninen raportti), EUR 2346 EN — 2008.

Ks. toimintasuunnitelma "Hyvä vanhuus tietoyhteiskunnassa" (KOM(2007) 332 lopullinen), yhteinen tutkimusohjelma "Tietotekniikka-avusteiset asumisjärjestelmät" (*Ambient Assisted Living Joint Research Programm*) (<http://www.aal-europe.eu/>), tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen 7. puiteohjelman (2007–2013) tutkimustoimet (http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm) ja *Seniorwatch 2 — Assessment of the Senior Market for ICT, Progress and Developments* (http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/research/ageing/index_en.htm).

⁽³¹⁾ (<http://www.aamee.eu/>).

Ks. *European Design for All e-Accessibility Network*

⁽³²⁾ (EDeAN, <http://www.edean.org/>).

⁽³³⁾ Esimerkiksi pienluottojen myöntäminen voisi osoittautua hyödylliseksi, jotta iäkkäät voisivat työsuhteen päättyessä tai työttömyyden kohdatessa aloittaa itsenäisen ammatinharjoittamisen.

4. Erityishuomioita ja suosituksia

Vankan perustan luomiseksi välttämättömille rakennemuutos- ja innovointistrategioille komitea kehottaa ryhtymään toimiin sekä jäsenvaltio- että unionitasolla.

4.1 Toimet jäsenvaltioiden tasolla

4.1.1 Kansallisten ja alueellisten tilanneraporttien laatiminen

Kunkin alueen tilanne on ensin analysoitava tarkkaan. Komitea kehottaa komissiota teettämään yksittäisistä EU-maista säännöllisesti tilanneraportteja, joihin sisältyy tietoa ikäihmisten toimintapotentiaalista.

4.1.2 Tiedotusmateriaalin käyttöön asettaminen ja levittäminen

Komitean mielestä on erittäin tärkeää, että oleelliset tiedot, osamiseen ja kokemuksiin perustuva tieto sekä tähän mennessä saadut tutkimustulokset ja uudet tiedot asetetaan asiantuntijaelinten, asiasta kiinnostuneen suuren yleisön sekä ikäihmisten itsensä käyttöön. Erityisesti tutkimustuloksia tulisi levittää nykyistä paremmin tutkijoiden, poliitikkojen ja käyttäjien (iäkkäiden ja heidän edustajiensa) keskuudessa.

4.1.3 Jäsenvaltioissa saatujen kokemusten tarkastelu ja yhdistäminen

Komitea kehottaa kokoamaan yhteen eri alueiden hyvät kokemukset, vertailemaan niitä ja tutkimaan mahdollisuuksia löytää yhtymäkohtia muihin aloihin ja soveltaa kokemuksia muilla alueilla. Tavoitteena on asettaa käyttöön esimerkkikooste parhaista käytänteistä ⁽³⁵⁾.

4.1.4 Iäkkäitä koskevan uudenlaisen käsityksen edistäminen

Ikääntyvässä yhteiskunnassa ihmisiä ei enää voida luokitella "toimettomiksi" heidän poistuttuaan työelämästä. Tässä suhteessa tarvitaan kaikilla tasoilla (politiikassa, talouselämässä ja yhteiskunnassa) ajattelutavan muutosta. Valtiot ja alueet kykenevät erityisesti käynnistämään säännöllisesti **kampanjoita aktiivisena ikääntymisen edistämiseksi**.

4.1.5 Komitea ehdottaa **eurooppalaista tiedotusvälinekampanjaa**, jolla edistetään sellaista iäkkyyuskäsitystä, jonka avulla tunnustetaan iäkkäiden (myös iäkkäiden maahanmuuttajien) yhteiskunnalliseen toimintaan liittyvä elämäntyö sekä iän arvostus.

⁽³⁵⁾ Esimerkiksi Walesissa on lakisääteinen vanhusasiamies, joka lapsiasiamiehen toiminnasta saatujen kokemusten pohjalta seuraa politiikkaa ja lainsäädäntöä, antaa neuvoja ja tilaa tutkimuksia.

4.2 Toimet unionitasolla

4.2.1 **Täydentävän asiantuntijaryhmän "ikäntyminen"** perustaminen Euroopan komission väestökysymyksiä käsittelevän asiantuntijaryhmän yhteyteen.

4.2.2 Eurooppalaisen perheallianssin mallin mukaisen **eurooppalaisen allianssin "aktiivisena ikääntyminen"** ⁽³⁶⁾ perustaminen. Tavoitteena on antaa kokemustenvaihdon avulla jäsenvaltioille kimmokkeita aktiivisena ikääntymistä varten sekä edistää yhteistyötä ja vastavuoroista oppimista Euroopan unionissa. Allianssilla olisi mitä parhaimmat edellytykset järjestää unionitason konferensseja ja työpajoja.

4.2.3 Eurooppalaisen ikääntymiseen erikoituneen tutkimuskeskuksen perustaminen

Tilanne- ja kokemusraporttien perusteella ilmenee, minkälaisia sisällöllisiä näkökohtia ja alueellisia erityispiirteitä on vielä tutkittava ⁽³⁷⁾. Myös tähänastisten tutkimuksen puiteohjelmien tulokset ja tilastotiedot on koottava yhteen, levitettävä nykyistä laajemmalle ja otettava huomioon politiikassa ja käytännön toiminnaissa ⁽³⁸⁾. Jo olemassa olevien tilastollisten ja muiden olennaisten tietojen kokoamiseen, yhdistämiseen ja levittämiseen erityisen soveltuva keino olisi eurooppalainen ikääntymisen tutkimuskeskus yhdysvaltalaisen *National Institute on Ageing* -instituutin mallin mukaan.

4.2.4 Monitieteisen painopisteen "ikäntyminen" sisällyttäminen tutkimuksen kahdeksanteen puiteohjelmaan

Sisällytetään tutkimuksen kahdeksanteen puiteohjelmaan monitieteinen painopiste "ikäntyminen", jotta varmistetaan tutkimus toimien yhdistäminen.

4.2.5 Yhteisen eurooppalaisen internetsivuston luominen

Kyseisellä internetsivustolla voitaisiin saattaa suuren yleisön ja etenkin iäkkäiden ulottuville kaikki ikääntymiseen liittyvät yksittäisten pääosastojen toimet. Tiedotusmateriaali olisi luettavissa vastaavien linkkien välityksellä.

⁽³⁶⁾ Ks. http://ec.europa.eu/employment_social/families/european-alliance-for-families-en.html

⁽³⁷⁾ Ks. ETSK:n 24.5.2000 antama lausunto "Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle Kohti eurooppalaista tutkimusallianssia", esittelijä: Gerd Wolf (EYVL C 204, 18.7.2000).

⁽³⁸⁾ Tutkimuksen kuudennen puiteohjelman suositus. Ks. ETSK:n 15.9.2004 antama lausunto "Tutkimustarpeet — demografiset muutokset", esittelijä: Renate Heinisch (EUVL C 74, 23.3.2005).

4.2.6 Eurooppalaisen internetsivuston mallin mukaisten paikallisten, alueellisten ja kansallisten internetsivustojen luominen

4.2.7 Rakennerahastojen yhteyteen perustettavan demografiarahaston tukeminen ⁽³⁹⁾

Eurooppalaisen demografiarahaston avulla on tarkoitus tukea erityisen heikkoa tilannetta etenkin väestökadosta kärsivillä maaseutualueilla ja alueilla, joiden kasvuaste on keskimääräistä alhaisempi, sekä edistää hyviä aloitteita.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

4.2.8 Sisällytetään elinikäisen oppimisen toimintaohjelmaan uusia painopisteitä, jotta voidaan kouluttaa avustajia elämänvaiheiden välisiin siirtymävaiheisiin.

4.3 Edellä ehdotettujen toimenpiteiden pohjalta voidaan kehittää tarpeiden mukaisia malleja toimintasuosituksia ja poliittisia toimia varten. ETSK kehottaaakin komissiota ottamaan esitetyt ehdotukset huomioon suunnitteilla olevassa tiedonannossa.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽³⁹⁾ Ks. neuvoston asetus (EY) N:o 1083/2006, annettu 11. heinäkuuta 2006, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa ja koheesiorahastoa koskevista yleisistä säännöksistä sekä asetuksen (EY) N:o 1260/1999 kumoamisesta. Ks. myös ETSK:n 13.12.2007 antama lausunto ”Neljäs kertomus taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta”, esittelijä: Olivier Derruine (EUVL C 120, 16.5.2008).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Tavoitteena kaupunkiympäristön tasapainoinen kehitys: haasteet ja mahdollisuudet” (valmisteleva lausunto)

(2009/C 77/27)

Tulevan puheenjohtajavaltion Ranskan ulko- ja Eurooppa-asioista vastaavan ministeriön EU-asiain valtiosihteeri Jean-Pierre **Jouyet** pyysi 25. lokakuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla Euroopan talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan lausunnon aiheesta

Tavoitteena kaupunkiympäristön tasapainoinen kehitys: haasteet ja mahdollisuudet.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Joost **van Iersel** ja apulaisesittelijä Angelo **Grasso**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

KAUPUNKIYMPÄRISTÖ: HAASTEET JA MAHDOLLISUUDET

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Kaupungit ovat moninaisuudessaan Euroopan demografisen ja sosiaalis-taloudellisen kehityksen keskiössä. Niiden vaikutus ja toimivuus riippuu niiden koosta ja toiminta-aloista sekä elämän ja työn laadusta niiden alueella.

1.2 ETSK tukee perusajatuksia, jotka esitetään Leipzigin peruskirjassa kestävästä eurooppalaisista kaupungeista ja Euroopan unionin alueellisessa toimintasuunnitelmassa ⁽¹⁾. ETSK toteaa, että eräät komission pääasatot sekä EU:n ohjelmat ja virastot tarkastelevat yhä enemmän kaupunkiympäristön haasteita ja mahdollisuuksia viitaten usein Lissabonin strategiaan. Alueellisesta yhteenkuuluvuudesta on tarkoitus antaa vihreä kirja syksyllä 2008.

1.3 Eurooppalaisen keskustelun syventäminen ja laajentaminen on toivottavaa koko Euroopan joustavia ja kestäviä kaupungeja ja kaupunkialueita tai suurkaupunkialueita ajatellen. **Sitä varten ETSK suosittelee, että perustetaan kaupunkikehitystä ja kestävyyttä käsittelevä EU:n korkean tason ryhmä.**

1.4 Korkean tason ryhmässä tulisi olla edustettuna perinpohjainen tieto kaupunkien erityisintresseistä. Vihreä kirja alueellisesta koheesiosta saattaa olla hyvä lähtökohta.

1.5 Kyseinen korkean tason ryhmä voi yhdessä komission — yksiköiden yhteisen kaupunkikehitystä käsittelevän ryhmän — kanssa antaa panoksen entistä tehokkaampaan ja kohdennetumpaan eurooppalaiseen keskusteluun kaupungeista muun muassa **laatimalla tulevaisuutta koskevan ohjelman sekä luettelon**

⁽¹⁾ ”Leipzigin peruskirja kestävästä eurooppalaisista kaupungeista” ja ”Euroopan unionin alueellinen toimintasuunnitelma, tavoitteena kilpailukykyinen ja kestävä erilaisten alueiden Eurooppa”, joista päätettiin kaupunkikehitystä käsittelevässä epävirallisessa ministerikokouksessa Leipzigin 24.–25. toukokuuta 2007.

kaupungeille, suurkaupunkialueille ja hallituksille keskeisistä seikoista ⁽²⁾. Keskustelu siirtyy uudelle perustalle. Komission ja neuvoston yhteistyötä tehostetaan toiminnallisella tavalla. Se korostaa myös hallitusten omaa vastuuta.

1.6 Koska luotettavat tiedot ovat ratkaisevan tärkeitä, komissio ja Eurostat voivat antaa tukea NUTS ⁽³⁾ 3 ja 2 -tason tilastotietojen ulottamiseksi koskemaan kaupungeja ja suurkaupunkialueita sekä niiden verkkoja. Asianmukaisten tietokantojen kehittämiseksi ovat jäsenvaltioiden, jäsenvaltioiden tilastokeskusten ja tutkimuslaitosten ⁽⁴⁾ kanssa toteutettavat järjestelyt toivottavia.

1.7 ESPON ⁽⁵⁾ soveltuu hyvin analyysi- ja tietokeskukseksi sekä kehityksen seurantaan ja foorumiksi jäsenvaltioiden väliselle analyttiselle vaihdolle.

1.8 Monilla alueilla hallitukset määrittelevät toimintaolot, mutta täytäntöönpano ja konkreettinen toteutus tapahtuvat hajautetusti. Esimerkkinä voidaan mainita sisäinen ja ulkoinen saavutettavuus, ympäristö, koulutus, perhe-elämän olosuhteet,

⁽²⁾ Ohjelman sisällöstä antaa viitteitä se, mitä Ranskan kaupunkisuunnittelusta ja maankäytöstä vastaava valtiosihteeri Hubert Falco totesi Euroopan parlamentin aluekehitysvaliokunnan kokouksessa 16. heinäkuuta 2008: ”... haluamme yhdessä paikallistason päättäjiä kanssa laatia kestävä ja solidaarisen kaupungin yhteisen viitepohjan. Konkreettisesti tämä tarkoittaa sitä, että käynnistetään yhteishanke sellaisten yhteisten kriteerien ja indikaattorien määrittelemiseksi, joiden avulla Leipzigin peruskirjan suosituksille voidaan antaa toiminnallinen sisältö.”

⁽³⁾ *Nomenclature des unités territoriales statistiques*, EUROSTAT. NUTS 2: 800 000–3 000 000 asukasta; NUTS 3: 150 000–800 000 asukasta.

⁽⁴⁾ Alankomaalainen tutkimuslaitos TNO on kehittänyt seurantajärjestelmän, jossa otetaan huomioon suurkaupunkien moninaiset muutujat: väestökehitys, talous (arvonlisä, työn tuottavuus), työmarkkinat (työttömyys, koulutus, työvoima), ympäristö (ilman laatu), perusrakenteet, toimistomarkkinat, matkailu jne. Käytetyt tiedot ovat peräisin Eurostatilta ja muista lähteistä, ja niiden avulla vertaillaan Randstad Hollandia 19:ään Euroopan suurkaupunkiin vuosina 1995–2006. Eurostatin tiedot on mukautettu OECD:n tietoihin ja ne tarkistetaan vuosittain. Myös muita suurkaupunkialueita voitaisiin seurata vastaavasti.

⁽⁵⁾ *The European Spatial Planning Observation Network*.

yritystä, tieto ja tutkimus, työllisyys, maahanmuutto, vähemmistöt, etninen ja kulttuurinen monimuotoisuus, julkiset investoinnit ja julkiset palvelut, (ulkomaisten) investointien houkuttelevuus, julkisen sektorin sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus, mukaan luettuna yksityinen rahoitus, ja niin edelleen.

1.9 Eurooppa tarvitsee hyvin varustettuja kaupunkeja ja suurkaupunkialueita. Teknologinen dynamiikka ja kansainvälinen taloudellinen yhdyntymisen tarkoittavat sitä, että kaupungit kohtaavat suoraan kansainväliset suuntaukset ja kilpailun. Ei ole yllättävää, mutta lupaavaa, että monet kaupungit ja suurkaupunkialueet määrittelevät uusia tavoitteita. Kaikilla tasoilla parhaat niistä ovat osaamisen ja tiedon keskuksia ja tulevaisuuteen suuntautuneiden investointien keskuksia.

1.10 Väestörakenteen muutosten, maahanmuuton, ekologisen vaatimusten ja maailmanlaajuisten taloudellisten muutosten vaikutusten vuoksi samat kaupungit kohtaavat usein myös huomattavia haasteita, jotka rasittavat niitä ja aiheuttavat joskus valittavaa jakautumista ja heikentävät myönteisiä näkymiä.

1.11 Koska samanlaiset suuntaukset ja piirteet ovat kulttuurisista ja sosioekonomisista eroista huolimatta kaupungeille tyypillisiä koko Euroopassa, jatkuva eurooppalainen keskustelu ja lähestymistavat tukevat kansallisia puitteita ja yhteyksiä. Analyysin ja toivottavien lähestymistapojen määrittelyn ohella varsinkin vertailuanalyysit ja avoimet parhaat käytännöt tuottavat tuloksia integroiduissa lähestymistavoissa, joissa hyödynnetään avointa koordinoitua menettelyä.

1.12 Koska hallituksen poliittiset tavoitteet ja välineet (oikeudelliset, verotukselliset ja taloudelliset) sekä alueellinen ja paikallinen täytäntöönpano ovat toisiaan täydentäviä, korkean tason keskustelu monista eri vaihtoehdoista sekä analyysit ja vertailuanalyysit avaavat todennäköisesti uusia näkymiä, vaikka jäsenvaltioiden välillä olisi kulttuurisia ja institutionaalisia eroja.

1.13 ETSK korostaa, että kaupunki- ja suurkaupunkikysymyksiin tarvitaan komission pääosastojen yhdessä sopima lähestymistapa. Tällaisen yhteisen lähestymistavan saaman huomion tulisi myös kannustaa jäsenvaltioiden hallituksia kehittämään vastaavia yhtenäisiä kaupunkeihin sovellettavia lähestymistapoja. Kaupungit ovat usein kehottaneet hallituksia ja EU:ta tekemään näin.

1.14 Analyysissä ja vertailuanalyysissä on keskityttävä moniin kysymyksiin, jotka tiivistetään kohdassa 4.12: yhtenäisiä kaupunkialueita ja tulevaisuuden kestävä kaupunkia koskevan ohjelman yhteiset näkökohdat. Kyseiset näkökohdat heijastavat pitkälti — erittäin soveltuvan kehityksen tarjoavan — Lissabonin strategian alueellista ulottuvuutta. Julkiset ja yksityiset laitokset ja toimistot sekä erät suuret kaupungit ovat jo tehneet paljon työtä, mutta kokonaisvaltainen, avoin ja yhtenäinen lähestymistapa puuttuu edelleen.

1.15 Useimpien suurkaupunkien ja suurkaupunkialueiden on tehtävä monimutkaisia ja vaikeita valintoja. EU:n osallistuminen ja tuki analysoinnissa voi varmasti auttaa niitä haasteiden ja mahdollisuuksien käsittelyssä. Olisi suositeltavaa perustaa esimerkiksi kaupunkiasioihin liittyviä (vuosittaisia) palkintoja tai eurooppalaisia laatumerkkejä. On olemassa erinomaisia esimerkkejä kaikilla aloilla: kaupunkisuunnittelu, rakennussuunnittelu, maahanmuutto, vähemmistöt ja monimuotoisuus, liikkuvuus, teknologia ja markkinat, ekologiset hankkeet, energiansäästö, laadukas asuminen jne. Niitä olisi korostettava koko Euroopassa.

1.16 Hallinto on tärkeä ja erittäin kriittinen kysymys⁽⁶⁾. Usein ei kiinnitetä huomiota siihen, kuka vastaa mistäkin, tai asia laiminlyödään. Kaupunkien kannalta johtajuus, näkemys ja johdonmukaisuus ovat joka tapauksessa perusedellytyksiä⁽⁷⁾.

1.17 Euroopan maiden monimutkaisia hallintorakenteita, jotka ovat yleensä hyvin vanhoja, ei useimmiten ole suunniteltu tiiviisti asuttujen alueiden nykyaikaista pitkän aikavälin aluepolitiikkaa varten. EU:ssa keskustelu siitä, miten tehostaa monitasoista hallintoa, voi olla erittäin hyödyllistä. Tämä koskee myös kaupungeissa toteutettavia julkissektorin sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden uusia muotoja, jotka ovat yhä tarpeellisempi tuki.

1.18 **Pitkän aikavälin EU-ohjelma, komission sitoutumisen vahvistaminen ja Euroopan tason seuranta** voivat auttaa määrittelemään yhdenmukaisen suunnan aluetasolla ja kaupungeissa. Lissabonin strategia tarjoaa tätä varten kehityksen. Yhdenmukaisuus on välttämätöntä myös muiden julkisten ja yksityisten sidosryhmien ja kaupunkien ammattilaisten sitouttamiseksi ohjelmiin ja hankkeisiin. Niitä ovat koulut ja oppilaitokset, korkeakoulut, arkkitehdit ja kaupunkisuunnittelijat, alueelliset työmarkkinaosapuolet, kauppakamarit, yritykset, rakennuttajat, mukaan luettuna yksityinen rahoitus, terveyspalvelut, kulttuurijärjestöt ja muut tahot.

1.19 EU:n ohjelma suosisi uutta tasapainoisen polysentrisen kehityksen mallia EU:ssa ja loisi uusia elävien yhteisöjen malleja myös koko yhteiskunnan hyväksi. Prosessi on käynnissä, ja sen olisi ETSK:n mielestä saatava täysi tunnustus ja tuki.

2. Taustaa

2.1 Maailman väestörakenne on muuttumassa. Vuodesta 2007 yli puolet maailman väestöstä asuu kaupungeissa, ensimmäistä kertaa historiassa. Kaupungistumisen kasvua tapahtuu kaikilla mantereilla ja suuntaus näyttää kiihtyvän.

⁽⁶⁾ Katso 5 luku "Kaupungistuminen ja hallinto".

⁽⁷⁾ Tässä mielessä Bilbaon määrätietoinen kehittäminen viimeisten 20 vuoden ajan on vaikuttava ja vakuuttava esimerkki.

2.2 Tällä hetkellä yli 80 prosenttia Euroopan väestöstä asuu kaupunkialueilla, ja siitäkin suuri osa asuu yli 500 000 asukkaan kaupungeissa ja kaupunkialueilla. Monissa tapauksissa nämäkin luvut ovat kasvamassa.

2.3 Suur-Lontoon ja Ile-de-Francen sekä perinteisten suurkaupunkien — lähinnä pääkaupunkien — ohella muutkin, usein kunnianhimoiset, keskuksat houkuttelevat entistä enemmän ihmisiä ja taloudellista toimintaa.

2.4 EU:n politiikassa otetaan demografinen muutos ja sen sosiaaliset ja taloudelliset seuraukset jossain määrin huomioon. Kaupungit ja kaupungistuminen ovat entistä merkittävämpiä monissa pääasastoissa: tutkimus, ympäristö, energia ja liikenne, yritys- ja teollisuustoiminta, työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasiat. Myös EU:n aluepolitiikassa käsitellään kaupungistumista kaupunkiohjelmissa kuten URBACT, JEREMIE ja JESSICA ⁽⁸⁾ sekä Euroopan sosiaalirahaston kaupunkihankkeissa ⁽⁹⁾. Komissioon on perustettu yksiköiden yhteinen kaupunkikehitystä käsittelevä ryhmä.

2.5 Tämä heijastaa sitä, että jäsenvaltioissa kiinnostus kaupunkien ja suurkaupunkialueiden kehitykseen kasvaa ja toimintaan panostetaan.

2.6 Jäsenvaltioissa on tehty yhä enemmän analyysejä ja tutkimuksia kaupungeista ja kaupungistumisesta ja sen lisäksi ESPON on laatinut monia maantieteellisiä karttoja, joissa kuvataan ajan tasalla olevia demografisia ja sosiaalis-taloudellisia suuntauksia.

2.7 Komissio käynnisti kokonaisvaltaisen kaupunkien koskevan lähestymistavan vuonna 1997 tiedonannollaan ”Kohti kaupunkien toimintaohjelmaa Euroopan unionissa” ⁽¹⁰⁾.

2.8 Useissa kaupunkikehitystä ja alueellista yhteenkuuluvuutta käsitelleissä epävirallisissa ministerikokouksissa, joista ensimmäinen pidettiin marraskuusta 2004 Rotterdamissa ja viimeisin toukokuussa 2007 Leipzigissa, alue- ja kaupunkisuunnittelusta vastaava ministerineuvosto korosti kaupunkikehityksen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden merkitystä Euroopassa ja löysi monia yhteisen kiinnostuksen kohteita.

2.9 Prosessi huipentui toukokuussa 2007 Leipzigissa hyväksyttyyn kestäviin eurooppalaisiin kaupunkien koskevaan Leipzigin peruskirjaan ja alueelliseen toimintasuunnitelmaan. Slovenian puheenjohtajakaudella seuranta toteutettiin hankkeella ”Alueiden ja kaupunkien koordinaatio”.

⁽⁸⁾ URBACT II (2007) on osa komission aloitetta ”Alueet talouden muutosten edistäjinä”, joka liittyy Lissabonin ja Göteborgin strategian täytäntöönpanoon. JEREMIE eli *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* on komission, Euroopan investointipankin ja Euroopan investointirahaston yhteinen aloite. JESSICA eli *Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* (2006) on komission, Euroopan investointipankin ja Euroopan neuvoston kehityspankin yhteinen aloite.

⁽⁹⁾ Katso myös kaupunkikehitystä käsittelevän komission yksiköiden yhteisen ryhmän opas ”The urban dimension of Community policies 2007–2013”.

⁽¹⁰⁾ KOM(1997) 197 lopullinen, EYVL C 226, 20.7.1998, s. 36.

2.10 Epävirallisten ministerikokousten ohella on myös tehostettu jäsenvaltioiden huippuvirkamiesten yhteyksiä ja vaihtotoimintaa. Tutkimuslaitoksia pyydetään toisinaan tarkastelemaan syventävästi kaupunkikehitykseen liittyviä erityisnäkökohtia ⁽¹¹⁾.

2.11 Huolimatta dynaamisesti kaupungistuvien alueiden analyyseistä ja luetteloista komission ja neuvoston yleinen lähestymistapa kaupungistumiseen ja sen tulevaan kehitykseen Euroopassa on vieläkin epäselvä.

2.12 Euroopan parlamentti hyväksyi helmikuussa 2008 päätöslauselman ”Alueellinen agenda ja Leipzigin peruskirjan seuranta — kohti eurooppalaista aluekehityksen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden toimintaohjelmaa” ⁽¹²⁾. Päätöslauselmassa korostetaan integroidun lähestymistavan merkitystä alue- ja kaupunkisuunnittelulle pyrittäessä kehittämään alueiden ja kaupunkien kykyä parantaa mukautumistaan taloudellisiin muutoksiin Euroopan kansalaisten elämänlaadun edistämiseksi.

2.13 Alueiden komitea antoi marraskuussa 2007 lausunnon ”Neljä kertomus taloudellisesta ja sosiaalisesta yhteenkuuluvuudesta” ⁽¹³⁾. Lausunnossaan komitea ”kehottaa tarkastelemaan kaupunkiulottuvuutta viidennessä koheesiokertomuksessa omassa luvussaan, sillä eurooppalaisilla kaupungeilla on keskeinen merkitys Lissabonin ja Göteborgin strategioiden tavoitteiden saavuttamisen ja esimerkiksi maahanmuuttajien kotouttamisen kannalta”.

2.14 Euroopan kaupunkien välillä on huomattavia eroja: suuret vastaan pienet, kaupungistuneet vastaan harvaan asutut sekä erilaiset ympäristöt esimerkiksi suurissa kaupungeissa ja kaupunkiryppäissä, vauriissa ja heikommin kehittyneissä kaupungeissa. Yhteinen nimittäjä on kuitenkin myös huomattava: kaupunkien suuntautuva spontaani demografinen siirtymä ja suurten kaupunkien taloudellisen vetovoiman kasvu, sekä se, että nämä samat kaupungit kohtaavat samanlaisia haasteita.

2.15 Haasteiden ja mahdollisuuksien koko kuva tulee entistä näkyvämmäksi, kun onnistunut kaupunkisuunnittelu ei rajoitu enää aluesuunnitteluun ja asumiseen, vaan siinä otetaan huomioon myös asiaankuuluvat sosiaalis-taloudelliset tekijät niin kutsutussa kokonaisvaltaisessa lähestymistavassa. Tulevaisuuteen suuntautuneita kaupunkisuunnitteluhankkeita kehitettäessä hyödynnetään entistä enemmän alueellisiin, ekologisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin näkökohtiin liittyviä yhtenäisiä käsitteitä.

⁽¹¹⁾ Tässä yhteydessä on pantava merkille kaupunkien koskevan Euroopan osaamisverkoston (*European Knowledge Network on Cities*) Alankomaiden toimiston, Nicis-instituutin, yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa käynnistämä hanke, jossa tarkastellaan hallinnollisia, oikeudellisia ja verotuksellisia välineitä kestäväpohjaisten kaupunkien edistämiseksi. Hanke toteutetaan Ranskan puheenjohtajakaudella kaupungin ministeriöiden välisistä suhteista vastaavan valtuuskunnan (*Délégation Interministérielle de la Ville*) toimeksiannosta. Kaupunkien koskevaan Euroopan osaamisverkostoon kuuluu 16 jäsenvaltiota.

⁽¹²⁾ P6_TA-PROV(2008)0069.

⁽¹³⁾ CdR 97/2007 fin.

2.16 Vaikka hallitukset suosivat kaupunkien progressiivista kehittämistä, lähestymistavat jäävät usein epäselviksi. Tavat, joilla kehitys toteutetaan ja joilla sitä hallitaan onnistuneesti, eroavat toisistaan joskus paljonkin maasta toiseen ja jopa kaupungista toiseen. Näin tapahtuu epäilemättä myös kaupunkialueita ja suurkaupunkialueita kehitettäessä.

2.17 ETSK määritteli omat kokonaisnäkemyksensä kaupungistumisesta vuonna 1998 antamassaan lausunnossa ”Kohti kaupunkien toimintaohjelmaa”. Sitä seurasi muun muassa kaksi aihetta yksityiskohtaisemmin tarkastelevaa lausuntoa ”Suurkaupunkialueiden yhteiskunnalliset ja taloudelliset vaikutukset Euroopan tulevaisuuteen” vuosina 2004 ja 2007. Vuonna 2007 annettiin lausunto EU:n alueellisesta toimintasuunnitelmasta. Näiden ohella monissa ETSK:n lausunnoissa käsitellään erityisalvoja, jotka ovat kiinnostavia kaupunkien ja kaupungistumisen kannalta (ks. liite.)

3. Analyysi ja kehitys

3.1 Kaupungit ja tapa, jolla ihmiset elävät yhteisöissä, heijastavat historiallisia kausia ja vastaavaa yhteiskunnan kehittymistä.

3.2 Strategisten ja poliittisten syiden ohella talous ja turvallisuus olivat tärkeimpiä tekijöitä yhteisöjen ja kaupunkien sekä niiden välisten yhteyksien muodostumisessa.

3.3 Euroopan kaupunkien uuden ajan historia alkaa siitä, kun kypsät maatalousyhteiskunnat ja niiden taloudellinen ja kaupallinen asema muokkasivat kaupunkeja koko mantereella. Myöhemmin teollistumisen eri vaiheet muuttivat olemassa olevia kaupunkeja ja synnyttivät myös uusia kaupunkeja. Teollistuminen on 1800-luvun lopulta alkaen kasvattanut kaupunkeja räjähdysmäisesti. Pitkä historiallinen kehitys, mukaan luettuina kulttuuriperintö, teollisuusalueet, asuminen ja niin edelleen, näkyy useimmissa kaupungeissa varsin selvästi.

3.4 Viime vuosikymmeninä perinteiset teollisuusalueet ovat muuttuneet perusteellisesti. Moni niistä on käynyt tai käy vieläkin läpi kipeää rakenneuudistusta, koska perinteiset teollisuusprosessit käyvät vähitellen tarpeettomiksi.

3.5 Uusia prosesseja on käynnissä nopeiden teknologisten muutosten ja kansainvälistymisen takia. Toisaalta massatuotannosta siirrytään erityistarpeiden mukaan tehtyihin tuotteisiin ja moniin erikoisuuksiin ja käynnissä on jatkuvaa uudistumista, ja toisaalta palveluala laajenee voimakkaasti. Liikkuvuus lisääntyy huomattavasti, ja demografisia muutoksia tapahtuu muun muassa maalta kaupunkeihin muuton ja siirtolaisuuden takia.

3.6 Ihmisten ympäristöstä on länsimaissa tulossa rajaton ja virtuaalinen ja horisontti laajenee huomattavasti, kun taas sama kehitys vaikuttaa myös inhimillisen toiminnan kaikkien alojen jokapäiväiseen fyysiseen ympäristöön.

3.7 Monien ihmisten päivittäinen ympäristö ei ole enää yksittäinen kylä, kaupunki tai suurkaupunki, vaan siihen kuuluu yhä enemmän laajempia alueellisia kokonaisuuksia, jotka luovat uudenlaista kaupungistumista.

3.8 Verkkokaupungit tai verkkoalueet vahvistuvat spontaanisti ja/tai tarkoituksellisesti. Esimerkistä käy Euroopan suurten kaupunkien ja suurkaupunkialueiden kehitys. Nykyaikaisessa kaupunkiympäristössä huomataan uusi maantieteellinen todellisuus, joka koostuu taloudelliselta vaikutukseltaan hallitsevista alueista ja monista ala-alueista, jotka eivät useinkaan enää vastaa olemassa olevia hallintoyksiköitä.

3.9 Näiden uusien kaupunkialueiden keskeinen piirre on niiden kriittinen koko, jota tarvitaan kaupungistumisen hallitsemiseksi asianmukaisesti kaikkien kansalaisten sekä heidän elämänsä ja työnsä laadun hyväksi. Kriittinen koko saattaa vaihdella huomattavasti tapauskohtaisesti ja riippuu etenkin maantieteellisistä, taloudellisista ja demografisista olosuhteista.

3.10 Saksan ”tulevaisuudensuunnitelmia” koskevien vuosikymmenen kestäneiden kansallisten tutkimusten ja keskustelujen jälkeen vuonna 2004 nimettiin yksitoista suurkaupunkialuetta, joita pidetään taloudellisen vaikutuksen hallitsevina alueina. Alun epäilevistä reaktioista huolimatta ajatusta kehitetään nyt edelleen. Suurkaupunkien ja maaseutualueiden väliset yhteydet ja riippuvuussuhteet ovat ajankohtainen aihe.

3.11 Samaan aikaan DIACT⁽¹⁴⁾ teetti Ranskassa tutkimuksia, joiden jälkeen yksilöitiin joukko suurkaupunkeja. Tammikuussa 2008 annettiin poliittinen asiakirja *Imaginer les métropoles d'avenir*⁽¹⁵⁾, joka saattaa kannustaa kehittämään kyseisiä keskuksia Ranskassa sekä asianomaista lainsäädäntöä. Myös Yhdistyneessä kuningaskunnassa on toteutettu runsaasti kaupunkialueisiin kohdennettuja toimia.

3.12 Muut hallitukset sekä alue- ja paikallisviranomaiset tekevät samansuuntaisia aloitteita. Esimerkiksi Pohjoismaissa, Baltian maissa, Irlannissa ja Itävallassa aloitteet liittyvät pääasiassa pääkaupunkeihin ja niiden ympäristöön. Alankomaissa puolestaan toimitaan Randstadin hyväksi. Suuriin jäsenvaltioihin, kuten Espanjaan, Italiaan ja Puolaan nousee hallitsevia keskuksia.

⁽¹⁴⁾ *Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires* (entinen DATAR).

⁽¹⁵⁾ *Imaginer les métropoles d'avenir*, entisen liikenneministerin, parlamentin jäsenen Dominique Perbenin raportti presidentti Sarkozyn ja pääministeri Fillonin pyynnöstä. Dominique Perben esittää tutkielman kaupungistumisesta Euroopassa ja Ranskassa, ja sitä seuraa Ranskan yli 500 000 asukkaan suurkaupunkien ja suurkaupunkialueiden ”haasteet ja toimet”. Hän tekee myös 19 konkreettista ehdotusta, jotka koskevat toimia ja lainsäädäntöä. Aihetta käsitellään myös Ranskan toimissa EU:n puheenjohtajana vuoden 2008 jälkipuoliskolla.

3.13 Tärkeimpien keskustusten ohella syntyy pienempiä keskuksia, jotka tekevät kaupungeista Euroopan maiseman tärkeän piirteen, vaikka kaupungit eivät levittäydy mantereelle tasaisesti.

3.14 Sosiaalinen ja taloudellinen kehitys synnyttää polysentrisen kaupungistuneen Euroopan, joka ei rajoitu enää tietyille maantieteellisille alueille, kuten perinteinen "blue banana", tai vain pääkaupunkieihin.

4. Haasteet ja mahdollisuudet

4.1 Keskeinen kysymys on: millainen on tulevaisuuden Euroopan kestävä ja kansalaisten kannalta lupaava kaupunki, ja millainen sen pitää olla? Kun tarkastellaan monimutkaisesta kaupunkikehityksestä käytävää eurooppalaista keskustelua, on erotettava toisistaan monia hallitsevia tekijöitä ja suuntauksia, jotka kattavat usein erilaisia todellisuuksia Euroopan suurkaupungeissa tai suurkaupunkialueilla ja niiden välillä.

4.2 Seuraavassa joukko tällaisia tekijöitä ja suuntauksia:

- väestökehityksen muutokset, muun muassa:
 - väestön ikääntyminen
 - kaupungit nuoria ammattilaisia puoleensa vetävinä keskuksina
 - maahanmuutosta johtuva etnisen ja kulttuurisen monimuotoisuuden lisääntyminen
- kaupunki- ja kuntaryppäistä muodostuu verkkokaupunkeja ja -alueita tai suurkaupunkialueita
- liikenne ja liikkuvuus: talusalueilla on yhä enemmän yhteyksiä koko Eurooppaan ja kauemmaskin
- kansainväliset investoinnit ja pääkonttorit, mukaan luettuina yrityspalvelut
- osaamis- ja tutkimuskeskusten määrän lisääntyminen
- uusien teollisuus- ja palvelualojen nousu ja luovuuden korostaminen
- muuttuvat, dynaamiset työmarkkinat
- yhdyskeskusten kehittyminen
- nykyaikainen asuminen ja sopeutettu aluesuunnittelu
- uusien liittosuhteiden solmiminen kaupunkialueilla
- kaupunkikeskustojen elvyttäminen ja kaupunkien hallitsemattoman leviämisen vähentäminen
- vapaa-aika ja tapahtumat
- kulttuurin (mukaan luettuna historiallinen ja luonnonperintö) sekä kulttuurilaitosten korostaminen.

4.3 Samaan aikaan nykyiset ongelmat kaupungeissa kärjistyvät ja uusia haasteita nousee esiin:

- kestävä kehitys, ympäristönäkökohdat, energia
- kaupunkikeskustojen väestökato
- julkisten kaupunkialueiden laajuuden rajoittaminen sekä niiden laatuun liittyvät haasteet
- infrastruktuuri, liikennejärjestelmät ja helppo pääsy
- liikkuvuuden hallinta
- huonosti koulutettujen ihmisten haasteet: työ, koulutus, asuminen
- väestön ikääntymisestä johtuvat haasteet
- puute yrittäjistä etenkin taantuneilla alueilla
- laitton siirtolaisuus
- koulutus ja osaaminen
- aluesuunnittelun epäonnistuminen tai laiminlyönti varhaisessa vaiheessa, esimerkiksi lähiöissä
- syrjäytyneet yhteisöt ja rikollisuus
- terrorismin uhka.

4.4 Suurkaupunkien ja suurkaupunkialueiden väestökehityksen tilanne on usein haastava, mutta se tarjoaa myös mahdollisuuksia. Tilanne vaihtelee kaupungeittain ja riippuu väestön koostumuksen ja taloudellisten mahdollisuuksien ohella myös kansallisesta politiikasta. Vastaanottavien maiden onnistuneet kokonaisvaltaiset politiikat johtavat usein korkeaan integraatioasteeseen.

4.5 Maaseudun ja kaupunkien suhde on todellinen haaste. Kansalaisten ja poliitikkojen yleisesti hyväksymästä näkemyksestä poiketen maaseudun ja kaupunkien harmoninen suhde suurkaupunkialueilla on elin- ja työolojen kannalta ratkaisevan tärkeä, eikä vastaa yleistä "joko-tai" tai "me-he" näkemystä. Se sopii oikein hyvin polysentrisen kehityksen uuteen malliin.

4.6 Vaikka kaupunkien lähtökohdat voivat olla erilaiset erilaisten kehitystasojen takia, useimmat erot ovat lieviä. Periaatteessa uusien jäsenvaltioiden kaupungistumismalli heijastaa samaa ilmiötä, vaikka se onkin vielä jonkin verran jäljessä. Kunnostaminen on yksi tärkeimmistä tavoitteista. Kun talouskasvu kasvattaa julkisia menoja, yksityisiä investointeja ja tulo-tasoa, kaupungistuminen kiihtyy samalla tavalla koko Euroopassa.

4.7 Kaupungistumista koskeissa poliittisissa asiakirjoissa ja hanke-ehdotuksissa komissio viittaa nykyään järjestelmällisesti Lissabonin strategiaan. Neuvoston ja jäsenvaltioiden asiakirjoissa korostetaan yhä useammin samaa yhteyttä. Yhteisön strategisissa suuntaviivoissa komissio puhuu kaupungeista alueellisen kehityksen liikkeelle panevana voimana ja innovointikeskuksina sekä myös tarpeesta parantaa sisäistä yhteenkuuluvuutta torjumalla sosiaalista syrjäytymistä ja rikollisuutta ja parantaa elämänlaatua köyhissä kaupunginosissa.

4.8 Lissabonin strategia alkoi ylhäältä alas suuntautuneena prosessina. Sen jälkeen komissio ja neuvosto ovat vakuuttuneet siitä, että alhaalta ylös toimivat voimat on myös aktivoitava. Näiden alhaalta ylös toimivien voimien joukossa kehittyvät kaupungit ovat tärkeitä toimijoita: ratkaiseva osa Euroopan alueellisten ja sosiaalis-taloudellisten rakenteiden uudenaikaistamisesta tapahtuu pääasiassa julkisilla ja yksityisillä investoinneilla ja alueiden ja kaupunkien konkreettisilla toimilla. Kaupungit ovat yleensä paras maantieteellinen taso julkisen ja yksityisen sektorin ja korkeakoulujen sekä kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutukselle pyrittäessä luomaan Euroopan tarvitsemaa innovointia.

4.9 Siitä syystä ETSK katsoo, että suurkaupunkien ja suurkaupunkialueiden on laadittava oma Lissabonin toimintaohjelmansa kilpailukyvyyn, kestäväan kehityksen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja osallisuuden alalla. Sen olisi tarjottava tulevaisuuteen suuntautunut rakenne ja pitkän aikavälin ohjelma poliittisille päättäjille ja muille sidosryhmille alueellisella tasolla. Tällä tavalla kaupunkien ja kaupunkialueiden itseluottamusta parannettaisiin, mikä lisäisi niiden ilmaisuvoimaa kansallisesti ja kansainvälisesti.

4.10 Pitkän aikavälin alueellisen strategian Euroopan tiheään asutuilla alueilla on oltava yhtenäinen tai kokonaisvaltainen, eli kaikilla näkökohdilla olisi oltava yhteys keskenään. Mitä paremmat olosuhteet ovat yksityisille investoinneille, sitä enemmän on mahdollisuuksia työpaikkojen luomiselle ja julkisille palveluille ja heikossa asemassa olevista ryhmistä, kuten (yksinäisistä) vanhuksista ja huonosti koulutetuista henkilöistä, huolehtimiselle ⁽¹⁶⁾. Kestävään kehitykseen ja rakennetun ympäristön kokonaislaatuun keskittetty erityishuomio auttaa tekemään kyseisistä kaupungeista ja alueista entistä houkuttelevampia kansalaisia sekä (kansainvälisiä) investoijia ajatellen. Paremmat sosiaalista yhteenkuuluvuutta koskevat säännökset helpottavat työpaikkojen luomista. Yleiset ja ylläpidetyt strategiat edistävät uskottavuutta kansalaisten suuntaan ⁽¹⁷⁾.

4.11 Tulisi myös muistaa, että markkinat eivät useinkaan reagoi aluesuunnittelun ”kiinteisiin tekijöihin”, joita ovat asuminen, kehityspolitiikka, perusrakenteet, liikenne ja

liikkuvuus. Kyseisiin jäykkyyksiin olisi yleensä löydettävä ratkaisu suurkaupunkitasolla. Markkinoiden integrointi saattaa myös johtaa siihen, että kansalliset rajat menettävät merkityksensä ⁽¹⁸⁾.

4.12 Yhtenäisiä laadukkaita kaupunkialueita ja tulevaisuuden kestävää kaupunkia koskevan ohjelman yhteiset näkökohdat ovat seuraavat:

- olosuhteiden luominen ajanmukaiselle taloudelliselle kehitykselle, pk-yrityksille sekä kansainvälisille investoinneille ja pääkonttoreille, taloudellisen klusteroitumisen edistäminen
- EU:n lainsäädännön asianmukainen täytäntöönpano ja alueellisen ja paikallisen säännösten yksinkertaistaminen
- työllisyyspolitiikka ja alueellinen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu
- yleissivistävä ja ammatillinen koulutus kaikilla tasoilla kaikille ryhmille, mukaan luettuna elinikäinen oppiminen, työn ja oppimisen kehityskaaret ja sähköinen oppiminen
- perheille hyvin sopivat elinolot, kuten kohtuuhintainen lastenhoito
- tutkimus ja kehitys eli tutkimuslaitokset, teknologiakam-pukset ja tiedepuistot, innovointi
- fyysinen infrastruktuuri:
 - osallistuminen Euroopan laajuisiin verkkoihin
 - liikkuvuuden hallinta ⁽¹⁹⁾
 - multimodaaliset julkisen liikenteen järjestelmät
- julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudet, mukaan luettuna yksityinen rahoitus
- virtuaalinen infrastruktuuri:
 - televiestintä
 - tieto- ja viestintätekniikka perusvaatimuksena ja laajakai-stan leviäminen ja yhteenkytkettävyys
- kestävä kehitys:
 - ympäristöpolitiikan täytäntöönpano
 - kaupunkirakenteen hajautumisen kielteisten näkökohtien välttäminen, tiiviin kaupunkirakenteen suosiminen
 - erityisalajat, kuten jätehuolto, vesihuolto ja energiatehokkuus, esimerkiksi rakentamisessa ja asumisessa, (julkisessa) liikenteessä, tiemaksuilla jne.

⁽¹⁶⁾ Työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden pääosaston konferenssi *Harnessing an Entrepreneurial Spirit for Inclusive Local Employment Development*, 25. huhtikuuta 2008.

⁽¹⁷⁾ Saksassa suurkaupunkialueen uutta käsitettä kutsutaan ”uudeksi vastuuyhteisöksi” (*eine neue Verantwortungsgesellschaft*). Katso Manfred Sinz, Saksan liittotasavallan liikenteestä, rakentamisesta ja kaupunki-suunnittelusta vastaavan ministeriö: *From Metropolitan Regions to Communities of Responsibilities*.

⁽¹⁸⁾ Mainittakoon esimerkkinä Lontoon rahoitusmarkkinoiden vastaanot-tokky. Toisessa yhteydessä voidaan mainita esimerkkeinä Lille–Cour-train, Kööpenhamina–Malmön ja Wien–Bratislavan alueet.

⁽¹⁹⁾ Katso myös ”Uutta ajattelua kaupunkiliikenteeseen”, KOM(2007) 551 lopullinen.

- sosiaalinen yhteenkuuluvuus ⁽²⁰⁾:
 - kestäväpohjainen kaupunkisuunnittelu ja arkkitehtuuri
 - heikossa asemassa olevien ryhmien sosiaaliset asunnot
 - yhtäläiset yleishyödylliset palvelut (terveydenhoito, koulutus, turvallisuus) koko alueella
 - julkisen liikenteen verkot koko alueella, mukaan luetuina yhteydet taantuneisiin kaupunginosiin
 - etnisen ja kulttuurisen monimuotoisuuden ja kulttuurienvälisen vuoropuhelun kohdennettu huomioon ottaminen
 - tiettyjen asukasryhmien, eritoten vanhusten ja vammaisten, elämää kaupungissa vaikeuttavien esteiden poistaminen
 - julkiset toimet nuorten korkean työttömyyden vähentämiseksi köyhissä kaupunginosissa: koulutus, uudet taloudelliset toimet, yrittäjyyden edistäminen, tapahtumat
 - kulttuuri, kulttuurilaitokset, tapahtumat
 - urheilu ja vapaa-aika
 - matkailu
 - yhteisen alueellisen identiteetin edistäminen.
- 4.13 Nykyaikaiselle kaupungille ja kaupunkialueelle ajankäytön rakennuskulttuuri ⁽²¹⁾ on ratkaisevan tärkeää. Sillä tarkoitetaan yleistä arkkitehtonista käsitettä, joka perustuu kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan, jossa arkkitehdit, suunnittelijat, muotoilijat, rakennusala, rakennuttajat ja loppukäyttäjät työskentelevät yhdessä luodakseen laadukkaasti rakennetun ympäristön ja ylläpitääkseen sitä ja tarjotakseen ratkaisuja kestäville kaupunkien ⁽²²⁾.

5. Kaupungistuminen ja hallinto

5.1 Eurooppa tarvitsee elinvoimaisia ja kestäviä kaupunkeja sekä kaupunki- ja suurkaupunkialueita, jotka ovat kansainvälisesti edustavia.

5.2 Tämä asettaa ”hallinnon” tärkeään asemaan. Haasteiden ja mahdollisuuksien analysoinnista on päästy sopuun, kaupunkien välillä käydään yhä enemmän keskusteluita, mutta kaupunkien olosuhteiden eroja lukuun ottamatta jää edelleen epäselväksi, kuka vastaa mistäkin konkreettisissa tilanteissa.

⁽²⁰⁾ Tätä aihetta käsitellään ranskalaisraportissa *Une Nouvelle Politique pour les Banlieues*, Elysée-palatsi, 8. helmikuuta 2008. Raportissa annetaan monia ehdotuksia gettojen torjumiseksi suurkaupungeissa. Raportissa esitetään erityisesti valtiollisia ja alueellisia/paikallisia aloitteita, jotka koskevat koulutusta sekä työpaikkojen ja yritysten luomista köyhissä kaupunginosissa. Puheenjohtajavaltio Ranska suunnittelee monia EU:n kokouksia tästä aiheesta.

⁽²¹⁾ *Baukultur as an impulse for growth. Good examples for European Cities* — Saksan liittotasavallan liikenteestä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta vastaavan ministeriön tutkimus, julkaistu huhtikuussa 2007.

⁽²²⁾ Euroopan neuvoston arkkitehtikonferenssi: *Designing for the Future: Architecture and Quality of Life*, Bryssel, 10. huhtikuuta 2008.

- Yhteisesti sovitut suurkaupunkien ja suurkaupunkialueiden määritelmät ovat toivottavia ⁽²³⁾.
- Jäsenvaltioiden hallitusten, suurkaupunkien ja suurkaupunkialueiden työnjako ja se, mitä jälkimmäisiltä odotetaan, vaihtelee huomattavasti.
- Sekaannusta ja väärinkäsityksiä esiintyy usein maissa, joissa useampi kuin yksi ministeriö vastaa kaupunkiasioista.
- Minkälainen komission roolin tulisi olla?
- Nykyiset alueellisen ja paikallisen hallinnon esteet, jotka haittaavat ”hallintoa” alueellisella tai paikallisella tasolla, estävät usein tarvittavat toimet.
- Monimutkaiset ongelmat johtuvat usein huonosta monitasoisesta hallinnosta.
- Kaupungit viestivät hyvin eri tavoin väestön ja arvokkaiden toimijoiden kanssa organisoidessaan ”osallistavaa demokratiaa”.
- Erityisten valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden rooli esimerkiksi asumisen, koulutuksen, vähemmistöjen, yritystoiminnan ja muilla aloilla on usein määritelty epäselvästi, samoin kuin se, missä määrin kaupungit ja kaupunkialueet hyödyntävät niitä.
- Julkisen sektorin sekä julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuteen ei aina sovelleta yhtenäistä lähestymistapaa kaupunkiohjelmassa, keskeisissä välineissä eikä luovissa ratkaisuissa.

— Tulevaisuuden kestäväpohjaista kaupunkia varten tarvitaan pitkän aikavälin lähestymistapoja.

— Avoimuus ja legitimiys ovat pitkän aikavälin strategioiden välttämättömiä keinoja.

5.3 Käytännön kokemukset osoittavat, että johtajuus, näkemys ja johdonmukaisuus ovat muutoksen onnistuneen hallinnoinnin ja jatkuvan kehityksen perusedellytyksiä kaupungeissa.

5.4 Koska kaupungit ja suurkaupunkialueet ovat houkuttelevia keskuksia ja monen ihmisen päivittäinen ympäristö ja koska niiden mahdollinen sosiaalis-taloudellinen merkitys Euroopalle on kiistaton, ETSK katsoo, että niiden kokonaisvaikutuksesta on käytävä perusteellinen keskustelu jäsenvaltioiden lisäksi unionin tasolla.

⁽²³⁾ Hyödyllinen esimerkki on vuodesta 1959 sovellettu yhdysvaltalainen *Metropolitan Statistical Area*, MSA, aiemmin *Standard Metropolitan Statistical Area*.

5.5 Sen vuoksi, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa ei vielä vähän aikaa sitten ollut määräyksiä aluesuunnittelusta, ja toissijaisuusperiaatteen takia komission ja neuvoston rooli on edelleen epäselvä. Komission pääosastot toteuttavat yhä enemmän erilaisia kaupunkialueita koskevia hankkeita kuulemalla suoraan kaupunkieja. Aiheena ovat tutkimus ja kehitys, ympäristö, työllisyys ja liikenne ⁽²⁴⁾.

5.6 Kaupungeista tulee myös entistä proaktiivisempia unionin suuntaan, koska EU:n lainsäädäntö vaikuttaa niihin suoraan. Toimintakenttiä ovat ympäristölainsäädäntö, julkiset hankinnat, nuorten työttömyys, yleinen järjestys ja turvallisuus, maahanmuutto ja köyhät alueet.

5.7 Sama koskee koko Lissabonin toimintasuunnitelmaa. Eri aiheiden EU-kriteerejä arvioidaan yhä useammin alueellisia sovelluksia varten: mitkä ovat ehdotusten tai hyväksytyn asetuksen vaikutukset kaupunkeihin. Esimerkit osoittavat, että jos erityisiä kaupunkiolosuhteita ei oteta huomioon, täytäntöönpano voi olla kalliimpaa kuin rakennerahastojen hankkeille osoittamasta rahoituksesta koituva hyöty.

5.8 Tätä taustaa vasten ETSK suhtautuu myönteisesti komission aloitteeseen antaa pian vihreä kirja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta. Vihreää kirjaa koskeva keskustelu tarjoaa myös mahdollisuuden syventää Leipzigin peruskirjaa kestävästä eurooppalaisista kaupungeista.

5.9 Edellä 4.12 kohdassa mainittu ohjelma on raskas. Tilanteet ovat yleensä erittäin monimutkaisia. Tähän saakka yhdenmukaisia strategisia näkemyksiä suurkaupungeista ja suurkaupunkialueista on kehitetty vain harvoissa tapauksissa. Monissa tapauksissa puuttuu selvä suunta, mikä johtuu osittain hallitusten epäselvistä kannoista ja erilaisista näkemyksistä kansallisissa hallintoyksiköissä ja itse suurkaupunkialueilla.

5.10 Toisaalta tarvitaan pitkän aikavälin näkemystä ja johdonmukaisuutta suurkaupungeissa nykyisten ja myös uusien yhteisöjen sitoumuksen aikaansaamiseksi, yksityisiä sidosryhmiä varten ja hyödyllisten liittoutumien luomiseksi järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan sisällä. Tällä hetkellä se näyttää entistä vaikeammalta, koska suurkaupunkialueen käsite on varsin tuore ilmiö, minkä takia hedelmällinen keskustelu Euroopassa on sitäkin toivottavampaa ⁽²⁵⁾.

5.11 Edellä esitetty ei tarkoita sitä, että kaikki tapaukset ovat samanlaisia, päinvastoin. Euroopassa demografisten ja sosiaalitaloudellisten erojen lisäksi maiden ja alueiden hallinto- ja kulttuuriperinteet vaihtelevat. Konkreettiset tilanteet, elämäntavat ja näkemykset organisaatiosta vaihtelevat huomattavasti. Joissain yksittäistapauksissa yksi johtoaikatus tai näkemys tulevaisuudesta on ollut ratkaiseva. Yleisemmin Lissabonin toimintaohjelma voi auttaa löytämään yhteisen perustan keskustelulle ja lähestymistavalle.

5.12 Usein keskushallinto ei jätä kaupungeille tarpeeksi liikumavaraa päättää omasta kohtalostaan. Poliitikot ja byrokraattiset menettelyt suuntautuvat pääasiassa ylhäältä alas. Sitä vastoin itsehallinnon lisääminen voisi luoda oikeat olosuhteet toivottujen strategioiden ja politiikan täytäntöön panemiseksi. Jos suurkaupunkien ja suurkaupunkialueiden asema määritellään uudelleen, niistä voisi tulla todellisia "vastuuyhteisöjä".

5.13 Itsehallinto sekä kaupunkien ja niitä ympäröivän alueen keskinäinen kunnioitus lisäävät alue- ja paikallisviranomaisten vastuuta ja edistävät kansalaisyhteiskunnan ja yksityisen sektorin toivottua ennakoivaa asennetta.

5.14 Jotta toiminta olisi tehokasta, monissa tapauksissa alueelliset ja paikalliset hallintoyksiköt (kunnat ja muut) ja niiden toimivallat on järjestettävä uudelleen.

5.15 Euroopan kaupunkien väestö voi silti erilaistua työpaikkojen ja tulojen osalta sekä kulttuurisesti. Kaikki osatekijät ovat käytettävissä entistä rikkaampaa kaupungistumista varten, mutta jos prosesseja ei hallita asianmukaisesti, mahdollisuudet eivät kehity ja yhteiskunnan koheesio voi olla vaarassa.

5.16 Kohdennetut keskustelut, ohjelmien suunnittelu ja tehokas seuranta EU-tasolla voivat huomattavasti auttaa määrittelemään yhdenmukaisen suunnan aluetasolla. Tällaista yhdenmukaisuutta edellyttää myös julkisten toimijoiden lisäksi muiden julkisten ja yksityisten sidosryhmien ja kaupunkien ammattilaisten sitoutuminen.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁴⁾ Kuvaava esimerkki on aluepolitiikan pääosaston raportti monista erilaisista hankkeista *Regions and Innovation*, maaliskuu 2007.

⁽²⁵⁾ Talous- ja sosiaalineuvostot kansallisella ja alueellisella tasolla voivat myös toimia merkittävässä roolissa. Hyvä esimerkki on Randstadin tulevaisuutta käsittelevä raportti, jonka Alankomaiden talous- ja sosiaalineuvosto on antanut huhtikuussa 2008, http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007_04.ashx

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n vuoden 2007 talouskatsaus — Euroopan tuottavuuden eturintaman siirtäminen"

(2009/C 77/28)

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

EU:n vuoden 2007 talouskatsaus — Euroopan tuottavuuden eturintaman siirtäminen

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -erityisjaosto antoi lausuntonsa 3. kesäkuuta 2008. Esittelijä oli Peter **Morgan**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 108 ääntä puolesta ja 4 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Tämä on tuorein ETSK:n laatima, EU:n talouspolitiikan ohjausjärjestelmään liittyviä kysymyksiä käsittelevä lausunto. Lausunto on laadittu vastauksena komission tiedonantoon KOM(2007) 721 lopullinen "EU:n vuoden 2007 talouskatsaus — Euroopan tuottavuuden eturintaman siirtäminen".

1.2 Vuoden 2007 talouskatsauksen lähtökohtana on, että vaikka Euroopan unioni on yksi maailman edistyneimmistä ja tuottavimmista talouksista, EU:n BKT:n pohjalta mitatun elintason ja maailman kehittyneimmän talouden, Yhdysvaltojen, välillä on edelleen merkittävä kuilu. Perussyynä tähän ovat monien elinkeinoelämän alojen ja jäsenvaltioiden tuottavuuskehityksessä havaittavat erot.

1.3 Vaikka Yhdysvaltoja koskevat tiedot ovat hyödyllinen vertailukohta mitattaessa jäsenvaltioiden suhteellista suorituskykyä, tässä lausunnossa keskitytään EU:n jäsenvaltioiden keskinäiseen vertailuun. Transatlanttiseen vertailuun vaikuttavat muiden tekijöiden ohella esimerkiksi sosiaalimallit, työaika ja osallistumisaste työpaikan päätöksentekoon. Tässä lausunnossa niitä ei kuitenkaan käsitellä. Lausunnossa tarkastellaan pelkästään sitä, miksi tietyissä EU-maissa luodaan enemmän vaurautta ja työpaikkoja kuin toisissa.

1.4 Komission laatiman selvityksen keskeisenä ajatuksena on, että Lissabonin ohjelman täytäntöönpano auttaa samalla jäsenvaltioita lisäämään työllisyyttä ja vaurautta. Tarvittavaa kehitystä voidaan edistää huomattavasti monilla keskeisillä toiminta-alueilla. Poliitikoilla on pyrittävä seuraaviin päämääriin:

— T&K-investointien lisääminen

— elinkeinoelämän kanssa tiiviissä yhteistyössä toimivien korkealuokkaisten tutkimus- ja koulutuslaitosten kehittäminen

— toimivien, avoimien ja kilpailukykyisten yhtenäismarkkinoiden perustaminen

— yhtenäisen toimintatavan edistäminen työmarkkinoiden joustavuuden ja turvan lisäämiseksi (ETSK muistuttaa, että työmarkkinaosapuolten on neuvoteltava tästä lähestymistavasta)

— julkisen talouden laadun parantaminen.

1.5 Edellä mainituista toimista tulee entistäkin tärkeämpiä, kun niitä tarkastellaan vuonna 2000 Lissabonissa pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen jälkeen maailmantaloudessa tapahtuneiden muutosten valossa. Uusia haasteita ovat niin nykyinen talouskriisi kuin fossiilisten polttoaineiden tarjonnan ja kysynnän välinen tasapainosuhde, väistämätön ilmastomuutos, kasvava elintarvikepula ja ylipäätään raaka-ainekysynnän kasvu. Niinpä T&K-investointien ja huippututkimuksen keskeinen merkitys lisääntyy. Ne korostavat tarvetta kilpailukykyisiin sisämarkkinoihin tehokkaasti joustavine työmarkkinoineen ja korkealuokkaisine julkistalouksineen.

1.6 Sekä kysyntä- että tarjontapuolen makrotaloudellisia tekijöitä on käsitelty perusteellisesti aiemmissa unionin talouspolitiikan ohjausjärjestelmää koskevissa ETSK:n lausunnoissa, jotka on esitelty tarkemmin jäljempänä johdanto-osassa ja joissa komitea painottaa, että kilpailukykyyn parantamiseen tähtäävien tarjontapuolen toimenpiteiden ohella on sovellettava makrotalouspolitiikkojen yhdistelmää, jonka avulla edistetään tuloja, kysyntää ja työllisyyttä. Käsillä olevassa lausunnossa pyritään ensisijaisesti osoittamaan toteen, että kysyntätekijöistä riippumatta Lissabonin ohjelmaan sisältyvät tarjontapuolen uudistukset ja BKT:n kasvu korreloivat keskenään.

1.7 Hiljattain julkaistussa, vuotta 2007 ⁽¹⁾ käsittelevässä Lissabonin tulostaulussa ensimmäiset seitsemän valtiota olivat järjestyksessä Tanska*, Ruotsi*, Itävalta*, Alankomaat*, Suomi*, Irlanti* ja Yhdistynyt kuningaskunta*, joita seurasivat Saksa ja Ranska ⁽²⁾. Uusista jäsenvaltioista parhaisiin tuloksiin ylsivät Slovenia* ja Viro*. EU 15 -maista huonoimmille sijoille jäivät

⁽¹⁾ Centre for European Reform: *The Lisbon Scorecard VIII, Is Europe ready for an economic storm* (helmikuu 2008).

⁽²⁾ Tähdellä merkityt jäsenvaltiot kuuluvat parhaiten menestyneiden maiden "seurantalistaan". Asiaa selvitetään kohdassa 4.9.

Espanja, Kreikka, Portugali ja Italia. Lissabonin strategian täytäntöönpanon katsottiin kaiken kaikkiaan olleen tehokkainta Alan-komaissa, Itävallassa ja Virossa. Tehottomimmiksi arvioitiin Kreikka ja Italia. Miten johtoasema Lissabonin ohjelman täytäntöönpanossa vaikuttaa tuottavuuteen ja työllisyyteen?

1.8 Vaikka on myös monia muita relevantteja tekijöitä, käsillä olevassa lausunnossa esitetystä analyysistä voidaan päätellä, että Lissabonin strategian täytäntöönpanon sekä työllisyyden ja henkeä kohti lasketun BKT:n kasvun välillä on todellakin tiivis yhteys. Päinvastainen on yleensä myös totta, sillä Lissabonin uudistusten täytäntöönpanon laiminlyönteillä mailla on taipumusta alisuorittamiseen. Johtopäätöksensä perusteella ETSK kannustaa jäsenvaltioita panemaan Lissabonin ohjelman kokonaisuudessaan täytäntöön mahdollisimman pian.

1.9 On korostettava ohjelman kunkin uuden osatekijän merkitystä. Komitea toivoo erityisesti, että osaamiseen, peruskoulutukseen ja T&K-toimiin tehtäviä investointeja lisätään. Kilpailu vauhdittaa epäilemättä innovointia, joten EU:n talouksien on totuttava kilpailemaan selviytyäkseen globalisaation haasteista. Tuotantotekijöiden siirtyminen taantuvilta teollisuuden ja muilta elinkeinoelämän aloilta kehityksessä oleville dynaamisille aloille on välttämätöntä jäsenvaltioiden talouksien tuottavuuden maksimoimiseksi. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että jäsenvaltion on sidottava resurssejaan joustoturvaan. On selvää, että jäsenvaltioiden taloudellinen suorituskyky riippuu suuresti julkistalouden moitteettomasta hoidosta.

1.10 Lissabonissa maaliskuussa 2000 kokoontuneelle Eurooppa-neuvostolle antamassaan lausunnossa ⁽³⁾ ETSK totesi seuraavaa: ”Komitea on vakuuttunut, että Euroopassa on riittävästi innovaatiota, luovuutta, tietoa ja yrittäjyyttä, jolla uudesta ajattelutavasta (= tietoyhteiskunta) luodaan menestys. Mainitut kyvyt on kuitenkin vapautettava. Esteet on korvattava mahdollisuuksilla. Rangaistukset on korvattava kannusteilla. Viime vuosikymmenellä vapautettiin Euroopassa monet teollisuuden alat kilpailulle. Nyt meidän on vapautettava eurooppalaisten energia.” Nyt vuonna 2008 tehtävää on vielä paljon, mutta Lissabonin ohjelma on tie eteenpäin.

2. Johdanto

2.1 Tämä on tuorein ETSK:n laatima, EU:n talouspolitiikan ohjausjärjestelmään liittyviä kysymyksiä käsittelevä lausunto. Lausunto on laadittu vastauksena komission tiedonantoon KOM(2007) 721 lopullinen ”EU:n vuoden 2007 talouskatsaus

⁽³⁾ Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Työllisyys, talousuudistus ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus — Kohti innovaation ja tiedon Eurooppaa” (Lissabonin huippukokous, maaliskuu 2000), EYVL C 117, 26.4.2000, s. 62, kohta 2.16.

Euroopan tuottavuuden eturintaman siirtäminen”. Syyskuussa 2007 annetussa edellisessä lausunnossa käsiteltiin vuoden 2006 talouskatsausta ”Euroalueen vahvistaminen: politiikan painopisteet”.

2.2 Käsillä olevassa lausunnossa ETSK pyrkii yhdistämään jäsenvaltioiden työllisyyskasvun ja asukaskohtaisen BKT:n komission tiedonannossa esitettyihin toimintasuosituksiin. Tässä mielessä lausunto poikkeaa melkoisesti vuoden 2006 katsausta käsitellestä lausunnosta, jossa selvitettiin jäsenvaltioiden toimintaa ohjaavia kansallisia sosioekonomisia olosuhteita ja toiminnalle asetettuja toisistaan poikkeavia tavoitteita.

2.3 Aiemmat lokakuussa 2006 ⁽⁴⁾ ja helmikuussa 2006 ⁽⁵⁾ annetut lausunnot käsitelivät talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja 2005–2008. Maaliskuussa 2004 komitea antoi lausunnon talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista 2003–2005 ⁽⁶⁾. Komissio on toimittanut ETSK:lle suosituksensa talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi vuosille 2008–2010. Komitea panee kuitenkin merkille, että ne eivät eroa vuosien 2005–2008 suuntaviivoista. Talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen parissa aiemmin tekemänsä työn huomioon ottaen ETSK on päättänyt käyttää tämän lausunnon perustana EU:n vuoden 2007 talouskatsausta.

2.4 Lokakuussa 2006 ETSK tarkasteli sääntöjä, joilla on vaikutusta hintavakautta, kasvua ja työllisyyttä koskevien yleistavoitteiden saavuttamiseen. Käsillä olevassa lausunnossa komitea keskittyy sääntöjen sijasta itse politiikkaan. Helmikuussa 2006 ETSK antoi lausunnon vuosien 2005–2008 talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista. Vaikka lausunto oli laaja-alainen, siinä kannatettiin yleisesti samaa työllisyyden ja tuottavuuden kasvuun tähtäävää poliittista toimintamallia, johon nyt käsillä oleva lausunto pohjautuu. Kummassakin lausunnossa ETSK tarkasteli kysyntään vaikuttavia talouden tekijöitä. Nyt käsillä olevassa lausunnossa komitea tarkastelee komission ehdotuksia tarjontapuoleen kohdistuviksi uudistuksiksi.

2.5 Komitea painottaa kuitenkin, että kilpailukykyyn parantamiseen tähtäävien tarjontapuolen toimenpiteiden ohella on sovellettava makrotalouspolitiikkojen yhdistelmää, jonka avulla edistetään tuloja, kysyntää ja työllisyyttä. Komitea on käsitellyt asianmukaista politiikkayhdistelmää edelleen ajankohtaisessa, maaliskuussa 2004 antamassaan lausunnossa.

2.6 Komission julkaisu *European Economy* N:o 8/2007 sisältää tiedonannon ”Euroopan tuottavuuden eturintaman siirtäminen”. Kaikkiaan 149-sivuinen (englanninkielinen) julkaisu jakautuu neljään osaan:

1. Euroopan tuottavuussuuntauksia: onko suunnanmuutos vihdoin odotettavissa?

2. Tuottavuuden arviointi yritystasolla

⁽⁴⁾ Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Talouspolitiikan laajat suuntaviivat ja talouspolitiikan ohjausjärjestelmä — entistä johdonmukaisemman talouspoliittisen päätöksenteon edellytykset Euroopassa”, EUVL C 324, 30.12.2006, s. 49.

⁽⁵⁾ Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Talouspolitiikan laajat suuntaviivat (2005–2008)”, EUVL C 88, 11.4.2006, s. 76.

⁽⁶⁾ Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Talouspolitiikan laajat suuntaviivat (2003–2005)”, EUVL C 80, 30.3.2004, s. 120.

3. Kohtaavatko tuottavuus ja työllisyys?

4. Tuottavuuden kasvua edistävät toimet uudesta näkökulmasta tarkasteltuina.

Komitea pahoittelee, että komissio rajoittuu tarjontapuolta koskeviin suosituksiin kilpailukyyn vahvistamiseksi.

Käsillä olevassa lausunnossa arvioidaan julkaisun osassa 4 esitellyjä toimia.

3. Komission tiedonannon pääsisältö

3.1 Vuoden 2007 talouskatsauksen lähtökohtana on, että vaikka Euroopan unioni on yksi maailman edistyneimmistä ja tuottavimmista talouksista, EU:n BKT:n pohjalta mitatun elintason ja maailman kehittyneimmän talouden, Yhdysvaltojen, välillä on edelleen merkittävä kuilu. Perussyynä tähän ovat monien elinkeinoelämän alojen ja jäsenvaltioiden tuottavuuskehityksessä havaittavat erot.

3.2 Hyväksyessään vuonna 2000 Lissabonin strategian EU asetti etusijalle tuottavuuden parantamisen ja työllisyyden vankan kasvun. Strategian tärkeimmät osa-alueet olivat osaamisen kehittäminen, kilpailukyyn vahvistaminen ja joustavuuden lisääminen.

3.3 Osaamisen kehittäminen edellyttää enemmän ja parempia investointeja tutkimukseen ja kehitykseen sekä inhimilliseen pääomaan. Koulutuksen tehokkuus ja kustannustehokkuus on turvattava koko Euroopan unionissa.

3.4 Kilpailun kannustaminen on tuottavuuden tason ja kasvun kannalta ratkaisevan tärkeää. Empiiriset tutkimukset vahvistavat, että markkinoiden avaaminen kilpailulle vaikuttaa myönteisesti tuottavuuden ja kasvun lisäksi myös työllisyyteen.

3.5 Joustavuutta on lisättävä, jotta tuotantorakenteet voidaan mukauttaa sujuvasti erikoistumiseen ja laajentamiseen uusille suhteellisten etujen aloille. Jäsenvaltiot ovat viime vuosina toteuttaneet toimenpiteitä helpottaakseen yritysten ja työvoiman liikkuvuutta, mutta toimia on lisättävä ja laajennettava.

3.6 Johtopäätöksenä on, että ajattelutapaa on muutettava. Tarvittavaa kehitystä voidaan vauhdittaa huomattavasti monilla keskeisillä toiminta-alueilla. Poliitikoilla on pyrittävä seuraaviin päämääriin:

- T&K-investointien lisääminen
- elinkeinoelämän kanssa tiiviissä yhteistyössä toimivien, yleismaailmallisesti korkealuokkaisten tutkimus- ja koulutuslaitosten kehittäminen
- toimivien, avoimien ja kilpailukykyisten yhtenäismarkkinoiden perustaminen
- yhtenäisen toimintatavan edistäminen työmarkkinoiden joustavuuden ja turvan lisäämiseksi (ETSK muistuttaa, että työmarkkinaosapuolten on neuvoteltava tästä lähestymistavasta)
- julkisen talouden laadun parantaminen.

3.7 Moni yleinen uskomus on osoittautunut vääräksi: teknologiajohtajia voivat olla muutkin kuin suuret maat ja suuryritykset; kauppa ei ole tärkein väline teknologian levittämisessä; pienet maat voivat olla johtajia erityisaloilla; pienyritykset ottavat usein ensimmäisinä käyttöön innovatiivisia uusia teknologioita; teknologian levittäminen tapahtuu ensi sijassa työntekijöiden ja rahoituspääoman kansainvälisen liikkuvuuden avulla.

3.8 Tuottavuuden kasvun esteistä ja kasvun lisäämiseksi tarvittavista toimenpiteistä ollaan nyt laajalti pääsemässä yhteisymmärrykseen. Työvoima- ja tuotemarkkinoiden rajoitukset, riittämätön avautuminen ulkomaisille suorille sijoituksille sekä uuden teknologian saatavuuden, luomisen ja levittämisen esteet voivat haitata tuottavuuden kasvua merkittävästi pitkällä aikavälillä.

3.9 Koska tuottavuuden kasvun toteutumiseen vaikuttaa vähiten tuottavien yksikköjen poistuminen markkinoilta, resurssien uudelleenjakoa edistävä politiikka on tärkeää. Jos tuottavuushyödyt johtavat tulojen nousuun, kuluttajakysynnän voidaan odottaa siirtyvän kohti palveluja. Koska useat palvelualan yritykset tuottavat runsaasti lisäarvoa ja lisäävät tuottavuutta, taloudella on näin myös varaa luoda uusia työpaikkoja todella matalan tuottavuuden aloilla.

4. Tuottavuus ja työllisyys

4.1 Asukaskohtainen BKT riippuu Lissabonin strategian lisäksi muun muassa nousevien markkinoiden kehityksestä, Itä-Euroopan ja Venäjän tilanteesta, energian ja kulutushyödykkeiden hintojen ja markkinoiden kehityssuunnasta, teknologisesti kehityksestä ja ylipäätään globalisaatiosta. Kotimaiseen kysyntään vaikuttavat palkka- ja työllisyystaso sekä ostovoima. Kysynnän hallinta riippuu pitkälti finanssi- ja rahapolitiikasta, kun taas yritysten ja kuluttajien kysynnän vauhdittamiseksi tarvittava luotto riippuu viime kädessä keskuspankeista. Rahoitusmarkkinoiden ollessa kriisissä luotonsaanti on todennäköisesti hankalaa ja kysyntä kärsii, mikä puolestaan vaikuttaa BKT:hen.

4.2 Makrotaloudellisia tekijöitä on käsitelty perusteellisesti aiemmissa unionin talouspolitiikan ohjausjärjestelmää koskeissa ETSK:n lausunnoissa, jotka on esitelty tarkemmin tämän lausunnon johdanto-osassa. Käsillä olevassa lausunnossa pyritään ensisijaisesti osoittamaan, että kysyntätekijöistä riippumatta Lissabonin ohjelmaan sisältyvät kysyntäpuolen uudistukset ja BKT:n kasvu korreloivat keskenään.

4.3 Henkeä kohti laskettu BKT on esitetty taulukossa 1. Tarkasteltavaksi on valittu kaksi ajanjaksoa: vuosi 1999, jolloin euro otettiin käyttöön, ja vuosi 2007. Uusien jäsenvaltioiden osalta ajanjakso kattaa niiden liittymisen Euroopan unioniin. Tänä aikana EU 27 -maiden keskiarvoon suhteutettu BKT on laskenut Yhdysvalloissa 161,8 prosentista 150,9 prosenttiin. Ns. vanhat jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole hyötynet Yhdysvaltojen suhteellisesta taantumasta, vaan EU 15 -maissa vastaava luku on laskenut 115,3:sta 111,7:ään ja euroalueella 114,5:stä 109,8:aan.

4.4 Mitä työllisyystilastot kertovat BKT-luvut huomioon ottaen? Taulukossa 2 on esitetty työllisyysluvut vuodelta 1998 (jolloin aloitettiin ensimmäiset liittymisneuvottelut uusien jäsenvaltioiden kanssa) ja 2006 (viimeisimmät saatavilla olevat tiedot). Työttömyysluvut on esitetty vuoteen 2007 saakka. Tarkasteltavana ajanjaksona työllisyysaste laski Yhdysvalloissa 73,8 prosentista 72 prosenttiin työvoimasta ja työttömyysaste nousi 4,5 prosentista 4,6 prosenttiin. Samanaikaisesti euroalue alkoi kiria eroa umpeen työllisyyden noustessa 59,2 prosentista 64,8 prosenttiin ja työttömyyden laskiessa 10,1 prosentista 7,4 prosenttiin. EU 15 -maiden luvut ovat hieman euroaluetta paremmat ja EU 25 -maiden hieman tätä huonommat.

4.5 Hiljattain julkaistussa, vuotta 2007 käsittelevässä Lissabonin tulostaulukossa seitsemälle kärkisijalle sijoittuivat Tanska*, Ruotsi*, Itävalta*, Alankomaat*, Suomi*, Irlanti* ja Yhdistynyt kuningaskunta*, joita seurasivat Saksa ja Ranska. Uusista jäsenvaltioista parhaisiin tuloksiin ylsivät Slovenia* ja Viro*. EU 15 -maista huonoimmille sijoille jäivät Espanja, Kreikka, Portugali ja Italia. Lissabonin strategian täytäntöönpanon katsottiin kaiken kaikkiaan olleen tehokkainta Alankomaissa, Itävallassa ja Virossa. Tehottomimmiksi arvioitiin Kreikka ja Italia. Miten johtoasema Lissabonin ohjelman täytäntöönpanossa vaikuttaa tuottavuuteen ja työllisyyteen?

4.6 Henkeä kohti lasketun suhteutetun BKT:n perusteella Luxemburg ja Norja menevät Yhdysvaltojen edelle. Ero Yhdysvaltoihin on korkeintaan 20 prosenttiyksikköä Irlannissa* (erinomainen tulos), Alankomaissa*, Itävallassa*, Ruotsissa*, Tanskassa*, Belgiassa sekä (juuri ja juuri) Yhdistyneessä kuningaskunnassa* ja Suomessa*. EU:n ulkopuolisista maista Islannissa, Sveitsissä ja Japanissa ero Yhdysvaltoihin nähden on korkeintaan 20 prosenttiyksikköä. Uusista jäsenvaltioista Kypros ja Slovenia* ovat lähimpänä EU 27 -maiden keskiarvoa. Edistys on ollut huomattavinta Virossa*, jota seuraavat Latvia, Liettua, Unkari ja Slovakia.

4.7 Kehitys työllisyysrintamalla on pitkälti rinnastettavissa BKT-tilanteeseen. Yhdysvaltojen työllisyysaste on hieman yli 70 prosenttia työvoimasta. Työllisyysaste on yli 70 prosenttia kaikissa taulukkoon sisältyvissä EU:n ulkopuolisissa maissa, myös Japanissa, ja kaikissa kolmessa euroalueeseen kuulumattomassa maassa (Tanska*, Ruotsi*, Yhdistynyt kuningaskunta*). Euroalueella vain Alankomaat* ja Itävalta* ylittävät 70 prosentin rajan Irlannin* ja Suomen* hipoessa rajaa. Uusista jäsenvaltioista kärjessä ovat Kypros ja Viro*, joissa kokonaistyöllisyysaste on lähes 70 prosenttia.

4.8 Yhdysvaltojen työttömyysaste on 4,6 prosenttia. Yhdysvaltoja paremmin ovat selviytyneet Irlanti*, Alankomaat*, Itävalta*, Tanska*, Kypros ja Liettua sekä Norja. Ero Yhdysvaltoihin nähden on korkeintaan yhden prosenttiyksikön verran Luxemburgissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa*, Tšekissä, Virossa* ja Sloveniassa*. Korkeintaan kahden prosenttiyksikön etäisyydelle Yhdysvalloista sijoittuvat Ruotsi*, Latvia ja Malta.

4.9 Edellä esitetyn analyysin perusteella on selvää, että on tarpeen tarkastella Lissabonin tulostaulussa parhaat tulokset saavuttaneiden maiden politiikkoja ja kehityssuuntauksia eli ottaa tarkastelun kohteiksi Tanska*, Ruotsi*, Itävalta*, Alankomaat*, Suomi*, Irlanti* ja Yhdistynyt kuningaskunta* sekä tarkastella johtavissa uusissa jäsenvaltioissa, Virossa* ja Slove-

niassa* vallitsevaa tilannetta. Käsillä olevaa lausuntoa varten kyseiset maat muodostavat "seurantalistan", ja ne on merkitty tähdellä. Lausunnossa tarkastellaan, mikä osuus osaamiseen, kilpailukykyyn, innovaatioon ja julkiseen talouteen liittyvillä politiikoilla on ollut näiden maiden suhteellisessa menestyksessä. Vastaavasti Espanja, Kreikka, Portugali ja Italia muodostavat tarkkailtavan "vertailuryhmän". Myös suurta painoarvoa omaavien talouksien, Ranskan ja Saksan, poliittiset aloitteet ovat unionin kannalta edelleen erittäin merkittäviä. Molempia maita leimaa polarisoitunut politiikka, minkä vuoksi uudistusten toteuttaminen on ollut vaikeaa, vaikkakin niiden tulokset alkavat nyt eräiltä osin näkyä.

5. Panostaminen osaamiseen

5.1 OECD:n kansainvälinen oppilaiden arviointiohjelma on nimeltään PISA. Taulukko 3 on kooste vuoden 2006 tutkimuksesta, jossa mitattiin OECD-alueen ja muiden maiden 15-vuotiaiden nuorten osaamista lukutaidossa, matematiikassa ja luonnontieteissä.

5.2 Korean, Japanin ja Sveitsin lisäksi täydet pisteet kaikilla mitatuilla osa-alueilla saivat Suomi* (ylivoimainen voittaja), Alankomaat*, Belgia ja Viro*. Parhaan mahdollisen arvosanan (A) kahdella osa-alueella saivat Tšekki, Itävalta*, Slovenia* ja Irlanti*. Yhdellä mitatulla osa-alueella täysiin pisteisiin ylsivät Tanska*, Ruotsi*, Yhdistynyt kuningaskunta*, Saksa ja Puola. Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta saivat A-arvosanansa luonnontieteissä. Tason 6 luonnontieteellinen osaaminen on kolmanneksi parasta Yhdistyneessä kuningaskunnassa*, jonka edellä ovat Slovenia* ja Suomi*. Kaikki seurantalistan maat saivat A-arvosanoja. Vertailuryhmän maat puolestaan keskittyvät Yhdysvaltojen kanssa luokituksen loppupäähän.

5.3 Koulutusjärjestelmän ja jäsenvaltioiden talouksien tulosten välisen suuren korrelaation huomioon ottaen ETSK uskoo komission olevan oikeassa nostaessaan koulutuksen laadun EU:n asialistan kärkeen.

5.4 Shanghain Jiao Tong -yliopisto on kehittänyt yliopistojen luokitusmenetelmän. Yliopistojen luokituksessa käytetään monia muitakin menetelmiä, mutta Jiao Tong -yliopiston laatima menetelmä on samassa linjassa EU:n tieteelle ja tutkimukselle antaman painoarvon kanssa.

5.5 Yhdysvaltojen koulutusjärjestelmän menestys PISA-tutkimuksessa mitattuna on varsin keskinkertaista. Yhdysvallat säilyttää kilpailuetunsa korkea-asteen koulutuksen ansiosta. Taulukossa 4 on otos Jiao Tong -yliopiston luokituksista. Ensimmäisten 20 yliopiston joukosta 17 on amerikkalaista, kaksi isobritannialaista ja yksi japanilainen. Seurantalistaan kuuluvan Yhdistyneen kuningaskunnan yliopistoista kymmenen lukeutuu 100 parhaan joukkoon. EU:n ulkopuolisista maista myös Japani (6 yliopistoa), Kanada (4), Australia (2), Sveitsi (3), Norja (1) ja Israel (1) sijoittuvat 100 parhaan joukkoon. Luettelossa on viisi seurantalistan maata: Yhdistynyt kuningaskunta*, Alankomaat* (2), Tanska* (1), Ruotsi* (4) ja Suomi* (1). Vertailuryhmän maista yksikään ei kuulu 100 parhaan joukkoon. Bolognan, Salamancan ja Coimbran on aika saada takaisin entinen loistonsa. Listalla on lisäksi kuusi saksalaista ja neljä ranskalaista yliopistoa.

5.6 Yhdistyneen kuningaskunnan lisäksi sadan parhaan joukkoon kuuluu vain kuuden EU-maan yliopistoja 20 jäsenvaltion puuttuessa täysin luettelosta. Komissio pyrkii ilmeisestikin korjaamaan tämän puutteen perustamalla EU:n teknologiainstituutin. Vaikka ETSK tukee kyseistä hanketta, on vaikea ymmärtää, kuinka se voisi menestyä heikentämättä samalla unionin asemaa 100 parhaan opinahjon joukossa. Vaihtoehtoisesti voitaisiin tarkistaa jäsenvaltioiden johtavien yliopistojen kehittämispolitiikkaa. Kipeimmin kaivataan yliopistojen ja elinkeinoelämän kumppanuuden tiivistämistä. Näin kartutettaisiin osaamista ja kehitettäisiin taitoja vastata tieteen ja teknologian asettamiin 2000-luvun haasteisiin vaurauden ja työllisyyden lisäämiseksi.

5.7 Yliopistokoulutuksen tasoa mitataan jäsenvaltioissa myös Eurostatin keräämin tiedoin luonnontieteiden ja teknologian alalla suoritettujen korkea-asteen tutkintojen määrästä tuhatta henkeä kohti ikäluokassa 20–29 vuotta. Yhdysvalloissa tämä luku on 10,6. Yhden prosenttiyksikön päähän Yhdysvalloista sijoittuvat jäsenvaltioista Belgia, Saksa, Kreikka, Italia, Latvia, Itävalta*, Puola, Romania, Slovenia* ja Slovakia. Seuraavissa jäsenvaltioissa tutkinnon suorittaneiden osuus on huomattavasti tätä suurempi: Tanska* (14,7), Irlanti* (24,5), Ranska (22,5), Liettua (18,9), Suomi* (17,7), Ruotsi* (14,4) ja Yhdistynyt kuningaskunta* (18,4). Tähdellä merkityt maat kuuluvat seurantalistalle. Vertailuryhmän maista joukkoon kuuluvat Italia ja Kreikka. Jäsenvaltioiden keski- ja korkea-asteen koulutusjärjestelmässä on pyrittävä ennen kaikkea lisäämään luonnontieteiden ja teknologian alan tutkinnon suorittajien määrää.

5.8 Lissabonin ohjelman tavoitteisiin kuuluu EU:n T&K-menojen korottaminen 3 prosenttiin BKT:sta. Näistä 2 prosentin olisi oltava peräisin yksityisistä lähteistä. Seurantalistan maista kaksi, Ruotsi* ja Suomi*, käyttävät T&K-toimintaan yli 3 prosenttia. Kaksi seurantalistan maata, Tanska* ja Itävalta, käyttävät 2–3 prosenttia, samoin kuin Saksa ja Ranska. Yhdestä kahteen prosenttia T&K-toimintaan käyttävät Belgia, Tšekki, Viro*, Irlanti*, Alankomaat*, Slovenia*, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta*, joista valtaosa on seurantalistalla. Muut jäsenvaltiot puolestaan käyttävät T&K-toimintaan alle 1 prosentin BKT:sta, paitsi Unkari ja Italia, joissa osuus on tasan 1 prosenttia. Italia ja Espanja kuuluvat vertailuryhmään. Kuilun umpeen kuromiseksi ei olisi kohtuutonta vaatia hallituksia käyttämään 1 prosentin BKT:sta tutkimukseen ja kehitykseen. Ihannetapauksessa varat kanavoitaisiin yliopistoihin ja tutkimuslaitoksiin, jotta voitaisiin lisätä niiden mainetta ja painoarvoa maailmanlaajuisessa tiedeyhteisössä. Nykyään EU 15 -maiden hallitukset käyttävät T&K-toimintaan 0,3–0,4 prosenttia ja uusien jäsenvaltioiden hallitukset 0,5–0,6 prosenttia. Enemmän voitaisiin ja pitäisi tehdä, varsinkin sellaisten tieteenalojen kehittämiseksi, joiden avulla voidaan puuttua ilmastonmuutoksen ja saasteiden aiheuttamiin ongelmiin.

5.9 ETSK on esittänyt komissiolle yksityisen sektorin T&K-toiminnan verohelpotuksia käsittelevän lausunnon (?). ETSK:n mukaan kaikkien jäsenvaltioiden olisi noudatettava parhaita

käytäntöjä ja otettava käyttöön verokannustimia yksityissektorin T&K-investointien vauhdittamiseksi erityisesti pk-yrityksissä.

5.10 Koulutuksen, tutkimuksen, innovoinnin, teknisen osaamisen ja työllisyyskehityksen välillä on kehämäinen yhteys. Myönteisessä kehässä kansakunnan osaamis- ja taitopohja houkuttelee kyseiseen maahan tehtäviin investointeihin, tiedon siirtoon ja maahanmuuttoon. Ilman tällaista pohjaa on olemassa houkutus, että tietoniekat hakeutuvat osaamisympäristöön, jossa heidän taitojaan arvostetaan. Tämä saattaa johtaa maastamuuton ja aivovuodon muodostamaan noidankehään.

5.11 Tutkimus- ja koulutuspolitiikan osalta johtopäätös on, että monien jäsenvaltioiden keski- ja korkea-asteen koulutusjärjestelmiä on tarkistettava ja valtiovallan olisi lisättävä T&K-menojaan. Poliitiikan tehokkuus korreloi selvästikin työllisyyden ja tuottavuuden kanssa, minkä osoittavat sekä seurantalistasta että vertailuryhmän maiden tulokset.

6. Kilpailu ja innovaatio

6.1 Komission tiedonannossa esitetään kolmenlaista politiikkaa kilpailun edistämiseksi: verkkotoimialojen vapauttaminen ja sääntely, kilpailupolitiikka sekä yhtenäismarkkinoiden myönteisten vaikutusten hyödyntäminen.

6.2 Sisämarkkinoiden tuomiin hyötyihin kuuluu ulkomaisen kilpailun vauhdittama innovaatio, suurempien markkinoiden mahdollistamat tuotannon, jakelun ja markkinoinnin mittakaavaedut sekä ulkomaisille sijoituksille avautumisen myötä seuraava teknologiansiirto.

6.3 Kaikki EU:n jäsenvaltiot eivät ole avautuneet kauttaaltaan ulkomaisille suorille sijoituksille taikka houkutelleet niitä yhtä lailla. Ne jäsenvaltiot, jotka eivät ole hyödyntäneet ulkomaisia suoria sijoituksia, ovat joutuneet epäedulliseen asemaan teknologiansiirron, johtamisenetelmien, markkinavoiman ja pääomasi-joitusten suhteen. Ernst & Youngin keräämien ulkomaisia suoria sijoituksia koskevien tietojen mukaan vuosina 1997–2006 hankkeiden lukumäärän perusteella laskettuna Euroopassa saivat eniten ulkomaisia suoria sijoituksia seuraavat 10 maata:

Yhdistynyt kuningaskunta	5 539	Ranska	3 867
Saksa	1 818	Espanja	1 315
Belgia	1 190	Puola	1 046
Unkari	1 026	Irlanti	884
Tšekin tasavalta	849	Venäjä	843

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

6.4 Ulkomaisilla suorilla sijoituksilla on ollut suuri merkitys uusien jäsenvaltioiden talouskasvulle. Muun muassa Intian ja Kiinan liittyessä kiihtyvään maailmanlaajuiseen kilpailuun ulkomaisten suorien sijoitusten houkuttelemiseksi uusien jäsenvaltioiden on siirryttävä osaamistalouteen kasvun ja työllisyyden takaamiseksi. Aasian valtiot menestyvät erinomaisesti PISA-kykytesteissä, ja niiden yliopistoissa suoritetaan satoja tuhansia luonnontieteiden ja teknologian alan alemman ja ylemmän asteen korkeakoulututkintoja.

6.5 Verkkotoimialojen markkinoiden vapauttamisella ja tarkoituksenmukaisella sääntelyllä on suurta potentiaalia alentaa kustannuksia ja parantaa tuottavuutta kaikilla talouden aloilla. Tämä tapahtuu kolmessa vaiheessa: ensin ala yksityistetään, sitten toimintaa säännellään, jotta uudet tulijat voivat haastaa markkinoita hallitsevat toimijat, ja lopuksi eriytetään verkkojen ja verkkopalvelujen omistus. Tiedonannossaan "Raportti edistymisestä kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden luomisessa" ⁽⁸⁾ komissio käyttää tehokkaan kilpailun mittarina toimittajaa vaihtavien asiakkaiden määrää. Seuraava taulukko havainnollistaa tilannetta: * Saksan kaasumarkkinoita koskevia tietoja ei ole saatavilla.

Vaihtoprosentti			
		Sähkö	Kaasu
Saksa	suuryritykset	41	(*)
	pk-yritykset	7	(*)
	kotitaloudet	5	(*)
Ranska	suuryritykset	15	14
	kotitaloudet	0	0
Espanja	suuryritykset	25	60
	pk-yritykset	22	60
	kotitaloudet	19	2
Yhdistynyt kuningaskunta	suuryritykset	50+	85+
	pk-yritykset	50+	75+
	kotitaloudet	48	47

(*) Saksan kaasumarkkinoita koskevia tietoja ei ole saatavilla.

Kilpailu on yleensä viety pisimmälle eräissä seurantalistan maissa, vaikkakin myös Italia ja Espanja ovat edistyneet tällä saralla.

⁽⁸⁾ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille — Raportti edistymisestä kaasun ja sähkön sisämarkkinoiden luomisessa, KOM(2005) 568 lopullinen, 15. marraskuuta 2005.

6.6 Kilpailupolitiikkaa toteuttamalla pyritään parantamaan tehokkuutta ja tuottavuutta, mikä hyödyttää kuluttajia. Politiikka on pitkälti yhdenmukainen sen tasapainon kanssa, jonka ETSK pyrkii säilyttämään toimintaan osallistuvien avainryhmien intressien välillä.

6.7 Komission tiedonannossa todetaan lopuksi kilpailun olevan ratkaisevan tärkeää tuottavuuden tason ja kasvun kannalta. On huomiota herättävää, että seurantaryhmän maiden taloudet ovat EU:n avoimimpia. Niiden tuottavuus ja työllisyysaste ovat korkeimmat ja niillä on suurin kapasiteetti vastaanottaa siirtotyöläisiä. Jäsenvaltioiden hallitukset erehtyvät yrittäessään luoda esteitä talouksiensa suojaamiseksi kilpailun pelossa.

7. Resurssien uudelleenjakko

7.1 Resurssien uudelleenjaolla komissio tarkoittaa tuotannon-tekijöiden siirtämistä taantuvilta toimialoilta ja sektoreilta nouseville ja kukoistaville aloille ja sektoreille.

7.2 Tiedonannon ydinajatuksena on, että sikäli kuin talouskasvun vauhdittaminen riippuu teknologisen eturintaman laajentamisesta, talous altistuu rakennemuutokselle. Uudet korkean teknologian alat voivat voittaa markkinaosuuksia kuihtuvien sektorien kustannuksella. Uusista tulokkaista voi tulla tärkeitä toimijoita, ja hallitsevat yhtiöt voivat joutua sopeutumaan tilanteeseen tai katoamaan.

7.3 Koska talous altistuu joka tapauksessa rakennemuutokselle, sen mukautumiskyky on elintärkeää mahdollisimman suuren hyödyn saamiseksi teknologisesta muutoksesta ja tietämyksen liikkuvuudesta. Komission mukaan jäsenvaltioiden mukautumiskyky on kuitenkin rajallinen, koska työmarkkinainstituutiot ja säännöt eivät jätä juurikaan joustovaraa.

7.4 Tiedonannossa esitetään neljänlaisia avaintoimia resurssien uudelleenjakamisen tehostamiseksi: markkinoille pääsyn helpottaminen, hallinnollisen taakan keventäminen, työmarkkinoiden sääntely ja rahoitusmarkkinoiden yhdentäminen.

7.5 ETSK on aiemmin laatinut lausuntoja monista markkinoille pääsyn helpottamiseen tähtäävistä toimista. Näitä ovat yrityksen perustamiseen liittyvän hallinnollisen taakan keventäminen, erilaiset tukijärjestelmät uusia pk-yrityksiä varten sekä konkurssilainsäädäntöön tehdyt muutokset. Rahoituksen saataavuus ja kilpailupolitiikka, jonka avulla taataan kilpailumarkkinat, ovat tärkeitä tekijöitä strategiassa, jolla pyritään resurssien uudelleenjakoon uusien yritysten syntymisen myötä.

7.6 Vaikka sekä suurilla että pienillä yrityksillä on maksettavanaan hallinnollisia kustannuksia, niistä aiheutuva taakka on huomattavasti suurempi pienyrityksille niiden pienestä koosta johtuen. Vaikka hallinnollisen taakan keventäminen kuuluu EU:n asialistalla viiden tärkeimmän tavoitteen joukkoon, tiedonannossa todetaan kuitenkin, että sääntelyn ja hallinnollisten kustannuksien vähentäminen on vaikeaa, sillä useimmat näistä toimenpiteistä on aikoinaan otettu käyttöön erityisistä syistä. Sääntelytoimilla korjataan markkinahäiriöitä, suojellaan markkinatoimijoita ja annetaan tietoa päättäjille⁽⁹⁾. Monet EU:n vaikuttajaryhmät lienevät halukkaita väittämään, että sääntelyn taustalla oleva sosiaalinen suojelu on EU:n lainsäädännön keskeinen osatekijä. Tästä huolimatta tällaisen sääntelyn kumulatiivinen vaikutus aiheuttaa huomattavia taloudellisia kustannuksia.

7.7 Säädoskäytännön parantamista tutkinut, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittunut työryhmä, jonka tulokset Alankomaiden keskuksunnitteluvirasto *Dutch Central Planning Bureau* (CPB) on työskentelyllään vahvistanut, esittää kustannusten olevan 3–4 prosenttia BKT:sta⁽¹⁰⁾. Arvioiden mukaan hallintokustannustaakan vähentäminen EU:ssa neljänneksellä johtaisi aluksi yhden prosentin lisäykseen BKT:ssa. Pitkän aikavälin seuraukset olisivat tätäkin suurempia. Kustannustaakan keventäminen on erittäin toivottavaa, mutta aloite ei näytä johtavan mihinkään. Koska EU:n toimielimet ovat huolissaan markkinahäiriöiden mahdollisuudesta, tällaisten parannusten toteuttaminen on epätodennäköistä. Lisäksi ETSK, joka kaikin tavoin pyrkii suojaamaan markkinatoimijoita, ei todennäköisesti tule tukemaan hallinnollisen taakan merkittävää keventämistä.

7.8 Työmarkkinarakenteiden merkitys on suuri työn uudelleenjärjestelyssä. Markkinauudistusten vaikutus tuottavuuteen ja työllisyyteen on suurinta, kun työmarkkinat ovat joustavat. Vaikka työmarkkinoiden joustavuudesta ei ole luotettavaa tutkimustietoa, seurantalistan maiden työllisyysaste mittaa toki maiden työllisyyslainsäädännön kykyä sopeutua muutokseen.

7.9 EU:ssa sovellettava työsuhdeturva koskeva lainsäädäntö on ymmärrettävästi kiistanalainen kysymys. Pysyvien työsuhteiden takaaman suojan muuttamisen sijaan monet jäsenvaltiot ovat ottaneet niiden rinnalla käyttöön määräaikaista työsopimuksia. Edellä tekstiosuudessa 4 käsitelty työllisyyden kasvu on pitkälti määräaikaisten työsuhteiden ansiota. Vaikka tiedot eivät annakaan todellista kuvaa kokoaikaiseksi muutetusta työllisyyslanteesta, työllisyyden kasvu on rohkaisevaa ja rakennetyöttömyys on vähenemässä.

7.10 On tietenkin tarpeen lievittää työlainsäädännön suuremman joustavuuden aiheuttaman muutoksen vaikutuksia resurssien uudelleenjaon optimoimiseksi. Jäsenvaltioita kehoitetaan siis painokkaasti ottamaan joustavuuden lisäämisen rinnalla käyttöön liitännäistoimia. Joustoturva on tämän prosessin kannalta keskeisessä asemassa. On vapautettava resursseja, jotta

elinikäisellä oppimisella voidaan tehostaa työntekijöiden mukautumiskykyä ja työllistymisvalmiuksia, sosiaaliturvajärjestelmien avulla voidaan kannustaa työvoimaan osallistumista ja helpottaa uudelleenjärjestelyä, ja työmarkkinapolitiikalla puolestaan voidaan auttaa työntekijöitä sopeutumaan muutokseen ja uuteen, turvattuun työpaikkaan siirtymiseen liittyvään työttömyyteen. Tällaiset toimet ovat välttämättömiä, kun työsuhdeturva hölennetään.

7.11 Viimeinen resurssien uudelleenjakoon tähtäävä toimenpide on rahoitusmarkkinoiden yhdentäminen. EU:n rahoitusjärjestelmän suuri pirstaleisuus voidaan mieltää esteeksi tuottavuudelle ja työllisyydelle etenkin yritystoiminnan alkuvaiheessa. Näihin puutteisiin puututaan rahoituspalveludirektiiveissä. Samanaikaisesti nyt tarkasteltavana olevan lausunnon kanssa ETSK valmistelee rajat ylittävää pääomasijoitustoimintaa käsittelevää lausuntoa⁽¹¹⁾. Tehokkaan rahoitusjärjestelmän rooli rakennemuutoksessa ilmenee parhaiten yritystoiminnan alkutaipaleen rahoituksessa.

8. Julkisen talouden parantaminen

8.1 Taulukko 5 sisältää Eurostatin tuottamia tietoja jäsenvaltioiden taloudesta. Euroalueen kaikkien 12 maan keskimääräinen valtionvelka on 68,8 prosenttia BKT:sta, mikä ylittää sekä talous- ja rahaliiton (EMU) 60 prosentin lähentymistavoitteen että EU 15 -maiden (63) ja EU 25 -maiden (61,9) keskiarvon. Seurantalistan maissa valtionvelka on yleensä alle 50 prosenttia BKT:sta, monissa tapauksissa huomattavasti tätä pienempi. Poikkeuksena on Itävalta (61,7 prosenttia). Kaikki seurantalistan maat ovat vähentäneet valtionvelkaa vuosina 1999–2006. Vähentyminen on ollut erityisen huomattavaa Irlannissa, Alankomaissa ja Ruotsissa*. Vertailuryhmän maista vain Espanjan valtionvelka on tänä aikana toteutetun dramaattisen vähentämisen ansiosta alle 50 prosenttia BKT:sta. Italia (106,8 prosenttia) ja Kreikka (95,3) ovat peränpitäjiä.

8.2 Julkinen talous oli EU 15 -maissa ylijäämäistä Belgiassa, Irlannissa*, Espanjassa, Luxemburgissa, Alankomaissa*, Suomessa*, Tanskassa* ja Ruotsissa*. Talouden alijäämä oli alle 3 prosenttia muissa maissa Italiaa (-4,4 prosenttia) ja Portugalia (-3,9 prosenttia) lukuun ottamatta. Uusista jäsenvaltioista Bulgarian ja Viron* talous on ylijäämäinen, kun taas Unkarissa, Puolassa ja Slovakiassa alijäämä on yli 3 prosenttia. Kypros ja Slovenia* erottuvat joukosta vain 1,2 prosentin alijäämällä. Seurantalistan maista Yhdistynyt kuningaskunta on 2,7 prosentin alijäämällä eksynyt tieltä. Se ei onnistunut tasapainottamaan budjettiaan taloudellisen suhdanteen ollessa suotuisa, joten sen asema kärkimaiden joukossa on nyt vaakaaludalla. Vertailuryhmän maista Espanja erottuu joukosta, kun taas Italia ja Portugali vahvistavat yleisesti ottaen huonon sijansa ryhmässä.

⁽⁹⁾ Euroopan komission talouden ja rahoituksen pääosaston asiakirja "EU:n vuoden 2007 talouskatsaus — Euroopan tuottavuuden eturintaman siirtäminen", s. 136.

⁽¹⁰⁾ Euroopan komission talouden ja rahoituksen pääosaston asiakirja "EU:n vuoden 2007 talouskatsaus — Euroopan tuottavuuden eturintaman siirtäminen", s. 137.

⁽¹¹⁾ "Esteet pois pääomasijoitusrahastojen rajatylittäviltä sijoituksilta" (asiakokonaisuus INT/404).

8.3 Jokavuotisissa EU:n taloutta käsittelevissä lausunnoissaan ETSK on puhunut vakaan julkisen talouden puolesta. Seurantalistan ja vertailuryhmän maiden suhteelliset tulokset osoittavat vakaan julkisen talouden olevan tärkeä tekijä jäsenvaltioiden työllisyydessä ja tuottavuudessa.

8.4 Seurantalistan ja vertailuryhmän maiden suhteellisen suorituskyvyn tarkastelu herättää kysymyksiä verotuksen vaikutuksesta. Eurostatin vuosiraportti 2005 EU:n verotuksesta paljastaa, että keskimääräinen veroaste prosenttiosuutena BKT:sta oli EU 27 -maissa 39,6 prosenttia. Se on noin 13 prosenttiyksikköä enemmän kuin Yhdysvalloissa ja Japanissa. Kaikista unionin ulkopuolisista OECD-maista vain Uuden-Seelannin todellinen veroaste on yli 35 prosenttia. Jäsenvaltioiden yritettyä ensin keventää verorasitusta suuntaus on kääntynyt päinvastaiseksi, ja keskimääräinen veroaste on nykyään jälleen vuoden 1995 tasolla.

8.5 Verorasituksen suhteen Ruotsi*, Tanska* ja Suomi* muodostavat yhdessä Belgian ja Ranskan kanssa viiden kärki-

joukon. Itävalta* ja Slovenia* kuuluvat seuraavien viiden maan-joukkoon, samoin kuin Italia. Alankomaat* on sijalla 12 ja Yhdistynyt kuningaskunta* sijalla 13. Veroaste on huomattavan alhainen vain Virossa* ja Irlannissa*, jotka ovat sijoilla 22 ja 23. Vertailuryhmän maista Italian verorasitus on matalampi tai yhtä suuri kuin viidessä seurantalistan maassa. Espanjan, Portugalin ja Kreikan verorasitus on Irlantia ja Viroa lukuun ottamatta kaikkia seurantalistan maita alhaisempi. Vertailuryhmän maiden yliverotukselle ei näytä olevan mitään suoranaista argumenttia.

8.6 Euroopan unionissa verotus on kilpailevia alueita korkeampaa. Jäsenvaltioiden erityiseen verotusjärjestelmään vaikuttavat suurelta osin sosiaaliturvamenot. Puhtaasti EU:n kannalta tarkasteltuna verohuojennuksia on vaikea perustella veroasteen ollessa korkein EU:n johtavissa talouksissa. Maailmanlaajuisesta näkökulmasta katsottuna kilpailevien alueiden veroaste on kuitenkin unionia alhaisempi, mikä todennäköisesti vaikuttaa alueiden korkeaan innovointi- ja yritystoiminnan tasoon.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle — Väärinkäytön vastaisten toimenpiteiden soveltaminen välittömässä verotuksessa EU:ssa sekä kolmansien maiden osalta”

KOM(2007) 785 lopullinen

(2009/C 77/29)

Komissio päätti 10. joulukuuta 2007 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle — Väärinkäytön vastaisten toimenpiteiden soveltaminen välittömässä verotuksessa EU:ssa sekä kolmansien maiden osalta

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Umberto **Burani**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komission asiakirjassa on tarkoitus luoda pohja jäsenvaltioiden keskustelulle välittömästä verotuksesta rajatylittävissä tapauksissa. Siinä esitetään erityisesti koordinoituja ratkaisuja väärinkäytön vastaisten toimenpiteiden soveltamiseen. Viranomaisten yhteistyö alalla on puutteellista, ja ratkaisuja leimaavat puhtaasti kansalliset lähestymistavat.

1.2 Komitea on tyytyväinen aloitteeseen — joka ulottuu lisäksi pitkälle ajalle — etenkin siksi, että sen päätteeksi olisi tarkoitus ainakin aikomusten tasolla luoda eräänlainen yhteisön ”lakikokoelma”, joka perustuu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen lukuisiin tuomioihin. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt riittävän laajan joukon tapauksia, jotta ne voivat muodostaa hyvän perustan jäsenvaltioiden veroviranomaisille. Viimeksi mainitut eivät tosin vaikuta aina olevan halukkaita nojautumaan niihin.

1.3 Lähtökohtana on, että jäsenvaltiot pääsevät sopimukseen siitä, mitä tarkoitetaan väärinkäytöllä. On siis tehtävä ero veronkierron ja verojen välttelyn välille. Komitea tähdentää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioiden merkitystä, sillä niissä on todettu, että kun ensimmäisessä tapauksessa on ilman muuta kyse rikoksesta, jälkimmäisessä tapauksessa on tehtävä ero: verojen välttelystä tulee rikos vasta sitten, kun kyseessä ovat täysin keinotekoiset järjestelyt eli keinotekoisten tilanteiden luominen. Laittomaan toimintaan ei kuulu myöskään yritysten perustaminen valtiontukien saamiseksi muista maista. Jos kyseiset yritykset eivät ole perustamissopimuksen mukaisia, vääristymät tulee torjua muilla keinoilla heti alkulähteellä ilman yksityissektorin osallistumista.

1.4 Erityisen tärkeä näkökohta on alikapitalisointi eli rahoituksen hankkiminen ulkomaille sijoittautuneille tytäryhtiöille pääoman lisäämisen sijasta. Kyseisessä asiassa viranomaiset ovat

erittäin subjektiivisia, ja tuomioita on erityisen vaikea saada, kun kyseessä ovat rahoituslaitokset.

1.5 Koska erityistapauksia käsitellään lausunnossa jäljempänä, ETSK kiinnittää tässä yhteydessä huomiota tiettyihin peruseriaatteisiin, joista jäsenvaltioiden tulisi sopia ja jotka ne voisivat jopa ottaa käyttöön välittömästi. Ensinnäkin olisi sovitettava yhteen valtion ja veronmaksajien edut ja sovellettava aina oikeasuhteisuuden periaatetta käsiteltäessä täysin keinotekoisia järjestelyjä. Näin ollen tarvitaan säännöt todistustaakan oikeudenmukaisesta jakamisesta sekä ennen kaikkea säännöt siitä, miten veroviranomaiset hankkivat todisteet lain mukaisesti.

1.6 ETSK katsoo, että näin monimuotoisessa ja monivaihteisessa asiassa jäsenvaltioilta vaaditaan hyvää tahtoa ja yhteistyöhenkeä. Jäsenvaltioiden tulee sovittaa yhteen taloutensa suojeleminen sekä kansalaisten keskeinen asema ja heidän oikeuksiensa kunnioittaminen. Samalla komitea katsoo velvollisuudekseen tähdentää roolia, joka veroviranomaisilla tulisi olla torjuttaessa väärinkäytöksiä ja ennen kaikkea keinotekoisia (tai mahdollisesti myös todellisia) järjestelyjä, joilla peitellään rikollisia toimia.

2. Johdanto

2.1 Vuonna 2006 antamassaan tiedonannossa ⁽¹⁾ komissio sitoutui toimimaan jäsenvaltioiden **välittömän verotuksen järjestelmien koordinoimiseksi**. Ongelma on suhteellisen selkeä: kun sovelletaan verotustoimia, jotka koskevat veronmaksajien rajatylittävää toimintaa, kaikkien kansallisten hallintojen on varmistettava maalleen asianmukaiset tulot, mutta järjestelmien hajanaisuus voi **johtaa tulkinta- tai soveltamiseroihin** muiden hallintojen osalta. Veronmaksajat voivat käyttää näitä eroja väärin kiertääkseen velvoitteensa kokonaan tai osittain. Toisaalta on myös on vältettävä kaksinkertaista verotusta.

⁽¹⁾ KOM(2006) 823 lopullinen, 19.12.2006.

2.2 Tällaisten mahdollisuuksien välttämiseksi jäsenvaltioiden enemmistö on antanut väärinkäytön vastaisia sääntöjä. Ne ovat erityisiä tai yleisiä määräyksiä, jotka vaihtelevat maasta toiseen. Tässä yhteydessä voi esiintyä ja itse asiassa esiintyykin riita-asioita suhteissa veronmaksajiin ja toisinaan myös jäsenvaltioiden välillä. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on yksittäisiä tapauksia käsitellessään antanut tuomioita, jotka ovat alan yhteisön lainsäädännön puuttuessa tarjonneet hyödyllisiä oikeudellisia suuntaviivoja. Komissio on nojautunut niihin laatiessaan käsiteltävänä olevaa tiedonantoa.

2.3 Tiedonannon tavoitteena on "luoda puitteet jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa käytäville jatkokeskusteluille, joissa voidaan pohtia mahdollisuuksia **koordinoida toimenpiteitä**". Komissio katsoo, että on **kiireellisesti "sovitettava yhteen"** väärinkäytön estäminen, joka on **yleisen edun mukaista**, ja tarve **olla rajoittamatta kohtuuttomasti** rajatylittävää toimintaa EU:ssa". Lisäksi on koordinoitava väärinkäytön vastaisten toimenpiteiden soveltamista suhteissa kolmansiin maihin.

2.4 Komissio aikoo käynnistää näistä aiheista keskustelun jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa, jotta päästäisiin yhteisiin päätelmiin, jotka johtaisivat **sääntöjen ja menettelyjen vapaaehtoiseen koordinointiin**. Tässä ei ole kyse yhdenmukaistamisesta, jota on liian vaikea toteuttaa lyhyellä aikavälillä, eikä lainsäädännöllisistä toimenpiteistä, joita on miltei mahdollonta toteuttaa.

3. Tiedonannon sisältö

3.1 Komission asiakirjassa pyritään erityisesti määrittelemään alaa **koskevat puite-edellytykset ja terminologia**. Asiakirja perustuu Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioihin, joilla on vakiinnutettu tietyt **perusperiaatteet**. Aluksi **määritellään väärinkäyttö**: "väärinkäytöstä on kyse ainoastaan silloin, kun yhteisön säännösten tavoitetta ei saavuteta, vaikka säännösten edellytyksiä on muodollisesti noudatettu, ja tietty etuus halutaan saada luomalla keinotekoisesti sen saamiseen tarvittavat edellytykset (2)". Väärinkäyttö erotetaan **veronkierrasta**, joka määritellään täysin keinotekoisiksi järjestelyiksi, "joilla pyritään kiertämään asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön vaikutusta".

3.2 Toinen olennainen periaate on, että "veronkierron tai väärinkäytön ehkäisemisen tarvetta voidaan pitää yleisen edun mukaisena pakottavana syynä, jolla voidaan **perustella perusvapauksien rajoittamista**". Ollakseen laillisia näiden rajoittavien sääntöjen tukee kuitenkin olla **oikeasuhteisia**, ja lisäksi "niiden erityisenä tavoitteena on oltava **täysin keinotekoisien järjestelyjen ehkäiseminen**".

3.3 Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on **hyväksynyt tarkat perusteet sen määrittelemiseksi, mitkä eivät ole täysin keinotekoisia järjestelyjä**. Tytäryhtiön perustaminen toiseen jäsenvaltioon ei vielä sinällään täytä perusteita, vaikka osoittau-

tuisikin, että **emoyhtiö olisi voinut toteuttaa** sivutoimipaikan toisessa jäsenvaltiossa toteuttamat toiminnot. Myöskään se, että **veronäkökohtien** perusteella tehdään päätös sivutoimipaikan perustamisesta, ei ole riittävä peruste: jos väärinkäyttöä ei ole, toisen jäsenvaltion edullisemmasta verotuksesta hyötyminen on täysin laillista. Tytäryhtiön perustaminen sen vuoksi, että **hyödyttään** toisen jäsenvaltion myöntämistä **valtiontuista**, ei kuulu myöskään tähän määritelmään. Perustamissopimuksen vastaisista valtiontuista johtuvat väärinkäytökset on ratkaistava muilla keinoilla heti alkulahteella, mutta ne eivät oikeuta hyväksymään yksipuolisia toimenpiteitä haitallisten vaikutusten torjumiseksi.

3.4 Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin määrännyt rajat näiden periaatteiden laajalle tulkinnalle. Niitä **ei sovelleta, jos on olemassa toinenkin väärinkäyttöön liittyvä tekijä**, esimerkiksi jos perustetaan "postilaatikkona" tai "bulvaanina" toimiva tytäryhtiö tai jos eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden etuyhteydessä olevien yhtiöiden välisten rahoitusliiketoimien ehdot poikkeavat ehdoista, joista etuyhteydettömät yhtiöt olisivat sopineet keskenään. Perusteissa **sisältö menee siis muodon edelle**.

3.5 Komissio huomauttaa, että edellä mainittuja perusteita sovelletaan **yksittäisiin** tapauksiin, mutta olisi asianmukaista tutkia, miten niitä **käytännössä sovelletaan erityyppiseen liiketoimintaan ja liiketoiminnan rakenteisiin**.

3.6 **Oikeasuhteisuudesta** yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltiot voivat säätää "turvasatama"-perusteista, joiden avulla pyritään puuttumaan **tilanteisiin, joissa väärinkäytön todennäköisyys on suurin**. Järkevien, **oletta-**
mukseen perustuvien edellytysten asettaminen on verovelvollisten **oikeusvarmuuden** mukaista ja veroviranomaisten kannalta käyttökelpoista

3.7 Komissio kiinnittää huomiota tarpeeseen hyväksyä **oikeudenmukaisuutta koskevat perusteet: todistustaakan** ei pitäisi olla pelkästään verovelvollisella, ja verovelvollisen pitäisi pystyä puolustamaan itseään ilman kohtuuttomia hallinnollisia kustannuksia. Verovelvolliselle on myös taattava, että veroviranomaisten tekemiä arviointeja **valvotaan oikeudellisesti riippumattomalla tavalla**. Lisäksi väärinkäytön vastaisten sääntöjen soveltamisen jälkeen arvioitu verotettava tulo olisi rajoitettava siihen osaan, joka liittyy täysin keinotekoiseen järjestelyyn. **Konsernin sisäiset liiketoimet** pitäisi myös tutkia vapaata kilpailua koskevan periaatteen nojalla. Kaikki nämä perusteet eivät kuitenkaan saisi estää jäsenvaltioita määräämästä seuraamuksia verovelvollisille, jotka ovat **veroja kiertääkseen käyttäneet vilpillisiä järjestelyjä**.

3.8 Yleisten periaatteiden esittelyn jälkeen komission asiakirjassa käsitellään sääntöjen soveltamista käytännössä. Luvussa "Erityistä" palataan useampaan otteeseen kyseisen osan sisältöön (katso jäljempänä).

(2) Asia C-110/99 *Emsland-Staerke*, kohta 52 ja 53; asia C-255/02 *Halifax*, kohdat 74–75 (komission viite).

4. Yleistä

4.1 ETSK pitää hyvin myönteisenä komission aloitetta, jonka ensisijaisena tavoitteena on **koordinoida sääntöjä ja menettelyjä** antamatta periksi houkutukselle määrätä ylhäältä päin toteutettavista toimista. Siinä noudatetaan realistista lähestymistapaa, jossa otetaan huomioon perustamissopimuksen määräykset mutta myös jäsenvaltioiden näkemykset. Lisäksi siinä pyritään **sovittamaan yhteen** (kunkin jäsenvaltion) yleinen etu ja tarve olla rajoittamatta kohtuuttomasti sisämarkkinoiden toimintaa.

4.1.1 ETSK suositaa omalta osaltaan, että **kansalaisen/veronmaksajan keskeinen asema** otettaisiin huomioon. Koordinoinnin, mikäli sitä on ja mikäli sitä käytetään, pitäisi ennen kaikkea olla **oikeudenmukaista** kansalaisille/veronmaksajille. Tämä periaate näyttää ohjaavan yhteisöjen tuomioistuimen tuomioita, mutta sen soveltaminen käytännössä ei ole aina itsessään selvää.

4.2 Yhteisöjen tuomioistuin ja komissio näyttävät jakavan tämän ETSK:n huolen. Puhuttaessa **oikeasuhteisuuden periaatteen** (katso lausunnon kohta 3.2) noudattamisesta **kohtuuttoman rajoittavien sääntöjen** välttämiseksi **täysin keinotekoisien järjestelyjen tapauksessa** (katso kohta 3.3), on selvää, ettei tässä viitata teoreettisiin tapauksiin. Sääntöjen rikkomistapauksia on paljon, eivätkä ne kaikki luultavasti edes paljastu. Paljon on myös tapauksia, joissa ulkomaille perustetaan tytäryhtiöitä, joiden laillisuus kyseenalaistetaan tai kiistetään. Mikäli veroviranomaiset noudattaisivat yhteisöjen tuomioistuimen tuomioihin sisältyviä periaatteita, yritysten toiminnalla olisi oikeusvarmuus, eikä kohtuuttomia muodollisuuksia tai kaksinkertaisen verotuksen vaaraa olisi.

4.3 Komission huomio (katso kohta 3.5), jonka mukaan lailliset ja laittomat tapaukset ovat liian moninaisia, jotta niiden perusteella voitaisiin laatia **yleiset periaatteet**, on tietysti perusteltu, ja sen vuoksi pitäisikin tutkia, miten periaatteita sovelletaan käytännössä erityyppiseen liiketoimintaan ja rakenteisiin. Yksittäisten tapauksien tutkiminen yhteisöjen tuomioistuimen antamien tuomioiden perusteella mahdollistaisi kuitenkin sen, että yhtiöt voisivat itse tehdä **alustavan tutkimuksen** saadakseen selville, millä todennäköisyydellä niiden päätöksiä tytäryhtiön perustamisesta ulkomaille ei vastustettaisi. Tämä edellyttää luonnollisesti, että **viranomaiset suostuvat ottamaan toimintansa perustaksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä**, mutta kuitenkin niin, että sitä voidaan mukauttaa kunkin yksittäisen tapauksen kohdalla. Tapauskohtaisen lähestymistavan avulla eriliset tilanteet voitaisiin arvioida täysin oikeudenmukaisesti ja siten voitaisiin välttää vakiintuneita ratkaisuja, joissa asetetaan etusijalle pikemmin muoto kuin sisältö.

4.4 Tällä tavalla yhtiöt ja viranomaiset pystyisivät **tunnistamaan helpommin "postilaatikkona" tai "bulvaanina" toimivat tytäryhtiöt** (katso kohta 3.4), jotka ovat selkeästi petosta. Tällä alalla paljastuneiden tapausten tutkiminen voi auttaa jäsenvaltioita hyväksymään **varmuutta koskevat perusteet** (katso kohta 3.6), joilla **rajoitetaan perusvapauksia**.

4.5 Komission esiin ottamaan kysymykseen **oikeudenmukaista koskevista perusteista** (katso kohta 3.7) kannattaa kiinnittää erityistä huomiota. Yksi luonnonoikeuden periaatteista

rikosasioissa on syyttömyysolettama, jonka nojalla todistus- taakka kuuluu syyttäjälle. Vaikka vero-oikeudessa näitä sääntöjä ei aina noudatetakaan, on kuitenkin selvää, että viranomaisten mahdolliset epäoikeudenmukaiset toimenpiteet muodostaisivat taakan sekä yrityksille että yksityishenkilöille.

4.5.1 ETSK kannattaa suositusta, joka liittyy **todistustaakan tasapuolista jakamista koskevien sääntöjen** vakiinnuttamiseen: perusvapauksien kunnioittamisen ja syyttömyysolettaman tulee olla perustana verohallinnon ja veronmaksajien välisissä suhteissa. Alalla on annettava **sääntöjä**, joissa määritellään ehdot **veroviranomaisten todisteiden keräämistä** varten ja rajat niiden itsensä määrittämisoikeudelle **rikosoikeudellisiin seuraamuksiin johtavien rikkomusten** osalta muun muassa laittomin keinoin toteutetussa verojen välttelystä, joka katsotaan veronkierroksi.

5. Erityistä: sääntöjen soveltaminen EU:ssa ja ETAssa

5.1 Komissio nostaa esiin periaatteen, jonka mukaan "väärinkäytön vastaiset toimenpiteet on kohdennettava asianmukaisesti täysin keinotekoiisiin järjestelyihin, joiden tarkoituksena on kiertää kansallista lainsäädäntöä (tai yhteisön sääntöjä, jotka on siirretty osaksi kansallista lainsäädäntöä)". Periaate on helppo hyväksyä, mutta se on hyvin tulkinnanvarainen. Sama koskee suositusta välttää väärinkäytön rajoittamista koskevaan tavoitteeseen nähden suhteettomia sääntöjä.

5.2 ETSK katsoo, että ainoastaan komission tukema jäsenvaltioiden yhteinen tutkimus hyväksytyistä toimenpiteistä voisi johtaa niiden koordinointiin *edellyttäen, että vilpittömästi halutaan saavuttaa tällainen tulos*. Yleisen edun suojele määrää kunkin jäsenvaltion soveltamia sääntöjä, ja niitä sovelletaan eri perinteistä ja tilanteista johtuvien oppien perusteella. Voidaan toivoa, että erot vähenevät, mutta tulosten soveltaminen käytäntöön vie kuitenkin aikaa.

5.2.1 ETSK kannattaa komission asiakirjaa, jonka mukaan on **vältettävä sitä, että rajatylittävän veronkierron estämiseen kohdistettuja toimenpiteitä sovelletaan täysin valtionsisäisiin tilanteisiin**, joihin ei liity väärinkäytön vaaraa. Myös yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tällainen laajentaminen olisi turhaa ja kilpailukyvyyn tehokkuuden vastaista.

5.3 **Omaa ja vierasta pääomaa** koskevien käsitteiden **tulkinta** on toinen tärkeä näkökohta. Yksi jäsenvaltio voi pitää liiketoimea oman pääoman lisäyksenä, kun taas toinen jäsenvaltio voi pitää sitä lainana ja siksi myöntää verovähennyksen korkoja varten. Sama pätee hybrideihin yhteisöihin, joita yksi jäsenvaltio pitää yhtiöinä ja toinen jäsenvaltio ei-yhtiömuotoisina yhteisöinä. Tämä voi johtaa **kaksinkertaisiin verovapauksiin tai -vähennyksiin**. Kyse on tutuista tapauksista, joissa hyödytään tai kärsitään eri jäsenvaltioiden soveltamisissa lainsäädännöissä olevista eroista mutta myös viranomaisten vaihtelevista asenteista, joiden perusteella rajatylittäviä investointeja joko edistetään tai estetään.

5.3.1 ETSK katsoo, että tämä on yksi hankalimmista ongelmista ja että sen pitäisi olla **lähtökohtana tuleville keskusteluille**.

5.4 **Ulkomaisia väliyhteisöjä** koskevat säännöt ovat osa edellisessä kohdassa esitettyä ongelmaa. Tavallisesti ulkomaisen väliyhteisön voitot voidaan lukea emoyhtiön voitoksi, ja niistä voidaan verottaa jälkimmäistä yhtiötä, mutta niitä kohdellaan verotuksessa eri tavoin. Komissio katsoo, että tällainen erilainen kohtelu on **syrijivää**, jos ”objektiivisesti katsottuna ei ole kyse merkittävästi erilaisesta tilanteesta”. Lisäksi nämä säännöt olisivat este, joka rajoittaisi emoyhtiön mahdollisuuksia ”sijoittautua muihin jäsenvaltioihin tytäryhtiöiden välityksellä.”

5.4.1 ETSK kehottaa, että ulkomaisia väliyhteisöjä koskevat säännöt tutkitaan yksityiskohtaisesti ja tarvittaessa tarkistetaan. Kyseiset säännöt ovat tärkeitä kaikille yhtiöille mutta **erityisesti niille, jotka toimivat rahoitusala**lla. Kuten komissio toteaa, ”ratkaisevaa on se, että verovelvollisille annetaan mahdollisuus esittää näyttöä siitä, että liiketoimet ovat palvelleet vilpittömiä kaupallisia tarkoituksia”. Kaupallisten yhtiöiden on joskus vaikea täyttää tätä vaatimusta, ja se **voi muodostua merkittäväksi ongelmaksi rahoitusalan yrityksille**. Sekä oikeudelliset että toiminnan vakauden valvontaa koskevat alalla voimassa olevat säännöt ovat itse asiassa takuu **säännöllisesti valvotuille yhtiöille**. Niistä voi kuitenkin saada helposti verukkeen **laittomalle toiminnalle**, koska ne ovat monimutkaisia ja ne vaihtelevat maasta toiseen. Tässä yhteydessä tarkoitetaan erityisesti tavanomaisilta näyttäviä, toisinaan tekaistuja yhtiöitä, jotka on perustettu keinottelua varten tai jopa rikollisessa tarkoituksessa ja jotka käyttävät edistynyttä tekniikkaa verotuksen ja toiminnan vakauden valvonnan välttämiseksi. **Kohdennetuilla verosäännöksillä** voitaisiin toiminnan vakauden valvontaa paremmin mahdollistaa tällaisen toiminnan paljastaminen.

5.5 Edellä kohdassa 5.3 mainitut **alikapitalisointia** (pääomittaminen velkarahoituksella, oman pääoman epäsuora muoto) koskevat säännöt ovat toinen ratkaiseva näkökohta. Yleisesti ottaen ne vaihtelevat suuresti jäsenvaltiosta toiseen, koska ne ovat erilaisten näkökulmien ja oikeusperinteiden tulosta. Mahdollisuus rahoittaa tytäryhtiöitä velkarahoituksen sijasta omalla pääomalla riippuu eroista osingonjaon ja koronmaksun käsittelyssä, ja yritykset arvioivat sitä tytäryhtiön sijaintimaassa voimassa olevan verojärjestelmän mukaan. Ei ole harvinaista, että emoyhtiö perustaa tytäryhtiöitä eri jäsenvaltioihin ja että niitä rahoitetaan eri järjestelmien mukaan.

5.5.1 Komissio haluaa **poistaa kokonaan alikapitalisointia koskevat säännöt** tai ainakin jättää niiden ulkopuolelle muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet luotonantajat. Siten maahan sijoittautuneita tytäryhtiöitä ei enää kohdeltaisi eri tavalla sen perusteella, missä niiden emoyhtiön kotipaikka sijaitsee. Komissio lisää, että ”jäsenvaltioilla on oltava myös EU:ssa ja ETA-alueella mahdollisuus suojella veropohjaansa **keinotekoiselta heikentymiseltä, joka johtuu velkarahoitusjärjestelyistä**”. ETSK katsoo, että **tätä ei pitäisi yleistää**: voi olla tapauksia, joissa velkarahoitus on tilapäisten kiintiöiden takia välttämätöntä tai ainakin suositeltavaa verotusnäkökohdista riippumatta.

5.5.2 ETSK:n varaukset näyttävät saavan vastakaikua yhteisöjen tuomioistuimen asiassa *Thin Cap* antamassa tuomiossa, jossa tuomioistuin tunnusti, että ”toimenpiteet, joiden tavoitteena on estää alikapitalisointi, **eivät sinänsä ole luvattomia**. Niitä on kuitenkin **sovellettava ainoastaan täysin keinotekoisin järjestelyihin**.” Tällaista kapitalisointia ei siis pitäisi sulkea pois: on vain yksinkertaisesti tehostettava valvontaa väärinkäytön välttämiseksi ja määriteltävä yksityiskohtaisemmat säännöt, joilla taataan liiketoimien avoimuus.

5.6 Kaikkien edellä esitettyjen huomioiden perusteella ETSK toteaa, että eri ongelmien käsittelyssä jäsenvaltioissa on toistuvasti epäselviä käsitteitä tai erilaisia tulkintoja, jotka ovat joskus suppeita ja joskus laajoja. Ennen komission toimivan keskustelun aloittamista pitäisi siis **sopia käytettävästä terminologiasta ja kunkin termin soveltamisalasta**.

5.6.1 Sama koskee **veronkiertoa**. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan — toisin kuin tiettyjen veroviranomaisten — se **ei ole itsessään rikkomus** vaan siitä tulee rikkomus, kun siihen liittyy **täysin keinotekoisia järjestelyjä**. Tällöin se siis on **petos**, johon voidaan soveltaa hallinnollisia ja/tai rikosoikeudellisia seuraamuksia. Myös tämä periaate edellyttää, että täysin keinotekoisien järjestelyjen soveltamisalasta ja niiden tulkinnasta sovi-taan etukäteen.

6. Erityistä: väärinkäytön vastaisten sääntöjen soveltaminen kolmansiin maihin

6.1 Ulkomaisia väliyhteisöjä koskevia sääntöjä sovelletaan periaatteessa samalla tavalla kolmansien maiden yhtiöiden EU:hun sijoittautuneisiin tytäryhtiöihin sekä EU:n yhtiöiden kolmansiin maihin sijoittautuneisiin tytäryhtiöihin, elleivät kyseessä ole kahdenväliset sopimukset, jotka ovat yleisiä. Jäsenvaltioiden kansalaisten tai yhtiöiden sijoittautumista kolmansiin maihin ja päinvastoin koskeva **syrijivä kohtelu** on kuitenkin yhdenmukaista yhteisön lainsäädännön kanssa. Niin pitäisi olla myös alikapitalisoinnin kieltämistä tai sääntelemistä koskevien sääntöjen, yhteisöveron sekä erityisesti väärinkäytön vastaisten sääntöjen osalta.

6.2 Komitealla ei ole erityistä kommentoitavaa tästä näkökohdasta, mutta se haluaa korostaa, että erityistä huomiota on kiinnitettävä väärinkäytön vastaisten sääntöjen soveltamiseen **tietystä kolmansista maista peräisin oleviin äskettäin perustettuihin yhtiöihin ja näissä maissa sijaitseviin EU:n yhtiöiden tytäryhtiöihin**. Kansainvälinen tilanne on sellainen, että sekä talousrikollisuus että muu rikollisuus kasvaa maailmanlaajuisesti huolestuttavalla tavalla. Tässä yhteydessä tarvitaan ennen kaikkea määrätietoista ja tehokasta yhteistyötä eikä niinkään viranomaisten välistä koordinoitua. Kyse ei ole niinkään verotusongelmasta vaan pikemmin turvallisuudesta. Veroviranomaiset voivat antaa äärimmäisen arvokkaan panoksensa tällä alalla.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kansallisen ja alueellisen tason hallinto ja kumppanuus sekä aluepoliittisten hankkeiden perusteet” (Euroopan parlamentin lausuntopyyntö)

(2009/C 77/30)

Euroopan parlamentti päätti 22. huhtikuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Kansallisen ja alueellisen tason hallinto ja kumppanuus sekä aluepoliittisten hankkeiden perusteet.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 25. toukokuuta 2008 antaa asian valmistelun ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaoston tehtäväksi. Esittelijä oli Joost **van Iersel** ja apulais-esittelijä Miklós **Pásztor**.

Asian kiireellisen luonteen vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Joost van Ierselin ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 96 puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen Euroopan parlamentti aloitteeseen, jolla pyritään siihen, että aluepolitiikasta huolehdittaisiin kansallisen ja aluetason hallinnon ja kumppanuuden puitteissa.

1.2 ETSK:n mielestä hyvä hallintotapa tarkoittaa monitasoista hallintoa ja aluetason kumppanuutta järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustuksellisten tahojen kanssa.

1.3 Niinpä ETSK on neuvoston ja komission kanssa yhtä mieltä siitä, että EU-varoja käytettäessä ja EU:n politiikkoja toteutettaessa on toivottavaa noudattaa tehokasta monitasoista hallintoa ja parantaa hallintokäytäntöjä. Kysymyksenä ei kuulu ”jos” vaan ”miten”. Kyse on alhaalta ylöspäin ja ylhäältä alaspäin suuntautuvien ennakoedellytysten hienosäädöstä.

1.4 ETSK kannattaa parlamentin ehdotusta, jonka mukaan EU:n neuvoston olisi ryhdyttävä virallisesti kokoontumaan aluekehittämisestä vastaavien ministereiden kokoonpanossa. Näin korostettaisiin monitasoista hallintoa, ja neuvostossa käydyt keskustelut ja siellä tehdyt sopimukset olisivat entistä velvoittavampia.

1.5 ETSK:n mielestä monitasoinen hallinto on joustava rakenne komission, jäsenvaltioiden hallitusten sekä alue- ja paikallisviranomaisten suhteille, ja se on räätälöity vastaamaan tiettyjä tilanteita ja temaattisia näkökohtia sen sijaan, että se olisi hallintotasojen hierarkkinen toimivaltakehys. Hyvälle hallintotalle ovat ominaisia avoimet suhteet ja toissijaisuusperiaatteen löyhempi soveltaminen.

1.6 Euroopassa tarvitaan itseensä luottavia, elinvoimaisia ja kestäviä alueita ja kaupunkeja. Kuten useat esimerkit osoittavat, talouden vilkas kansainvälistyminen tarjoaa usein alueille ja kaupungeille myönteisen ponnahduslaudan. Ne löytävät uusia tapoja tuoda itsensä onnistuneesti esille.

1.7 Jäsenvaltioiden laajasta ja usein monimutkaisesta hallintorakenteiden kirjosta huolimatta ETSK kehottaa painokkaasti

ottamaan vastaisuudessa käyttöön sellaisia menettelytapoja ja työmenetelmiä, jotka lisäävät alueiden ja kaupunkien vastuuta ja vastuullisuutta ⁽¹⁾.

1.8 Käytäntö on osoittanut, että hajautettu vastuu ja vastuullisuus edistävät johtamista ja visiota. Ne muodostavat usein vankan pohjan julkisten tahojen keskinäisille kumppanuuksille sekä julkisen sektorin kumppanuuksille, joihin osallistuu muutamia sidosryhmiä, esimerkiksi työmarkkinaosapuolia, kauppakamareita, yrityksiä, kehitystoimistoja, asuntotarjonnasta vastaavia organisaatioita, valtion tukemia kansalaisjärjestöjä (quango), ympäristövirastoja, sosiaalialan organisaatioita, kaikenlaisia oppilaitoksia, arkkitehteja ja taiteilijoita.

1.9 Niinpä aluetasolla toimivien järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustuksellisille tahoille olisi annettava tilaisuus osallistua vastuuntuntoisesti ja avoimesti EU:n aluepoliittisten ohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen. Paikallis- ja aluetason (julkisesta vallasta riippumattomien) näkemysten huomioiminen auttaa kansalaisia hyväksymään unionin arvot.

1.10 ETSK katsoo, että hyvin jäsennelty kuuleminen voi johtaa onnistuneeseen kumppanuuteen julkisesta vallasta riippumattomien sidosryhmien kanssa koko aluepoliittisessa ketjussa politiikan suunnittelusta ja valvonnasta aina arviointivaiheeseen ⁽²⁾.

1.11 Räätälöityihin ratkaisuihin keskittetty joustava monitasoinen hallinto ja hyvä hallintotapa sekä niistä saatavat synergiaedut ovat erittäin hyödyllisiä pyrittäessä EU:n ja jäsenvaltioiden perimmäiseen aluepoliittiseen päämäärään eli panemaan liikkeelle alueiden ja kaupunkien nykyiset voimavarat ja piilevät potentiaali.

⁽¹⁾ ETSK:n mielestä ”alueet” ja ”kaupungit” eivät välttämättä aina vastaa nykyisiä hallintoyksiköitä, vaan ne ovat pikemminkin dynaaminen käsite, joka koostuu yhteneväisistä, verkostoituneiden alueiden, kaupunkien ja niiden lähien alueiden, toisiinsa yhteydessä olevien kuntien ja suurkaupunkialueiden ympärille muodostuneista sosioekonomisista aluekokonaisuuksista.

⁽²⁾ ETSK:n lausunto ”Kumppanuus rakennerrahastotoimien toteutuksessa”, EUVL C 10, 14.1.2004, s. 21.

1.12 Alueiden ja kuntien työntekijöille voidaan perustaa eurooppalainen vaihto-ohjelma ja luoda hyvin jäsenneily järjestelmä, jonka puitteissa vaihdetaan kokemuksia ja levitetään tietoa hyvistä käytännöistä. Erityisalojen tutkimuslaitokset ja yliopistot voivat myös kantaa kortensa kekoon.

2. Taustaa

2.1 Hallintotapa nousi oikeutetusti esiin vuonna 2001, kun huomattiin, että EU-politiikat on tarpeen yhdistää aiempaa välittömämmin niiden noudattamiseen ja täytäntöönpanoon jäsenvaltioissa ⁽³⁾.

2.2 Samasta näkökulmasta tarkasteltuna ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan parlamentin tulevaan mietintöön kansallisen ja aluetason hallinnosta ja kumppanuudesta ⁽⁴⁾. On myönteistä, että Euroopan parlamentti osoittaa unionin toimielimenä yhä enemmän kiinnostusta tapaan, jolla aluepolitiikkaa muotoillaan konkreettisesti jäsenvaltioissa.

2.3 Yleisemmin tarkasteltuna Euroopan parlamentin asiakirja osoittaa, että kehityssuunnaukset, kuten talouden kansainvälistyminen ja jatkuva muutos, edellyttävät väistämättä mukautuksia toissijaisuusperiaatteen tiukka noudattamiseen. Eri hallintotason on joustavoitettava yhteistoimintaa ja yhteisvaikutuksia, jotta pysytään maailmalla tapahtuvan kehityksen vauhdissa ja onnistutaan yhteisesti sovittujen unionin politiikkojen täytäntöönpanossa. Lissabonin strategian toteutustavassa tapahtuneet muutokset komission, neuvoston ja jäsenvaltioiden jakaessa vastuun keskenään ovat kuvaava esimerkki edellä mainitusta yhteistoiminnasta ja täytäntöönpanosta.

2.4 Monitasoinen hallinto, jossa komissiolla, jäsenvaltioiden hallintoelimiä ja hallituksilla sekä alue- ja paikallisviranomaisilla on kullakin oma paikkansa ja jossa ne myös jakavat vastuun yhteisissä puitteissa, on osoitus samanlaisesta kehityskulusta.

2.5 Aluepoliittiset toimet ja hankkeet suunnitellaan jäsenvaltioiden ja alueiden hallintokäytäntöjen puitteissa, jotka ovat tavallisesti valtavan monimutkaisia ja poikkeavat huomattavasti toisistaan. On kuitenkin luonnollisesti kansalaisten ja yritysten edun mukaista, että toimet ja hankkeet toteutetaan moitteettomasti ja yhtenevästi kaikkialla unionissa.

2.6 Euroopan parlamentin asiaa kohtaan osoittama kiinnostus ja monet kysymykset, joihin on vastattava, jotta käytännöt lähentyisivät toisiaan kaikkialla EU:ssa ja jotta aluepolitiikassa onnistuttaisiin näin mahdollisimman hyvin, ovat kiteytyneet komission ja neuvoston asiakirjoissa esitetyiksi huomioiksi.

2.7 Muutamia tällaisia huomioita ja niihin liittyviä periaatteita esitetään komission valmisteluasiakirjassa "Innovaatio ja

aluepolitiikka" ⁽⁵⁾. Se laadittiin alueellisesta yhteenkuuluvuudesta ja aluepolitiikasta vastaavien ministereiden Azoreilla pitämää epävirallista kokousta varten ⁽⁶⁾. Periaatteita on jo noudatettu, ja ne on jossain määrin pantu täytäntöön vuosina 2000–2006. Komissio toteaa jälleen kerran, etteivät yksittäiset jäsenvaltiot tai alueet voi yksinään tehostaa kilpailukykyä: kaikkien keskeisten viranomaisten, yritysten, kansalaisten ja yhteiskuntaelämän toimijoiden on toimittava tiiviisti yhdessä ja perustettava toimintansa kumppanuuteen Euroopan komission ja unionin muiden toimielinten kanssa ⁽⁷⁾. Arvioinnin onnistuminen edellyttää lisäksi ajantasaisia hallinnollisia ja institutionaalisia valmiuksia.

2.8 Komissio toteaa, että edistymisen on mahdollista vain, jos kehitetään monitasoisia järjestelmiä edistämään innovatiivista hallintoa. Siihen kuuluu strateginen koordinointi, kutakin aluetta varten suunniteltu asianmukainen strategiyhdistelmä — ei ole olemassa yhtä ainoaa ihmestratgiaa — siten, että yhdistelmään valitaan verkostoja, klustereita ja osaamiskeskustoja, jotka saavat mahdollisesti tukea alueen taholta.

2.9 Ohjelmakaudella 2007–2013 komissio on terävöittänyt tavoitteitaan laatimalla koheesille yhteisön strategiset suunta- viivat, joissa keskitytään kilpailukykyyn, kasvuun ja inhimillisiin voimavaroihin. Komissio on työstänyt eurooppalaisen aluetavoitteen, jossa keskitytään rajatylittävään yhteistyöhön yhteisten paikallis- ja aluetason tavoitteiden ja aloitteiden avulla ja pyritään kehittämään alueita valtakunnan rajat ylittävän yhteistyön muodossa sekä toteutetaan alueidenvälistä yhteistyötä ja koke- mustenvaihtoa ⁽⁸⁾.

2.10 Alueellisesta yhteenkuuluvuudesta ja aluepolitiikasta vastaavat ministerit esittivät alueille ja kaupungeille toimintaohjelman Leipzigin peruskirjassa ja alueellisessa toimintasuunnitel- massa ⁽⁹⁾. Epävirallinen ministerikokous otti Azoreilla seuraavan askelen määritellesään, millä tavoin alueiden ja kaupunkien toimintasuunnitelma on toteutettava. Ensimmäisessä toiminta- ohjelmassaan ⁽¹⁰⁾ ministerit korostivat painokkaasti uskovansa, että monitasoinen hallinto on EU:n tasapainoisen aluekehityksen keskeinen väline ja sen avulla unioni, sidosryhmät sekä paikallis- ja alueviranomaiset voivat yhdessä panna täytäntöön alueellisen toimintasuunnitelman päätavoitteet.

2.11 Edellä mainitussa ohjelmassa ministerit painottivat myös sitä, että alueellisen toimintasuunnitelman päämäärät voidaan parhaiten saavuttaa kunkin jäsenvaltion institutionaa- listen rakenteiden puitteissa siten, että keskus-, alue- ja paikal- lishallinto sekä sidosryhmät osallistuvat aktiivisesti tavoitteiden toteuttamiseen ja pitävät yhteyttä Euroopan komissioon ja muihin unionin toimielimiin ⁽¹¹⁾. Myös tässä on huomionar- voista se, että korostetaan tarvetta saada koko hallintoketju — Euroopan kaikista paikallisviranomaisista komissioon ja päinvas- toin — keskustelemaan asioista yhdessä, toimimaan yhdessä ja antamaan hankkeelle tukensa.

⁽³⁾ SEC(2007) 1547, 14. marraskuuta 2007 (suomenkielistä toisintoa ei saatavilla).

⁽⁶⁾ Portugalin puheenjohtajakaudella 23. ja 24. marraskuuta 2007 järjes- tetty kokous.

⁽⁷⁾ SEC(2007) 1547, s. 6. Ks. myös asiakirjan s. 18: alueen menestyksen kannalta ratkaisevia tekijöitä.

⁽⁸⁾ SEC(2007) 1547, s. 17.

⁽⁹⁾ Kaupunkikehittämisestä käsittelevässä epävirallisessa ministeriko- kouksessa 24.–25. toukokuuta 2007 hyväksyttiin Leipzigin perus- kirja EU:n kestävästä kaupunkikehittämisestä sekä Euroopan unionin alueellinen toimintasuunnitelma — Tavoitteena entistä kilpailukykyisempi ja elinkelpoisempi alueiden Eurooppa.

⁽¹⁰⁾ First Action Programme for the Implementation of the Territorial Agenda of the European Union (Euroopan unionin alueellisen toimintasuun- ntelman täytäntöönpanoa käsittelevä ensimmäinen toimintaohjelma), 23. marraskuuta 2007 (suomenkielistä toisintoa ei saatavissa).

⁽¹¹⁾ Edellisessä alaviitteessä mainittu toimintaohjelma, s. 8.

⁽³⁾ Asiakirjassa KOM(2001) 428 lopullinen "Eurooppalainen hallintotapa" esiteltiin muun muassa uudenlainen näkemys tapaan, jolla EU voisi ja jolla sen tulisi toimia tehostamalla osallistumista ja lisäämällä avoi- muutta sekä terävöittämällä unionin toimintaperiaatteiden, sääntelyn ja konkreettisen toteutuksen välistä yhteyttä. Uuden näkemyksen oli nimenomaisesti määrä parantaa unionin yhteyttä kansalaisiin.

⁽⁴⁾ PE407.823v01-00, esittelijä: Jean-Marie Beaupuy.

2.12 Viidessä toimintalinjassa ministerit painottivat tarvetta lujittaa monitasoista aluehallintoa, uusia kumppanuuden muotoja ja alueille ominaista hallintotapaa sekä tarvetta antaa alakohtaisille politiikoille alue-/kaupunkiulottuvuus.

2.13 On kuitenkin pettymys — ellei tyypillistä —, että toimintaohjelmassa vastuu suunnitelman konkreettisesta täytäntöönpanosta kuuluu — ainakin asiakirjassa esitetyn määritelmän mukaan — edelleen lähes yksinomaan jäsenvaltioille ja että alue- ja paikallisviranomaiset sekä muut sidosryhmät mainitaan harvoin välttämättömänä osana prosessia. Perinteinen toissijaisuuskäsite on edelleen voimassa.

3. Yleistä

3.1 Aluepolitiikan suunnittelussa ja täytäntöönpanossa tulee vastaan avoimuutta, johdonmukaisuutta ja tehokkuutta haittaavia esteitä. Ne johtuvat EU-tasolla osittain komission pääosastojen ja unionin rahastojen organisaatiosta ja työmenetelmistä. Suureksi osaksi ne johtuvat laiminlyönneistä ja puutteista monitasoisen hallinnon toiminnassa sekä politiikkojen ja ohjelmien täytäntöönpanossa.

3.2 Euroopan parlamentin mietintöluonnoksessa osoitetaan aivan oikein, että hallinnon parantamiseksi EU-tasolla on tehty muutamia myönteisiä aloitteita, kuten Urban I ja II, Leader ja Urbact.

3.3 ETSK:n mielestä eräät aloitteet ovat kuitenkin jokseenkin epämääräisiä, kuten alueellinen toimintasuunnitelma. Todisteita ei myöskään ole siitä, missä määrin monitasoinen hallinto vaikuttaa edellä mainittujen ohjelmien onnistumiseen.

3.4 Vaikka monitasoinen hallinto on alettu hyväksyä unionissa yhä laajemmin, se ei vielä ole avointa, työmenetelmät eivät ole yhdenmukaisia ja eikä tiedonkulku toimi. Tämä johtuu suurelta osin siitä, että EU ei toimi yhtenäisvaltion tavoin.

3.5 Myös tapa, jolla kansalliset hallitukset ja sidosryhmät, kuten hajautetun hallinnon viranomaiset, mieltävät EU:n aseman monitasoisessa hallinnossa, vaihtelee toisinaan suuresti kansallisista intresseistä ja kulttuuriperinteistä riippuen.

3.6 Kolmas monitasoisen hallinnon mahdollisiin ongelmiin liittyvä huomio juontaa jäsenvaltioiden poliittisten ja hallintokäsitteiden laajasta kirjosta. Käsitteet ovat juurtuneet syvälle, eivätkä ne tavallisesti ole muutettavissa.

3.7 Tässä esitetyt huomiot osoittavat, että yhtäläistä EU:n lähestymistapaa aluesuunnitteluun ja ohjelmointiin on miltei mahdoton löytää. Kansalliset ja usein aluetason rakenteet, lähestymistavat ja asenteet ovat edelleen ratkaisevia. Käytännön olosuhteet, kuten nykyinen kansainvälinen rahoitus- ja sosioekonominen kehitys pakottavat kuitenkin tarkastelemaan menetelyjä uudelleen, jotta alueet vahvistuvat ja pystyvät muuttumaan.

3.8 EU:n aluepolitiikan tulisi olla sekä alhaalta ylöspäin että ylhäältä alaspäin suuntautuva prosessi. Se suuntautuu alhaalta ylöspäin, koska alueiden on tunnistettava sosiaaliset, taloudelliset, ympäristö- ja kilpailukykyedellytyksensä ja parannettava niitä ja koska unionin (ja jäsenvaltioiden) aluepolitiikka on välttämättä pantava täytäntöön kohdealueillaan. Se suuntautuu ylhäältä alaspäin, koska määrärahat jaetaan ja puite-ehdoista päätetään EU:ssa ja jäsenvaltioissa. Se ei koskaan kulje pelkästään yhteen suuntaan.

3.9 On sinänsä myönteistä, että EU on tehnyt aloitteita ja jäsenvaltioilla on hyviä aikeita tehostaa ja lähentää näkemyksiään hallinnosta kaikkialla Euroopassa. Aluepolitiikan moitteeton hallinnointi edellyttää kuitenkin aivan ensimmäiseksi mukautuksia jähkään monitasoiseen hallintoon, eli hallintotyylin ja -mentaliteetin mukauttamista.

3.10 Edellä osiossa 2 mainitut asiakirjat osoittavat neuvoston olevan pitkälti samaa mieltä. Tämä on toki suuri edistysaskel, mutta sanoista tekoihin on usein pitkä matka.

3.11 Tehokas täytäntöönpano on helpompaa hajautetun hallintoperinteen omaavissa maissa ja alueilla kuin järjestelmissä, joissa hallinto on keskitetty. Tilanne on vieläkin monimutkaisempi tietyissä jäsenvaltioissa, joissa ei ole hienosäädettyä aluepolitiikkaa ja joissa alueviranomaisten asema ei vielä ole täysin vakiintunut.

3.12 ETSK korostaa, että eurooppalaista tilastointia on tehostettava ja tarkennettava, sillä tilastotiedot ovat tehokkaan aluepolitiikan perusedellytys.

3.13 ETSK kannattaa kaikkia pyrkimyksiä parantaa eurooppalaista hallintotapaa. Tavoitteena tulisi olla politiikkojen ja niiden tulosten entistä parempi ja avoimempi yhdistäminen. Alueellisten ja paikallisten sidosryhmien — sekä julkis- että yksityissektorilta — on välttämättä osallistuttava toteutukseen. Ne on nivottava nykyistä näkyvämmiin mukaan toimintaan. Osallistuminen johtaa tavallisesti yhteiseen sitoutumiseen ja vastuun jakamiseen, mikä on ETSK:n mielestä ratkaisevan tärkeää.

4. Monitasoinen hallinto: komission, keskushallitusten ja alueiden yhteistoimintaa

4.1 Komission olisi ryhdyttävä esittämään yhteisön eri aluepoliittiset varat entistä johdonmukaisemmin. Ulkopuolinen saa melko hämmästyttävän yleiskuvan yhteisön aluepoliittisista periaatteista, päämääristä ja tavoitteista.

4.2 Komission pääosastojen on sovittava yhteisesti lähestymistavasta. Tässä mielessä kaupunkiasioiden yksiköiden välinen ryhmä ⁽¹²⁾ saattaa olla hyvin hyödyllinen.

⁽¹²⁾ Kaupunkiasioiden yksiköiden välinen ryhmä perustettiin. Siinä ovat edustettuina kaikki pääosastot, jotka käsittelevät erityisesti kaupunkien kiinnostavia teemoja.

4.3 EU:n yhteisen lähestymistavan esittäminen yhtenäisemmin ja näkyvämmiin antaisi myös osviittaa hallituksille ja ministeriöille pyrittäessä löytämään alue- ja kaupunkipolitiikkoihin yhdenmukainen lähestymistapa, jota jäsenvaltioilla ei tavallisesti ole. On joka tapauksessa hyödyllistä kuroa jossain määrin umpeen EU-tason ja alueiden ja kaupunkien välinen kuilu.

4.4 Monitasoisen hallinnon joustava toteuttaminen ja siitä saatavat synergiat saattavat hyvinkin vauhdittaa jäsenvaltioiden hallintokäytäntöjen muokkaamista. Koska aluepolitiikan perimmäisenä tavoitteena on saada alueiden ja kaupunkien (piilevä) potentiaali mahdollisimman hyvin liikkeelle, hallintorakenteet on organisoitava vastaavasti avoimesti ja yhtenäisesti.

4.5 Edellä mainittua potentiaalia on kannustettava EU-rahoituksen avulla tiiviissä yhteistyössä kansallisten ohjelmien kanssa.

4.6 Komissiolla on myös laajempi tehtävä yhdistettäessä alueet ja kaupungit Eurooppaan ja tuettaessa itseensä luottavia, elinvoimaisia ja kestäviä alueita ja kuntia: Komission on selvitettävä — myös hajautetun hallinnon tasolla — Lissabonin ohjelman merkitystä (jota ei toistaiseksi ymmärretä hyvin), sen on autettava tiedostamaan kaupunkien ja suurkaupunkialueiden tuleva rooli ja levitettävä kaikkialle Eurooppaan tietoa onnistuneista lähestymistavoista⁽¹³⁾. Erityisalojen tutkimuslaitokset ja yliopistot voivat myös antaa toimintaan oman panoksensa.

4.7 ETSK:n mielestä tämä ei suinkaan tarkoita uusia byrokraattisia menettelyjä vaan pikemminkin byrokratian vähentymistä sekä kohdennettua ja yhdenmukaista hallinnon hajauttamista.

4.8 ETSK katsoo hallinnon hajauttamisen olevan hyvin lupaavaa, sillä se korostaa alue- ja paikallisviranomaisten vastuuta ja lisää vastuullisuutta.

4.9 Vastuu ja vastuullisuus ovat keskeisiä tekijöitä. Niistä rakentuvat aluekehittämisen perusedellytykset, joita ovat johtaminen, visio ja johdonmukaisuus. Näistä on Euroopassa erinomaisia esimerkkejä⁽¹⁴⁾.

4.10 EU:n ja jäsenvaltioiden hallitusten olisi otettava huomioon menestyvien alueiden ja kaupunkien sekä suurkaupunkialueiden käyttämät mekanismit ja työskentelytavat. Ne eivät ole pikkuruisia "valtioita", vaan niiden johtamistavat poikkeavat perusluonteisesti valtiotason johtamisesta.

⁽¹³⁾ Komissio on jakanut kokemuksia 26 ranskalaisalueelle esikuva-analyysin muodossa.

⁽¹⁴⁾ Eräs erinomainen esimerkki on Bilbao, jossa kaksikymmentä vuotta johtamistaitoa, visiota ja johdonmukaisuutta ovat tuottaneet tulokseksi nykyaikaisen, tulevaisuuteen luotaavan suurkaupungin alueella, joka 80-luvun alussa oli täysin kurjistunut ja huonossa kunnossa. Espanja ja Baskimaan hallitus sekä Biskajan maakunta tukivat Bilbaon johtoa, mikä on esimerkki tehokkaasta julkisen sektorin kumppanuudesta, ja tukea saatiin myös vakuuttavasta kumppanuudesta järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan ja yksityissektorin kanssa.

4.11 Edellä mainittujen yksiköiden lähestymistapa perustuu usein konkreettisiin tavoitteisiin, jotka panevat koko kehityksen liikkeelle⁽¹⁵⁾. Niiden julkisuuskuvalle leimaavaa on useimmiten (ulkomaisten) investointien, klustereiden ja inhimillisten voimavarojen edellytysten parantuminen. Samalla ne panostavat nykyisin runsaasti kestäväan kehitykseen, samoin kuin sosiaaliseen osallistamiseen sekä laadukkaisiin työ- ja elinoloihin.

4.12 Alueiden ja kaupunkien työntekijöille voidaan perustaa eurooppalainen vaihto-ohjelma. Rajatylittävä tietämys toinen toistensa lähestymistavoista ja strategioista esimerkiksi aluesuunnittelun alalla, taloudellisen houkuttavuuden edistämiseksi ja sosiaaliasumisen kehittämiseksi on myös erittäin hyödyllistä.

4.13 ETSK ehdottaa, että kaikkialle Eurooppaan perustetaan alueiden ja kaupunkien ystävyysohjelmia, jollaisia on jo muutamilla muilla politiikanlohkoilla. Niiden tehtävänä olisi totuttaa uusien jäsenvaltioiden alueet hajautettuihin ohjelmiin ja menettelytapoihin.

4.14 Tällaiset hyvin jäsennellyt eurooppalaiset vaihtojärjestelmät voivat osaltaan auttaa muuttamaan mentaliteettia ja asenteita siten, että parannetaan alueiden ja kaupunkien ilmaisuvoimaa ja vahvuutta. Kuten muutamat esimerkit osoittavat, talouden vilkas kansainvälistyminen tarjoaa usein alueille ja suurkaupunkialueille myönteisen ponnahduslaudan. Ne löytävät uusia tapoja tuoda itsensä esille.

4.15 Tällaista tiedostamista voidaan tukea yhteisön ohjelmilla joko yhteisrahoitushankkein tai siten, että komission virkamiehet tiedottavat asiasta kohdennetusti ja antavat neuvoja. Virkamiehiä voivat avustaa rajatylittävää toimintaa harjoittavat alan neuvoantavat elimet. Olisi myös erittäin hyödyllistä, että Euroopan parlamentti tukisi prosessin jo käynnissä olevaa jäsentelyä.

4.16 ETSK kannattaa Euroopan parlamentin ehdotusta, jonka mukaan EU:n neuvoston olisi ryhdyttävä virallisesti kokoontumaan aluekehittämisestä vastaavien ministereiden kokouksessa. Näin korostettaisiin monitasoisen hallinnon merkitystä. Se olisi oivallinen foorumi, jossa kehiteltäisiin ajatuksia kokonaisvaltaisesta tavasta lähestyä alueita ja kaupunkeja. Näin neuvostossa käydyt keskustelut ja siellä tehdyt sopimukset olisivat entistä velvoittavampia.

4.17 Ensimmäisen toimintaohjelman (2007)⁽¹⁶⁾ pohjalta Euroopassa voitaisiin käynnistää keskustelu hallintojärjestelmien ja -käytäntöjen nykyaikaistamisesta valtion ja alueiden/kaupunkien välisten suhteiden näkökulmasta tarkasteltuna. Uudistuksella pyrittäisiin vähentämään byrokraattisia menettelyjä, rakentamaan luottamusta, lisäämään elinvoimaisten ja kestävien alueiden ja kaupunkien avoimuutta ja lyhentämään hajautettujen hallintotasojen ja EU:n välistä etäisyyttä.

⁽¹⁵⁾ Mielenkiintoisia esimerkkejä konkreettisista tavoitteista ovat suurnopeusjunayhteys Lilleen, Barcelonan olympialaiset ja Kolumbuksen Amerikkaan tekemien löytöretkien 500-vuotisjuhlallisuuksien sekä Birminghamin futuristinen uusi keskusta. Kaikissa näissä kolmessa tapauksessa johtolankana toimineet tavoitteet ovat muodostaneet uudenlaisen kehittämisen raikkaan lähtökohdan.

⁽¹⁶⁾ Ks. ensimmäisen toimintaohjelman s. 5: Tarvitaan uudenlaisia aluehallinnon muotoja edistämään paremmin integroituneita lähestymistapoja ja eri aluetasojen joustavaa yhteistyötä.

4.18 Nämä ehdotukset on nähtävä osana kaikkien hallintotoimien viranomaissuhteiden hallintokäytäntöjen parantamista. Viranomaisten välisiä suhteita ei pitäisi (enää) mieltää hallintotoimien toimivaltahierarkiaksi. ETSK:n mielestä monitasoinen hallinto on sitä vastoin joustava malli komission, jäsenvaltioiden hallitusten sekä alue- ja paikallisviranomaisten suhteille, ja se on räätälöity vastaamaan tiettyjä tilanteita ja temaattisia näkökohtia.

5. Hyvä hallintotapa edellyttää kumppanuutta järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa

5.1 ETSK:n mielestä nykyaikainen paikallis- ja aluehallinto edellyttää monien paikallis- ja alueyhteisöjen osasten aktiivista mukanaoloa. Ne voivat tuoda muassaan monenlaista erityistarpeita palvelevaa osaamista ja näkemyksiä. Tämä myönnetään nimenomaisesti tai epäsuorasti muutamissa neuvoston huomioissa ⁽¹⁷⁾.

5.2 Kumppanuuden keskeisenä viitekehyksenä on rakennerahastojen yleisasetuksen 11 artiklassa annettu kehoitus harjoittaa kumppanuutta, toisin sanoen kuulla talouselämän osapuolia ja työmarkkinaosapuolia ja järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa sekä tarjota niille tilaisuus osallistua toimintaan ⁽¹⁸⁾.

5.3 ETSK:n mielestä hyvä aluepoliittinen hallintotapa tarkoittaa sitä, että edustuksellinen ja legitiimi kansalaisyhteiskunta osallistuu hallinnointiin vastuuntuntoisesti ja avoimesti tarkoin määriteltujen aluetason toimijoiden välityksellä. Niitä tulisi kuulla ja niiden tulisi osallistua toimintaan aluepoliittisia hankkeita suunniteltaessa, ohjelmoitaessa ja arvioitaessa. Tällaista yhteistyötä olisi harjoitettava myös alueidenvälisissä ja rajatylittävissä hankkeissa muun muassa eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymää hyödyntäen ⁽¹⁹⁾.

5.4 Yleisemmin tarkasteltuna ETSK katsoo, että hajautettu hallinto parantaa terveeltä pohjalta paikallis- ja alueviranomaisten vastuuta ja vastuullisuutta, mikä puolestaan panee

liikkeelle myös julkisesta vallasta riippumattomat sidosryhmät, kuten työmarkkinaosapuolet, kauppakamarit, kehitystoimistot, asuntotarjonnasta vastaavat organisaatiot, valtion tukemat kansalaisjärjestöt, ympäristövirastot, sosiaalivirastot, kaikenlaiset oppilaitokset, terveydenhuollon, arkkitehdit ja taiteilijat.

5.5 Vaikka neuvosto on ilmaissut aikeensa tehostaa puheena olevaa kumppanuutta ja komission, jäsenvaltiot ja alueet ovat jatkuvasti keskustelleet asiasta, käytännössä kumppanuuksia on toteutettu vain muutamissa tapauksissa ⁽²⁰⁾. Monissa tapauksissa kumppanuuksia ei vain ole olemassa. Niistä olisi julkaistava hyviä esimerkkejä.

5.6 Myös edustuksellinen aluetason kansalaisyhteiskunta on organisoitava tyydyttävästi, ja sillä on oltava oikeat toimivaltuudet. Nämä eivät ole helppoja edellytyksiä tapauksissa, joissa kansalaisyhteiskunta on heikosti kehittynyt tai kun se heijastaa hyvin monenlaisia, toisinaan keskenään vastakkaisia intressejä.

5.7 Komissiolle olisi annettava tilaisuus toimia hajautetun hallinnon oppimiskäytien liikkeellepanevana voimana ja edistäjänä.

5.8 Alueiden ja kaupunkien tietoisuus ja näkemys muutos- ja mukauttamistarpeesta voi lisätä ja tehostaa kumppanuuksia. Kokemus osoittaa, että viranomaisten tietoisuus asiasta antaa myös tilaa yhteistyön tiivistämiselle muiden sidosryhmien kanssa. Tässä yhteydessä olisi niin ikään huomioitava rakennerahastojen yleisistä säännöksistä annetun asetuksen 11 artikla, jossa viitataan kumppanuuteen.

5.9 Tilaisuuksia on monia. Hallintokäytännön parantaminen hajautetulla tasolla vahvistaa kaikin puolin yhteiskuntaa ja valmentaa ne kohtaamaan asianmukaisesti tulevaisuuden.

5.10 Koska Euroopan komissio aikoo julkaista vielä kuluvana vuonna asiakirjan, jossa käsitellään erityisesti EU:n koheesiopoliittista kumppanuutta, ETSK ehdottaa, että asiaan palataan yksityiskohtaisemmin erillisessä lausunnossa.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁷⁾ Ks. edellä osio 2.

⁽¹⁸⁾ Neuvoston asetukset (EY) N:o 1038/2006, heinäkuu 2006. Sitä sovelletaan kaikkiin EU:n koheesiopoliittikan ohjelmiin vuosina 2007–2013. Sanomattakin on selvää, ettei aluetason kansalaisyhteiskunnan kanssa harjoitettavaa kumppanuutta voida korvata kansallisen tason kumppanuuksilla, vaikka ne ovatkin merkittäviä.

⁽¹⁹⁾ Neuvoston asetukset (EY) N:o 1082/2006, heinäkuu 2006. Tässä rajaseutuyhteistyötä koskevassa asetuksessa säädetään vain hallintokäytännöistä.

⁽²⁰⁾ ETSK on moneen otteeseen kehottanut kumppanuuteen aluepolitiikan täytäntöönpanossa. Ks. esimerkiksi komitean lausunnot aiheista ”Kumppanuus rakennerahastotoimien toteutuksessa” EUVL C 10, 14.1.2004, s. 21 ja ”Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rooli yhteisön koheesio- ja aluekehityspoliittikan soveltamisessa” EUVL C 309, 16.12.2006, s.126. Aluetason kumppanuus olisi taattava muilla lohkkoilla, kuten kilpailukyky- ja innovointiohjelmissa ja seitsemännessä puiteohjelmassa. Ks. ETSK:n lausunto ”Teollisuuden muutosten alueellinen hallinta: työmarkkinaosapuolten rooli ja kilpailukykyyn ja innovointiin puiteohjelman panos” EUVL C 318, 23.12.2006, s.12.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus — Neuvoston direktiivi luonnollisten henkilöiden henkilökohtaisen omaisuuden lopullisessa tuonnissa jäsenvaltiosta sovellettavista verovapauksista (kodifioitu toisinto)"

KOM(2008) 376 lopullinen — 2008/0120 COD

(2009/C 77/31)

Neuvosto päätti 18. kesäkuuta 2008 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus — Neuvoston direktiivi luonnollisten henkilöiden henkilökohtaisen omaisuuden lopullisessa tuonnissa jäsenvaltiosta sovellettavista verovapauksista (kodifioitu toisinto)

Koska Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että asiakirjan sisältö on täysin hyväksyttävä, eikä komitealla ole siihen kommentoitavaa, se päätti 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 17 päivän kokouksessa) yksimielisesti antaa esitetystä asiakirjasta myönteisen lausunnon.

Bryssel 17. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta EU-Afriikka-strategia

(2009/C 77/32)

Kehitysyhteistyöstä ja humanitaarisesta avusta vastaava komission jäsen Louis **Michel** pyysi 11. heinäkuuta 2007 päivätyssä kirjeessään talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmisteleman lausunnon aiheesta

EU-Afriikka-strategia.

Asian valmistelusta vastannut "ulkosuhteet"-erityisjaosto antoi lausuntonsa 17. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Gérard **Dantin**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) tämän lausunnon äänin 89 puolesta, yhdenkään äänestämättä vastaan ja yhdenkään pidättymättä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan ja Afrikan välisiä suhteita on uuden vuosisadan globaalissa ympäristössä **voitava kehittää huomattavasti ottamalla oppia aiemmista kokemuksista** ja pyrkimällä erityisesti kumppanuuteen, jossa oikeudet ja velvollisuudet jakautuvat tasapuolisesti. Vaikka kehitysyhteistyötä on harjoitettu ja kehitysapua annettu vuosikymmenten ajan, Afrikan äärimmäinen köyhyys on itse asiassa pahentunut ja syventynyt. Huonosti suunnatun ja niukasti työpaikkoja synnyttäneen kasvun hedelmät jakautuvat epätasaisesti ja syventävät eroja: Saharan eteläpuoleisen Afrikan väestöstä yli 55 prosenttia elää alle dollarilla päivässä, ja lähes 70 prosenttia kaikista työpaikoista on epävirallisia omavaraistalouden työpaikkoja, joista runsaat 57 prosenttia on maataloudessa. Kunnollisista ja tuottavista työpaikoista on siis huutava pula.

1.2 Haaste on tärkeä ennen kaikkea Afrikan kehityksen ja maanosan vakauttamisen mutta myös Euroopan turvallisuuden kannalta ja ajatellen Euroopan kykyä luoda kestävällä pohjalla olevaa kasvua.

1.3 Euroopan unionin tähän asti eri sopimuksia (Lomé, Yaoundén ja Cotonoun sopimukset) soveltaen harjoittama **kehitysyhteistyöpolitiikka** ja siihen kuuluva varainkäyttö **eivät ole tuottaneet toivottuja tuloksia**, eikä varsinkaan kunnollisia työpaikkoja ole luotu riittävästi. Niinpä koska **tilanne ei voi jatkua nykyisellään**, vaan siihen on saatava muutos, Euroopan talous- ja sosiaalikomitea panee tyytyväisenä merkille Lissabonissa 8. ja 9. joulukuuta 2007 pidetyn EU:n ja Afrikan välisen huippukokouksen myönteiset tulokset.

1.3.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on erityisen tyytyväinen siihen, että työllisyyskysymykset otettiin huippukokouksessa laajasti huomioon.

1.4 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsookin, että kunnollisten työpaikkojen luominen on keskeisellä sijalla epätasa-arvon ja köyhyyden vähentämisessä, sosiaalisessa integraatiossa ja ihmisarvoisen elämän rakentamisessa. Ne ovat välttämättömiä tekijöitä äärimmäisyysliikkeiden ja konfliktien kitkemiseksi ja valtioiden vakauttamiseksi.

1.5 Komitea toteaa, että **kunnollisten työpaikkojen luomiseksi on tarpeen harjoittaa toimintaa, jossa tämä tavoite asetetaan etusijalle ottamalla huomioon jäljempänä esitetyt tekijät, jotka ovat luontaisesti erilaisia, mutta joita yhdistävä vahva synergia mahdollistaa niiden keskinäisen reagoinnin. Nämä tekijät yhdessä ovat politiikan aineksia.**

1.5.1 Suureksi osaksi luonnonvarojen hyödyntämiseen perustuva kasvu synnyttää vain vähän työpaikkoja. Näin ollen **kasvu on suunnattava ensiasteen jalostuksesta saataviin tuotteisiin tai lopputuotteisiin.** Tämä on asetettava tavoitteeksi investoinneissa, joissa on keskityttävä suurta lisäarvoa tuoviin aloihin.

1.5.2 **Yksityinen sektori ja sen myötä pk-yritykset ovat keskeisessä asemassa.** EU:n kehitysyhteistyöpolitiikassa on annettava keskeinen sija pk-yritysten kehittämiselle.

1.5.3 Raaka-aineiden hinnannousu on lisätekijä, jonka vuoksi **maataloussektori on nostettava kehityksen strategiseksi painopistealueeksi.** Koska maatalous vie suuren osan maatalasta ja vastaa suureksi osaksi maaseutuväestön toimeentulosta, siinä on pyrittävä omavaraisuuteen ruoan suhteen, jalostusteollisuuden kehittämiseen ja siten myös maaseudulta paon hillitsemiseen.

On tarpeen kehittää maatalouspolitiikkaa lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä ja varattava sen toteuttamisen ensisijaisesti budjettivaroja. Mainittua politiikkaa on kehitettävä yhdessä maatalousalan järjestöjen kanssa.

1.5.4 **Henkilöresurssien kehittäminen on kehittämisstrategioiden vääjäämätön osa.** Näin ollen on syytä kartoittaa työpaikkojen ja työmarkkinoiden tarpeet sekä laatia ennusteita ja **ennakoida työllisyyden ja koulutuksen vastaavuuteen liittyviä tärkeimpiä haasteita.**

1.5.5 **Vaikka alueiden taloudellinen integraatio on kehittynyt merkittävästi, niiden taloudellista potentiaalia ei ole vielä hyödynnetty.** On koordinoitava erityisesti toteutettuja toimia tullimenettelyjen yhdenmukaistamiseksi, infrastruktuurien kehittämiseksi ja kansalaisten vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi. Tältä osin Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää valitettavana, ettei talouskumppanuussopimuksia koskevia **alueellisia neuvotteluja** ole toistaiseksi saatu päätökseen, kun otetaan huomioon, että sopimusten yhtenä tavoitteena on juuri alueellinen integraatio.

1.5.6 Kehitysyhteistyöpolitiikassa on aina oltava mukana **sosiaalinen vuoropuhelu** yhteistyötä rikastuttamassa. Vuoropuhelua olisi toteutettava etenkin työehtosopimusneuvotteluihin. **Siksi on tarpeen perustaa tai kehittää vaikutusvaltaisia ja riippumattomia työnantaja- ja työntekijäjärjestöjä.**

1.5.7 **Valtioista riippumattomien toimijoiden osallisuus on työllisyyden kehittämisen erottamaton osa,** ja sen on oltava keskeisellä sijalla EU:n ja Afrikan välisessä yhteisessä strategiassa. Tässä tarkoituksessa kyseiset toimijat on otettava mukaan kansallisten maaohjelmien ja alueellisten ohjelmien valmisteluun ja täytäntöönpanoon.

1.5.8 Investoijien luottamuksen ehtona on **hyvä hallintotapa.** Siten se on tärkeää myös työllisyyden kannalta. Hyvää hallintotapaa on syytä tarkastella kokonaisvaltaisesti etenkin ihmisoikeuksien ja työntekijöiden oikeuksien, kuten ammattiyhdistysvapauden ja työelämän normien kunnioittamisen, sekä **korruption** kannalta. EU:n ja jäsenvaltioiden **onkin korruption takia asetettava taloudellisen tukensa ehdoksi se, että tuen käyttöä voidaan seurata.**

2. Johdanto

2.1 Kehitysyhteistyöstä ja humanitaarisesta avusta vastaava komission jäsen Louis Michel pyysi 11. heinäkuuta 2007 päivätyssä kirjeessään talous- ja sosiaalikomiteaa laatimaan valmistelevala lausunnon, jossa käsiteltäisiin tiedonannosta ”Kairosta Lissaboniin — EU:n ja Afrikan strateginen kumppanuus” kumpuavia kysymyksiä erityisesti siitä näkökulmasta, **miten voidaan vähentää Afrikan työllisyysvajetta.**

2.2 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti tähän pyyntöön, joka niveltyy Afrikassa vuosikymmeniä harjoitettuun kehitysyhteistyöpolitiikkaan ja jolla pyritään kartoittamaan tulevaa toimintaa erityisesti niiden EU:n ja Afrikan välisessä huippukokouksessa tehtyjen päätösten perusteella, jotka sisältyvät julkilausumaan nimeltä *Strateginen kumppanuus* ja joiden jatkona on *Ensimmäinen toimintasuunnitelma* (2008–2010), jolla strategista kumppanuutta on tarkoitus toteuttaa.

2.3 Kääntymällä **työllisyysasioissa** Euroopan talous- ja sosiaalikomitean puoleen komissio osoittaa, että se on valmis nostamaan työllisyyden kehitysyhteistyöpolitiikkansa eturivin tavoitteeksi ja että sen mielestä taloudellisilla ja sosiaalisilla toimijoilla on oma merkityksensä **köyhyyden poistamisessa synnyttämällä kunnollisia työpaikkoja.** ETSK suhtautuu komission näkemykseen suurella tyytyväisyydellä.

Tällä lausunnolla, jossa ensin luodaan lyhyt katsaus paitsi aiemmin harjoitettuun politiikkaan ja sen tuloksiin Afrikan nykytilanteessa mutta myös tulevaan politiikkaan, on tarkoitus korostaa niitä oleellisia toimia, joihin Euroopan talous- ja sosiaalikomitean mielestä olisi syytä ryhtyä kunnollisten työpaikkojen luomisen edistämiseksi. Tähän pyritään ottamalla huomioon 8. ja 9. joulukuuta 2007 Lissabonissa pidetyssä EU:n ja Afrikan välisessä huippukokouksessa päätetyt suuntaviivat ja toimintaohjelma. Niinpä lausunnossa tukeudutaan erityisesti ETSK:n aiempiin Afrikan kehittämistyötä käsitteleviin lausuntoihin ja muihin asiakirjoihin (1).

(1) CESE 1205/2004, ”Naisjärjestöjen rooli valtiosta riippumattomina toimijoina Cotonoun sopimuksen täytäntöönpanossa”, esittelijä: Susanna Florio, syyskuu 2004.

CESE 1497/2005, ”Sosiaalisten näkökohtien sisällyttäminen talouskumppanuussopimuksista käytäviin neuvotteluihin”, esittelijä: Antonello Pezzini, apulaisesittelijä: Gérard Dantin, joulukuu 2005.

CESE 753/2006, ”Afrikan priorisoiminen: Euroopan kansalaisyhteiskunnan näkökulma”, esittelijä: Adrien Bedossa, toukokuu 2006.

CESE 1713/2007, ”Muuttoliikkeen ja kehityksen mahdollisuudet ja haasteet”, esittelijä: Sukhdev Sharma, joulukuu 2007.

ETSK:n AKT/EU-seurantakomitean raportit kehitysyhteistyön henkilöresursseista, esittelijöinä: Brenda King ja Adrien Bélecki Akouete, toukokuu 2007.

3. Yleisiä huomioita

3.1 Afrikan manner on kirjava kokonaisuus. Se koostuu historialtaan, kulttuuriltaan, etniseltä taustaltaan, luonnonvaroiltaan (malmit, öljy, timantit), ilmastoltaan ja demokraattiselta kehitykseltään toisistaan poikkeavista valtioista, joissa myös hyvän hallintotavan kehittyminen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ovat edenneet eri tahtiin. Tämän vuoksi myös maiden taloudellinen ja sosiaalinen tilanne eroavat toisistaan. Näin ollen Afrikkaa ei helposti voida ymmärtää tai tarkastella kokonaisvaltaisesti ja yksiviivaisesti. Afrikan mailla on kuitenkin myös yhteisiä piirteitä, kuten ennen kaikkea suhteet Eurooppaan, olipa kyse sitten vanhoista, uusista tai yhteisen historian synnyttämistä suhteista, jotka antavat mahdollisuuden yhteiselle tulevaisuudelle, joka puolestaan on altis yhteisille muutoksille.

3.2 Euroopan ja Afrikan välisiä suhteita on uuden vuosisadan globaalissa ympäristössä **voitava kehittää huomattavasti** ottamalla oppia aiemmista kokemuksista. Suhteiden kehittämisessä on tiedostettava tarve rakentaa yhteistä tulevaisuutta pikemminkin yhteisten panosten ja riskien kuin yhteisen historian jaksojen, myötätunnon tai uskollisuuden varassa, näiltä mantereilta peräisin olevien kumppanitahojen välisten ristiriitojen uhallakin.

3.3 Haaste on merkittävä. Afrikkaan, joka sijaitsee vain 15 kilometrin päässä Euroopan mantereesta, kulminoituvat kaikki nyky maailman "suuret riskit", kuten hallitsematon siirtolaisuus, uudet epidemiat, ilmasto- ja ympäristökatastrofit tai terrorismin uhka. Afrikasta löytyy kuitenkin myös paitsi luonnonvarojen myös kulutuksen ja investointien kysynnän suurin potentiaali.

3.4 Euroopan unioni on toki edelleen Afrikan tärkein talouskumppani ja suurin lahjoittajataho. Voimakkaasti Afrikkaan panostavat uudet lahjoittajamaat, etupäässä Kiina mutta myös Intia, Latinalaisen Amerikan suuret maat ja Persianlahden monarkiat sekä jopa Iran, ovat kuitenkin murtaneet tämän historiallisen monopolin. Sitä on ollut murtamassa myös Yhdysvallat, joka haluaa varmistaa energiatoimituksensa, torjua terrorismin uhkaa, ulottaa edemmäs taistelun kristillisten ja demokraattisten arvojen puolustamiseksi sekä vastustaa sitä huolestuttavaa kiinalaisten esiinmarssia (²).

3.5 On kuitenkin selvää, että Euroopan turvallisuus ja sen kyky pitää yllä kestävä kasvua riippuvat vastedes tiiviisti ja välittömästi Afrikan mantereiden kehityksestä ja vakauttamisesta. Keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä ei ole mahdollista, että Eurooppa jäisi yksin vaurauden saarekkeeksi, kun köyhyyden ja kurjuuden leimaama Afrikka on vain 15 kilometrin päässä. Panoksena on kestävä kehitys Euroopan unionissa, jonka vastedes otettava huomioon, että Afrikka on sen "rajana".

3.6 "EU:n Afrikka-strategiaa on pitkään leimannut epätasapainoinen **lahjoittaja-avunsaaja**-suhde, jota värittää vääränlainen 'hyvän omantunnon' ideologia ja yksipuolinen näkemys edustamme. Tämä vanhakantainen ja epärealistinen näkemys on

ollut äärimmäisen vahingollinen. Nyt ajattelua on muutettava ja omaksuttava uudenlainen näkemys kumppanuudesta, joka perustuu tasapuolisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin sekä yhteisten etujen logiikkaan ja jossa tukeudutaan sellaisiin tekijöihin kuin kestäväan kehitykseen ja hyvään hallintotapaan taloudessa, verotuksessa ja yhteiskunnallisissa kysymyksissä, sekä teknologian siirtoon (³)."

3.6.1 Näin ollen voidaan todeta, että strategia, joka perustuu epätasapainoiseen lahjoittaja-avunsaaja- tai rahoittaja-edunsaaja-suhteeseen ja joka aineellistuu erityisesti niissä sopimuksissa, jotka ovat ohjanneet tai ohjaavat EU:n ja Afrikan välisiä suhteita, "on epäonnistunut" (⁴). **Niinpä tilanteen on muututtava.**

Strategia on ajanut Afrikan valtioita erityisesti taloudelliseen riippuvuuteen ja heikentänyt sitä elinvoimaa, jota maat tarvitsevat päästäkseen aktiivisesti osallisiksi maailmataloudesta.

3.6.1.1 Vaikka Euroopan unioni ja monet jäsenvaltiot (usein entiset siirtomaaisännät) sekä Maailmanpankin kaltaiset kansainväliset järjestöt ovat harjoittaneet kehitysyhteistyötä vuosikymmenten ajan, Afrikan äärimmäinen köyhyys on itse asiassa pahentunut ja syventynyt.

3.6.1.2 Kehittyvistä maista tai alueista, kuten Kiinasta, Intiasta, Kaakkois-Aasiasta ja Brasiliasta, on syntymässä kansainväliseen kauppaan vaikuttavia talousmahteja, mutta Afrikan eteneminen ei ole päässyt vauhtiin muutamia harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta.

3.6.1.3 Voidaan kysyä, miten Etelä-Korean kaltaisesta maasta, joka vielä muutama vuosi sitten eli "riisinviljelylle ja riisinviljelystä", on nyt tullut yksi maailman suurimmista elektronikan valmistajista, laivanrakentajista, IT-palvelujen tuottajista ja autonrakentajista, ja miksi näin ei ole tapahtunut Afrikan kohdalla?

3.6.1.4 Eurooppa on edelleen suurin afrikkalaisten tuotteiden tuoja. Vaikka tullit ovat lähes 25 vuoden ajan olleet epäsuhteiset, Afrikan maiden viennin volyymi EU:hun on vähentynyt lähes puolella: 8 prosentista vuonna 1975 2,8 prosenttiin vuonna 2000 suhteessa maailmankaupan volyymiin. Näin ollen pelkkä tullietuuskohtelu ei ole riittänyt. Afrikkalaisten tuotteiden heikko kilpailukyky on rasittanut Euroopan maihin suuntautuvaa Afrikan vientikauppaa.

3.6.1.5 Enimmäkseen luonnonvarojen hyödyntämiseen perustuvan kasvun hedelmät jakautuvat epätasaisesti, mikä syventää eroja. Siten jo ennestään köyhät köyhtyvät ja rikkaat rikastuvat. Tämä on kaukana hyvästä taloudellisesta hallintotavasta ja etiikasta. Moni afrikkalainen sanoutuukin irti nykykehityksestä:

— "Alkuperäisissä lainvastaisesti hankitut ulkomaisiin pankkeihin sijoitetut varat on kotiutettava" (⁵).

(²) Nathalie Delapalme & Elise Colette, *Union Européenne/Afrique: "Le partenariat stratégique"*. Notes de la Fondation Robert Schuman, joulukuuta 2007.

(³) Ote komission jäsenen Louis Michelin pitämästä puheesta EU:n, Kiinan ja Afrikan välisessä kokouksessa, jonka Euroopan komissio järjesti Brysselissä 28. kesäkuuta 2007.

(⁴) Komission jäsenen Louis Michelin vastaus Kigalissa 18.–22. marraskuuta 2007 järjestetyssä AKT:n ja EU:n yhteisen parlamentaarisen edustajakokouksen täysistunnossa käytettyyn puheenvuoroon.

(⁵) Afrikan unionin ylimääräinen työlisyyttä ja köyhyyden torjumista käsitellyt huippukokous, joka järjestettiin 3.–9. syyskuuta 2004 Ouagadougoussa. Loppujulkilausuman 16 artikla.

— ”Huono hallintotapa tuhoaa meidät. Jotkin maat ovat jopa köyhempiä nyt kuin ennen öljyn ja timanttien hyödyntämistä. Joissakin maissa valtaapitävien henkilökohtainen omaisuus on suurempi kuin valtionvelka! Tauti ei tule ulkopuolelta vaan meistä itsestämme” ⁽⁶⁾.

4. Kairosta Lissaboniin: Afrikan ja EU:n välinen uusi strategia

4.1 Tähän asti harjoitetulla politiikalla ja siihen osoitetulla rahoituksella ei ole kaikissa tapauksissa päästy toivottuun tulokseen etenkin kunnollisten työpaikkojen aikaansaamisessa. Näin ollen tilanne ei voi jatkua ennallaan, ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitea onkin tyytyväinen 8. ja 9. joulukuuta 2007 Lissabonissa pidetyn huippukokouksen myönteisiin tuloksiin. Se panee tyytyväisenä merkille poliittisen tahdon, jonka ansiosta Afrikan ja Euroopan yhteistyötä ja sen myötä myös niiden välisiä kaupallisia ja poliittisia suhteita on mahdollista paitsi täydentää myös muuttaa ja suunnata uudelleen.

4.2 Voidaankin sanoa, että nyt kun Kairon kokouksesta on kulunut seitsemän vuotta, Lissabonin kokous on luonut pohjan Afrikan ja Euroopan unionin uudelle tasavertaiselle strategiselle yhteistyökumppanuudelle, joka perustuu yhteisiin arvoihin, periaatteisiin ja etuihin ja mahdollistaa siten kansainvälisiin haasteisiin tarttumisen yhdessä. Näitä haasteita ovat muun muassa rauha ja turvallisuus, hallinto ja ihmisoikeudet, siirtolaisuus, energiakysymykset ja ilmastonmuutos, kauppa, infrastruktuuri ja kehitys.

4.3 Strategian omaleimaisuus ja uutuus näkyvät sisällön ohella siinä, että se käsittää toimintavaiheen julkilausuman lisäksi kahdeksan ensisijaisen toimen ohjelmaa (ks. lausunnon liite I), jotka palvelevat eräänlaisena ohjenuorana tai toimintasuunnitelmana. Niiden tarkoituksena on konkretisoida Afrikassa ja Euroopassa määriteltävien valintojen ja strategisten prioriteettien täytäntöönpano. Näiden kahdeksan, Cotonoun sopimuksen tavoin hyvin kunnianhimoisen toimintaohjelman toteutumisen edistymistä arvioidaan seuraavassa huippukokouksessa vuonna 2012.

4.4 Euroopan talous- ja sosiaalikomitean mielestä on myönteinen asia, että sinänsä tärkeiden periaatejulistusten ohella on nyt saatu aikaan työsuunnitelma, jonka avulla julistukset voidaan panna täytäntöön ja niiden toteutumista voidaan arvioida jo vuonna 2010.

4.5 ETSK korostaa, että kaikki kahdeksan toimintaohjelmina toteutettavaa kumppanuutta voivat edistää kunnollisten työpaikkojen luomista poliittisen päätöksen tekemisestä lähtien, kun toimintaohjelmia täydennetään erityisellä työllisyyspolitiikalla (ks. tekstijakso 7).

4.6 Huippukokouksen julistuksista ja molempien osapuolten ilmaisemasta hyvästä tahdosta huolimatta osa afrikkalaisista kumppaneista toi esiin strategiaan liittyviä vaikeuksia ja kompastuskiviä. Vaikka uusi strategia merkitsee tasavertaista kumppanuutta, heidän mielestään sillä voi ei voida noin vain pyyhkiä pois suhteita, joita hallitsija-hallittava-asetelman katsotaan vielä nykyäänkin leimaavan:

⁽⁶⁾ Erään länsiafrikkalaisen ranskankielisen maan talous- ja sosiaalineuvoston (CES) puheenjohtajan käyttämä puheenvuoro UCESAn (Afrikan talous- ja sosiaalineuvostojen liitto) yleiskokouksessa, joka järjestettiin 13.–14. marraskuuta 2007 Ouagadougoussa.

— EU:n byrokratiaa arvosteltiin ankarasti: ”Kiinan kanssa on toisin, sillä se toimittaa nopeasti tarpeelliset traktorit.”

— EU:ta vaadittiin joko hyvittämään Afrikalle siirtomaa-aikana siltä riistetty omaisuus tai ottamaan vastaan Afrikan siirtolaiset.

— Esitettiin epäilyjä, voidaanko talouskumppanuussopimuksia tehdä aidossa kumppanuuden hengessä.

— Suhtautumisessa Zimbabwen kriisiin esiintyvistä voimakaista mielipide-eroista esitettiin tuomitsevia näkemyksiä.

Näin ollen edessä on vielä pitkä ja kivinen tie ennen kuin molemmat osapuolet voittavat haasteet uudessa luottamuksen hengessä.

4.6.1 Niinpä ETSK toteaa tasavertaisen kumppanuuden hengessä, että Afrikan maiden hallitusvallan käyttäjät ovat **ennen muuta itse vastuussa hyvästä hallintotavasta, korruption torjumisesta** sekä suorien tai ulkomaisten investointien ohjaamisesta köyhyyden poistamiseen. Afrikan maiden suvereni-teettia vahvistava vastuunotto on uudistetun kumppanuuden vääjäämätön vaihe. Uuden tasavertaisen kumppanuuden omaksuminen Euroopan unionin ja Afrikan välillä on siten tärkeä periaate, joka saa ilmauksensa pyrkimyksessä luoda kunnollisia työpaikkoja.

4.7 ETSK panee tyytyväisenä merkille, että julkilausumassa annetaan sija kansalaisyhteiskunnalle paitsi institutionaalisella tasolla (EU:n Euroopan talous- ja sosiaalikomitean ja Afrikan unionin talous- ja sosiaalineuvostojen väliset suhteet) ⁽⁷⁾ myös kaikkiin järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan muodostaviin valtioista riippumattomiin toimijoihin nähden ⁽⁸⁾. Tältä osin on otettava epäonnistumisenkin uhalla huomioon Cotonoun sopimuksen täytäntöönpanon vaikeudet, jotta ilmaistu poliittinen tahto voidaan konkretisoida.

Komitea suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti siihen, että EU:n ja Afrikan välisessä strategiassa pääpaino on koko Afrikan kehityksessä.

5. Kunnollisten työpaikkojen luominen tehokkaan EU-Afrikan strategian välttämätön tavoite

5.1 EU:n ja Afrikan välisen strategian 55 artiklassa todetaan seuraava: ”Työllisyyskysymyksiä ja etenkin sosiaaliturvaa, riittämättömiä työllistymismahdollisuuksia sekä kunnollisten työpaikkojen saamisen edistämistä Afrikassa tullaan käsittelemään yhteisesti siten, että etusija annetaan virallisessa taloudessa hyödyllisten työpaikkojen luomiselle, huonojen elin- ja työolojen kohentamiselle YK:n työllisyysohjelman mukaisesti sekä epävirallisen talouden siirtämiselle osaksi virallista taloutta”.

5.2 Komitea on tyytyväinen siihen, että EU:n ja Afrikan välisessä strategiassa otetaan virallisesti huomioon kunnollisten työpaikkojen kysymys, sillä komitea katsoo, että kunnollisten työpaikkojen määrän lisääminen ja niiden laadun parantaminen ovat keskeisellä sijalla epätasa-arvon ja köyhyyden vähentämisessä sekä sosiaalisessa osallistamisessa. Nämä puolestaan ovat välttämättömiä tekijöitä äärimmäisyysliikkeiden ja konfliktien kitkemiseksi ja valtioiden vakauttamiseksi.

⁽⁷⁾ Vrt. julkilausuman 104 ja 105 artikla.

⁽⁸⁾ Vrt. julkilausuman 106–110 artikla.

6. Afrikan työllisyystilanne

Työllisten osuus Afrikassa on korkea (68,6 prosenttia). Myös työttömyysaste on korkea (10,3 prosenttia), mutta **suurin ongelma on kunnollisten ja tuottavien työpaikkojen puute: 46,2 prosenttia väestöstä, josta 55,4 prosenttia asuu Saharan eteläpuoleisessa Afrikassa, joutuu tulemaan toimeen alle dollarilla päivässä.** Toisin sanoen merkittävä osa työllistetyin väestön työpaikoista on epävirallisia, yleensä omavaraisalouden työpaikkoja. Näiden osuus kaikista työpaikoista yhteensä on 68 prosenttia, ja niistä 57,2 prosenttia on maatalouden alkutuotannossa, jossa huomattava osa työntekijöistä on nuoria ja naisia. Naisilla onkin ratkaiseva rooli talouksien ja perheiden keskushenkilöinä ja afrikkalaisen talouden ja yhteiskuntarakenteen peruspilareina (ks. lausunnon liite II).

7. Kunnollisten ja tuottavien työpaikkojen luominen

Ensisijaisena tavoitteena on luoda Afrikkaan vapaasti valittavissa olevia kunnollisia ja tuottavia työpaikkoja, sillä vain siten voidaan tehokkaasti kitkeä köyhyyttä, rakentaa ihmisarvoista elämää sekä kehittää tehokasta ja kaikkien ulottuvilla olevaa sosiaaliturvaa. Tämä toteutetaan ottamalla sukupuolinäkökohdat ja nuorisokysymys huomioon kaikilla tasoilla, sillä nuorissa on Afrikan tulevaisuus, ja nuoret voivat toimia solidaarisuuden sanansaattajina sukupolvien välillä.

Ilman tuottavia työpaikkoja kunnollisen elintason, taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tai yksilöiden kasvun tavoittelu on turhaa. Näihin tavoitteisiin päästään ennen kaikkea kehittämällä henkilöresursseja ja yksityisen sektorin yrityksiä. Tavoitteiden täysimääräinen saavuttaminen puolestaan edellyttää, että niihin voidaan pyrkiä yksilön kehitystä suosivissa oloissa, joissa toteutuvat demokratia, oikeusvaltion periaatteet, hyvä hallintotapa sekä ihmisoikeuksien ja sosiaalisten oikeuksien kunnioitus.

Lissabonin huippukokouksessa hyväksytyssä EU:n ja Afrikan välisessä strategiassa työllisyyskysymys näkyy kautta linjan. Tämän tekstijakson tavoitteena on syventää tätä ratkaisevan tärkeää kysymystä suuntautumisvaihtoehtoja analysoiden. Siksi pohditaan tavoitteeseen pääsyn kannalta keskeisiä välineitä: menetelmä on lähinnä makrotaloudellinen. Sitä vastoin toimien moninaisuuden vuoksi olisi myöhemmin syytä laatia luettelo eurooppalaisten valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden kehitysyhteistyötoimista Afrikassa siten, että luettelossa näkyvät niiden loppuun saattamat ohjelmat ja erityisesti yhteistyössä työpaikkojen luomiseen osallistuvien paikallisten yhteisöjen ja/ tai ryhmittymien (osuuskunnat, puutarhanviljely-yhdistykset, opetus- tai terveydenhoitolaitokset) kanssa toteutetut ohjelmat.

Euroopan talous- ja sosiaaliskomitea painottaa kuitenkin edellä todetun lisäksi voimakkaasti sitä, että **Afrikan kehittäminen sekä kunnollisten ja tuottavien työpaikkojen luominen voi toteutua vasta entistä vakaammissa Afrikan valtioissa.** Moni Afrikan maa kamppailee kuitenkin edelleen loputtomien konfliktien kourissa. Laajoja pakolaisvirtoja synnyttävät konfliktit ovat kymmenen viime vuoden kuluessa syösseet vakavaan kriisiin Guinean, Liberian ja Sierra Leonen, joissa on runsaasti luonnonvaroja, varsinkin timantteja ja puuta, puhumattakaan Sudanin ja Darfurin kriisistä, Pohjois-Ugandan ”unohdetusta sodasta”, Keski-Afrikan tasavallan itä- ja pohjoisosien

jatkuvista levottomuuksista tai Kongon konfliktista. Näin ollen Euroopan unionilla ja kansainvälisellä yhteisöllä yleisesti on tärkeä rooli tässä Afrikan mantereeseen tulevaisuuden kannalta ratkaisevassa kysymyksessä. On nimittäin selvää, että vaikka työllisyyttä parantamalla voidaan lisätä Afrikan maiden vakautta, Afrikan valtioiden epävakaat olot ovat kehityksen tiellä ja estävät siten työpaikkojen syntymisen — kaikkien niiden hirmutekojen ohella, joita kukaan ei voi sivuuttaa tai hyväksyä.

7.1 Runsaasti työpaikkoja synnyttävän kasvun edistäminen

7.1.1 Vuosi 2006 oli Afrikan talouskasvun hyvä vuosi: Pohjois-Afrikan talous kasvoi 6,3 prosenttia ja Saharan eteläpuoleisen Afrikan 4,8 prosenttia. Tosin erot valtioiden välillä olivat suuret.

7.1.2 Luvut ovat merkittävät etenkin Euroopan unionin tuloksiin verrattuna. Kun kuitenkin otetaan huomioon Afrikan paikallaan polkeva tai jopa taantuva tuottavuus, huonosti suunnatut investoinnit, teollisuus- tai maataloustuotannon enimmäkseen heikko lisäarvo, räjähdysmäinen väestönkasvu ja huutava pula kunnollisista työpaikoista, **kasvun olisi oltava kaksinumeroinen työpaikkojen määrän lisäämisen ja niiden laadun parantamisen mahdollistamiseksi.** Arvioiden mukaan tarvitaan vähintään 9 prosentin kasvu, jotta voidaan tarkastella luottavaisin mielin vuosituhaten kehitystavoitteita. Nämä tavoitteet eivät kuitenkaan valitettavasti sisällä työllisyystavoitteita.

7.1.3 Kasvu on synnyttänyt niukasti työpaikkoja, koska se on alun perin huonosti suunnattu. Usein kasvun taustalla on lisääntynyt luonnonvarojen hyödyntäminen, jota leimaavat usein lähes ala-arvoiset työolot ja jonka kannattavuus on hiljattain noussut räjähdysmäisesti varsinkin öljyntuottajamaissa raakaöljyn hinnannousun ansiosta. Epävakaa ja kurssiheilahteluille altis öljyala ei kuitenkaan synnytä lisää työpaikkoja. Sama koskee muita luonnonvaroja, koska ne tuodaan Eurooppaan yleensä jalostamattomina. Lisäksi keskiluokka nauttii kasvun sadosta yleensä tuontituotteiden muodossa. Näin ollen ei myöskään tämäntyyppinen kulutus edistä paikallista työllisyyttä.

7.1.4 Raakaöljystä saatava voitto, josta ei aina tiedetä, missä ja miten se hyödynnetään, olisi investoitava korkean lisäarvon jalostustuotteiden valmistukseen, joka puolestaan saa aikaan runsaasti työpaikkoja lisäävää kasvua. Sama pätee muihin luonnonvaroihin tai maatalouteen, joka voi niin ikään edistää maatalouden elintarviketuotannon kehittämistä hyvin järjestelmällisen, riittävästi rahoitetun ja ensisijaistetun maatalouspolitiikan avulla (vrt. lausunnon kohta 7.4 ja liite IV).

7.1.5 Pelkkä raaka-aineiden hyödyntäminen tai perinteinen maatalouden suurtuotanto (sokerijuurikkaiden, puuvillan, banaanin, maapähkinän tai kaakaon tuotanto) ei siis luo mahdollisimman laajalti työpaikkoja synnyttävää kasvua. Kasvua saadaan aikaan kehittämällä jalostusteollisuutta, jossa valmistetaan pitkälle kehiteltyjä, suurta lisäarvoa tuovia tuotteita. Tämä on paras keino paitsi välttää pitkällä aikavälillä ulkomaankaupan vaihtosuhteen heikkeneminen myös keino mahdollistaa osallistuminen ensin alueiden talouteen ja myöhemmin maailmantalouteen ja hyötyä siitä mentäessä kohti uutta kehitysvaihetta.

7.2 Investointien suuntaaminen tuotannon monipuolistamiseen

Ilman kasvua työpaikkoja syntyy niukasti tai ei ollenkaan, mutta kasvukaan ei ole mahdollista ilman laadukkaita investointeja.

On yleisesti tunnustettu tosiasia, että huomattava kasvu perättäisinä varainhoitovuosina (vrt. kohta 7.1.2) edellyttää investointiastetta, joka on noin 22–25 prosenttia bruttokansantuotteesta. Viime vuosina investointiaste on ollut vain noin 15 prosenttia. Pyrittäessä tällaisen kasvuvauhdin saavuttamiseen voidaan yksilöidä kaksi investointien lähdettä.

7.2.1 Endogeeniset investoinnit

7.2.1.1 Ensinnäkin kyse on investoinneista aloihin, jotka tuovat suurta lisäarvoa ja (tai) joilla on suuri tuotantokapasiteetti ja joilla siten on myös suuri potentiaali työpaikkojen luojina: infrastruktuurit, maatalous ja kestävä kehitys, ympäristönsuojelu, kulttuuriteollisuus, liikenne, kalastus, metsätalous, IT-ala ja teollisuus (jalostusteollisuus ja lopputuotteet). Toiseksi kyse on investoinneista aloihin, jotka ovat mukana luomassa suorien ulkomaisten investointien houkuttelemiseen soveltuvia oloja. On myös syytä pyrkiä luomaan suotuisaa kiertokulkua, jossa endogeeniset investoinnit saavat aikaan tuotantoa, kauppaa ja voittoja, mikä puolestaan synnyttää lisää endogeenisiä investointeja.

7.2.1.2 Endogeeniset investoinnit tai taloudellisten resurssien valjastaminen voisivat auttaa Afrikkaa päättämään itsenäisesti kehityksen painopistealueita sen sijaan, että niitä ohjaisivat suorat ulkomaiset investoinnit.

7.2.1.3 Mistä varat endogeenisiin investointeihin?

- Luonnonvarojen (öljy, kaasu, hiili, timantit, puu, malmi, kromi, platina, koboltti, kulta, mangaani, kupari, rauta, uraani jne.) ⁽⁹⁾ synnyttämän valtavan välittömän tai välillisen hyödyn valjastaminen on tällainen tekijä. (Miten tämä hyöty on nykyisin valjastettu? Mitä tapahtuu esimerkiksi sokerista saatavalle tuotolle — siitä maksettiin kolminkertainen maailmanmarkkinahinta?)
- Arvonlisäveron käyttöönotto on lisännyt julkisen vallan tuloja vain niukasti. Tässä on kehittämisen varaa.
- Tietyissä maissa veronkannon parantamisella voitaisiin verotulot kaksinkertaistaa.
- Verotulojen osuudessa bruttokansantuotteesta on huomattavia eroja (Algeriassa ja Angolassa osuus on 38 prosenttia, Nigerissä, Sudanissa ja Tšadissa alle 10 prosenttia). Tämä osoittaa, että maissa, joissa osuus on vähäinen, on mahdollisuus kasvattaa verotuloja tuntuvasti.
- Muutetaan epävirallinen työ viralliseksi, mikä laajentaisi verotuspohjaa ja siten myös tulopohjaa.

⁽⁹⁾ Pelkästään Afrikassa on noin puolet maailman kromiesiintymistä (etenkin Zimbabwe ja Etelä-Afrikassa). 90 prosenttia platinavaroista sijaitsee Etelä-Afrikassa ja 50 prosenttia koboltivaroista Kongon demokraattisessa tasavallassa ja Sambiassa.

Mainitut parannukset yhdessä olisivat omiaan voimistamaan julkisen vallan politiikkaa määrällisesti ja laadullisesti.

— Siirtotyöläisten rahalahetykset ovat tärkeä kehityksen lähde monissa maissa ⁽¹⁰⁾. Niiden osuus vuonna 2004 oli noin 16 miljardia dollaria. Lasketut ja virallisen laskennan ulkopuolelle jäävät varat muodostavat suuremman osan taloudellisista resursseista kuin julkinen kehitysapu ja suorat ulkomaiset investoinnit. Rahalahetykset eivät johda velkaantumiseen, ja jos ne lähetetään Afrikan maiden virallisen pankkijärjestelmän kautta — kunhan ne ovat varmoja, luotettavia ja tehokkaita, niillä voi olla huomattava vaikutus investointikapasiteettiin. Jo pelkästään tämä seikka on osoitus **maahanmuuton merkityksestä afrikkalaisille maille**. Asian merkitys edellyttää sitä, että EU, sen yksittäiset jäsenvaltiot ja kyseessä olevat Afrikan valtiot käyvät perusteellisia keskusteluja kaikista mukautuksista muuttovirtojen sääntelyssä ⁽¹¹⁾.

— Pääomakato vie edelleen huomattavia määriä Afrikan maiden investointiresursseista. **Pääomakato on kaksi kertaa niin suuri kuin koko Afrikan kokonaisvelka** ⁽¹²⁾. Osa asiantuntijoista pitääkin Afrikkaa muun maailman ”nettovelkojana”. Tuottaviin investointeihin suunnattuina näillä varoilla voitaisiin luoda työpaikkoja ja varmistaa suuren väestöosan tulonsaanti. Aivoviennin tyrehdyttämisen lisäksi, kuten joissakin Euroopan maissa on tehty, Euroopan maiden hallitukset voisivat harkita väliaikaista velkojen anteeksiantoa pääoman kotiuttamiseksi.

Näiden muutosten avulla ja toteuttamalla tarvittavat uudistukset erityisesti rahataloudessa ja talousarviossa Afrikka kykenisi valjastaman entistä suuremman osan varoistaan omaehtoisten tuottavien investointien rahoitukseen.

7.2.2 Suorat ulkomaiset investoinnit

Suorilla ulkomaisilla investoinneilla on ratkaiseva merkitys Afrikan talouskehityksessä. Niiden asema on keskeinen, sillä vastaanottavien maiden kehitysprosessiin oikein suunnattuina ne tuovat pääomaa, teknologiaa sekä osaamista ja ammattitaitoa näihin maihin ja mahdollistavat pääsyn markkinoille. Tämä puolestaan tehostaa voimavarojen hyödyntämistä ja lisää tuotantoa.

7.2.2.1 Suorat ulkomaiset vuosittaiset investoinnit Afrikkaan kaksinkertaistuivat 1980-luvulla 1970-lukuun verrattuna ja nousivat 2,2 miljardiin dollariin. 1990-luvulla niiden arvo oli jo 6,2 miljardia dollaria ja 13,8 miljardia dollaria vuosina 2000–2003. Afrikan osuus on silti vain noin 2–3 prosenttia maailmanlaajuisista investoinneista. Investoinnit Afrikan maihin olivat huipussaan 1970-luvun puolessavälissä 6 prosentin osuudella, mikä oli alle 9 prosenttia kehitysmaihin suunnatuista investoinneista. Vuonna 1976 osuus oli 28 prosenttia.

⁽¹⁰⁾ Vrt. ETSK:n 12. joulukuuta 2007 antama lausunto ”Muuttoliikkeen ja kehityksen mahdollisuudet ja haasteet” (CESE 1713/2007), esittelijä: Sukhdev Sharma.

⁽¹¹⁾ ETSK:n ja UCESAn (Afrikan talous- ja sosiaalienvostojen liitto) toinen yhteiskokous, puheenjohtajien julistus.

⁽¹²⁾ UNCTADin raportti Afrikan talouskehityksestä, 26. syyskuuta 2007.

7.2.2.2 Afrikan maihin suunnatuille suorille ulkomaisille investoinneille on tyypillistä, että niihin houkuttelevat usein näiden maiden luonnonvarat. Tämä selittää myös investointien epätasaisen jakautumisen Afrikan maiden välillä. Keskimäärin kolme neljäsosaa suorista ulkomaisista investoinneista on kahden viime vuosikymmenen kuluessa tehty 24:een Afrikan maahan, joiden toimeentulo riippuu öljystä ja malmista.

7.2.2.3 Suorat ulkomaiset investoinnit on suunnattava uudeleen erityisesti jalostussektoreihin, jolloin varmistetaan kilpailukykyisen ja teknologian siirrosta hyötyvän tuotannon monipuolistaminen. Houkutellakseen monipuolisia ja tehokkaita ulkomaisia investointeja Afrikan on pyrittävä edelleen luomaan investoinneille otolliset ja puoleensavetävät puitteet. Ulkomaiset investoinnit ovat nimittäin mahdollisia ja niillä voidaan edistää kehitystä vain tiettyjen ehtojen täyttyessä, joita ovat laadukkaat taloudelliset rakenteet ja infrastruktuurit, markkinoiden riittävä koko — minkä vuoksi alueellinen integraatio on hyvin tärkeä — työvoiman kouluttaminen (vrt. kohta Henkilöresurssit), julkisen vallan vahvistaminen ja vakauttaminen sekä hyvä hallintotapa. Tehokkaat suorat ulkomaiset investoinnit edellyttävät lisäksi, että ne otetaan huomioon kansantaloudellisessa suunnittelussa sekä alueiden eri tasoilla ja maailmanlaajuisesti. Tässä tarkoituksessa todellisen kansallisen kehitysstrategian suunnittelu on toteuttava samalla tavoin kuin tehtiin 1970- ja 1980-luvuilla Kaakkois-Aasian maiden kohdalla.

7.2.2.4 Suorat ulkomaiset investoinnit eivät kuitenkaan ole ratkaisu kaikkiin ongelmiin, kuten hyvää hallintotapaa, demokratiaa, oikeusvaltion periaatteita, ihmisoikeuksien kunnioittamista, korruptiota tai pääomakatoa koskeviin kysymyksiin. Onkin syytä korostaa, että Kiinasta peräisin olevat investoinnit ovat lisääntyneet huomattavasti viime vuosina etenkin diplomaattisten ponnistelujen ansiosta; niiden kohokohta oli Kiinan ja Afrikan välillä järjestetty huippukokous. Kiinan investoinnit keskittyvät lähes yksinomaan kaivannaisteollisuuteen. Näin Kiina haluaa varmistaa niiden raaka-aineiden saannin, joita se tarvitsee taloutensa kasvun ylläpitämiseen.

7.2.2.5 Kiinan ja Afrikan välinen kauppa on 20-kertaistunut kymmenessä vuodessa: kun sen arvo vuonna 1998 oli 3 miljardia dollaria, vuonna 2006 se oli jo 55 miljardia dollaria. Afrikan näkökannalta Kiinan investoinnit herättävät tosin myös paljon kysymyksiä. Kaupalla pönkitetään usein hallituksia, joiden politiikalla ei edistetä demokratiaa, oikeusvaltion periaatteiden kunnioittamista eikä köyhyyden poistamista⁽¹³⁾. Darfurin konflikti on valaiseva esimerkki, samoin kuin Kiinan kanta Zimbabwen kysymyksessä. Kehitysyhteistyöpolitiikan näkökulmasta Kiinan malli on sitä paitsi kyseenalainen (vrt. lausunnon liite III).

7.2.2.6 EU:n jäsenvaltiot investoivat runsaasti Afrikan maihin. Investointien lisäämiseksi voidaan harkita seuraavia toimia:

- Tarjotaan EU:n yritysille konkreettisia kannustimia esimerkiksi veroluottojen muodossa.
- Hyödynnetään nykyisiä kehitysyhteistyövälineitä sen jälkeen kun niitä on ensin tarkistettu ja parannettu. Vahvistetaan

esimerkiksi Euroopan investointipankin suorituskykyä ja investointikehystä tekemällä siitä yksityisen sektorin tehokas rahoituslähde.

- Perustetaan takuuväline/-elin tarkoituksenmukaisesti rahoitteille investoinneille Cotonoun sopimuksen 77 artiklan 4 kohdan mukaisesti.

7.3 Pk-yrityksistä talouskehityksen työväline

Yksityisen sektorin vahvistaminen ja monipuolistaminen on ratkaisevassa asemassa kestävän kehityksen, työpaikkojen luomisen ja siten köyhyyden vähentämisen kannalta.

Useimmissa Afrikan maissa epävirallinen sektori on kuitenkin jokseenkin löyhästi sidoksissa yhtäältä mikroyrityksiin, jotka keskittyvät lähinnä sosiaalisen toimeentulon varmistamiseen eivätkä siten varsinaisesti edistä taloutta, sekä toisaalta suurien ulkomaisten yritysten tytäryhtiöihin, jotka toimivat miltei täysin omavaraisesti eivätkä siten juurikaan piristä paikallistaloutta.

Näin ollen on syytä edistää pk-yritysten esiintuloa, sillä ne ovat yhtenäisen talousrakenteen peruskivi ja **vauhdittavat Afrikan kehitykselle välttämättömän yksityissektorin kehittämistä.**

Pk-yritysten tukeminen edellyttää erityisesti seuraavia toimenpiteitä:

- Syvennetään alueellista integraatiota (vrt. kohta 7.8) paikallismarkkinoiden suppeuden kompensoimiseksi.
- Kevennetään hallinnollista taakkaa, lisätään oikeuslaitoksen uskottavuutta, mukautetaan perusrakenteita, myös muita kuin aineellisia (esimerkiksi viestintää) näiden tarpeiden mukaisesti.
- Tarjotaan taloudellisia mahdollisuuksia (vrt. endogeenisiä investointeja käsittelevä kohta 7.2.1) pk-yritysten perustamiseen ja niiden toiminnan rahoittamiseen. Tässä tarkoituksessa on parannettava erityisesti yritysilmastoa esimerkiksi markkinointiin, autettava pk-yrityksiä vastaamaan virallisen talouden vaatimuksiin sekä laajennettava rahoituksen tarjontaa turvautumalla entistä useammin rahoituspalvelujen ulkopuoliseen yksityiseen sektoriin.
- **Euroopan unionin on nostettava pk-yritysten kehittäminen osaksi Afrikan kehitysyhteistyöpolitiikkaa.** EU:n on edistettävä jäsenvaltioissa ja jäsenvaltioiden yritysten keskuudessa pk-yritysten perustamista edistämällä investointeja verokannustimin (esimerkiksi veroluotoin, korkotuettu lainoin ja EIP:n avulla).

- Kannustetaan järjestelmälliseen teknologian (ammattitaidon ja osaamisen) siirtoon, mikä voi aikanaan synnyttää tutkimus- ja kehittämisohjelmia. Laitteiden ja teollisuustuotteiden toimitussopimuksia tekevien eurooppalaisten yritysten olisi sitouduttava teknologian siirtoon (niin toimitaan Kiinan kanssa mm. ydinenergian ja ilmailun aloilla): näin olisi syytä toimia myös Afrikan kohdalla vähemmän pitkälle kehitetyissä tuotteissa, joissa rahoituspanokset ovat tosin vähäisemmät).

⁽¹³⁾ AKT:n ja EU:n yhteinen parlamentaarinen edustajakokous. Mietintöluonnos AKT-valtioihin tehtävistä suorista ulkomaisista investoinneista. Esittelijöinä Astrid Lulling ja Timothy Harris. Kigali, marraskuu 2007.

- Kehitetään ja perustetaan yrityshautomoita liittämällä koulutukseen yrittäjyyteen kannustaminen.
- Kehitetään yhteenliittymiä ja yhteisyrityksiä nivomaan toisiinsa Afrikan ja Euroopan maiden yritysten toiminnan osa-alueita (pääomavirrat, työvoima, johtaminen).

7.4 Kehitetään nykyaikaista ja kilpailukykyistä maataloutta

Maaseudun kehittämisessä tärkeät alat, kuten maatalous, kalastus ja metsätalous, on nostettava Afrikan kehityksen strategiseksi painopistealueeksi. Nämä alat ovat kehityksen peruspilareita ja laajasti harjoitettuna muodostavat talous- ja yhteiskuntaelämän perustan. Niiden kehittäminen on siten välttämätöntä tavoiteltaessa omavaraisuutta elintarviketuotannossa, sillä ne ovat olennainen osa Afrikan maiden taloutta, edesauttavat väestön elinolojen vakauttamista, puhumattakaan niiden suuresta potentiaalista työpaikkojen luomisessa. Kun otetaan huomioon, että 57,2 prosenttia Afrikan työssäkäyvistä väestöstä saa toimeentulonsa maataloudesta (vastaava luku teollisuusmaissa on 5 prosenttia), on hämmästyttävää, että vain 1 prosentti Euroopan yhdeksän kehitysrahaston määrärahoista on suunnattu maatalouteen. Tämä vahvistaa ajatusta, että kansalaisyhteiskunnan edustajat ja etenkin maanviljelijät on kutsuttava mukaan kansallisten maaohjelmien valmisteluun. Vertailun vuoksi todettakoon, että Maailmanpankin varoista 8 prosenttia on suunnattu maatalouteen. Pankki on itse myöntänyt, että osuus on liian pieni.

Maatalouden raaka-aineiden ja siten myös elintarvikkeiden maailmanmarkkinahinnan nousun vuoksi on entistäkin tärkeämpää, että maataloutta kehitetään asteittain sellaisen vastuullisen, hyvin jäsenyneen sekä pitkälle, keskipitkälle ja lyhyelle aikavälille hyvin suunnitellun maatalouspolitiikan avulla, **jonka budjetointi ja rahoitus laajasti ymmärrettynä asetetaan etusijalle** ja jota mukautetaan Afrikan maiden tarpeisiin sopivaksi alueellista toimintamallia unohtamatta.

Kyseistä maatalouspolitiikkaa voidaan sen maksimaalisen onnistumisen takaamiseksi kehittää ja harjoittaa vain afrikkalaisten maatalousjärjestöjen tuella ja suojamekanismeja siihen sisällyttämällä: Ei ole järkevää, että esimerkiksi Senegaliin tuodaan riisiä Aasian maista, vaikka sillä on jokiseudulla omat, kastelujärjestelmien turvaamat viljelymahdollisuutensa, joita ei ole valjastettu hyötykäyttöön.

Lausunnon liitteessä IV esitetään näkökohtia, jotka voisivat tarjota perustan järkevälle maataloussektorin työllisyyspolitiikalle.

7.5 Henkilöresursseista työllisyyspolitiikan kulmakivi

Henkilöresurssien kehittäminen on kehittämisstrategioiden vääjäämätön osa. Koulutuksella on tärkeä rooli joustavan ja monipuolisiin työtehtäviin kykenevän ja ammattitaitoisen työvoiman kouluttamisessa. Henkilöstöresurssien suunnittelusta vastaavien onkin yhdessä talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kanssa kartoitettava työpaikkojen ja työmarkkinoiden tarpeita, laadittava keskipitkän ja pitkän aikavälin ennusteita sekä ennakoitava koulutuksen ja työllisyyden vastaavuuteen liit-

tyviä keskeisiä ongelmia ja haasteita. Tässä mielessä nousevien talousmaiden tai viime aikoina huomattavasti kehittyneiden maiden, kuten Etelä-Korean, esimerkki on valaiseva.

Keskeiselle sijalle on nostettava myös EU:n jäsenvaltioiden kokemus koulutusasioissa sekä kohdennetussa ja selektiivisessä rahoituksessa, jonka jäljitettävyyttä on varmistettu. Tätä silmällä pitäen EU tarjoaa monia koulutushankkeita, joihin afrikkalaiset opiskelijat voivat osallistua. Se on hyvin tärkeää, koska Afrikan kehitys on riippuvainen hyvin koulutetuista ihmisistä.

Lausunnon liitteessä V tehdään selkoa toimenpiteistä, joiden avulla henkilöresursseista voidaan tehdä työllisyyden kehittämisen painopisteala.

7.6 Alueellinen integraatio

Yleisesti tiedostetaan, että Afrikan maiden välisen kaupan kehittämisen ja talousalueen laajentamiseen on olemassa mittavasti potentiaalia.

Taloudellinen integraatio alueiden eri tasoilla on edennyt huomattavasti etenkin Afrikan unionin perustamisen myötä, mutta taloudellisen potentiaalin täysipainoisessa hyödyntämisessä on vielä parantamisen varaa. Siten on tarpeen parantaa tullimenettelyjen yhdenmukaistamiseksi toteutettujen toimien yhteensovittamista, vähentää tullitariffiteitä ja muita kuin tullisteitä, kehittää liikenne- ja viestintäsektoria lisäämällä investointeja paikallisen infrastruktuurin kehittämiseen sekä varmistaa kansalaisten vapaa liikkuvuus poistamalla viisumipakko. Tämä kaikki on osa pyrkimystä yhtenäiseen kokonaisuuteen tähtäävään **aluekehityspolitiikkaan**.

Afrikan taloutta on kehitettävä ennen kaikkea kehittämällä Afrikan maiden sisämarkkinoita siten, että niillä voidaan saada aikaan endogeenistä kasvua, joka puolestaan johtaa Afrikan vakauttamiseen ja mahdollistaa maanosan aseman lujittumisen maailmantaloudessa. Alueellinen integraatio ja sisämarkkinoiden kehittäminen toimivat tukipisteinä ja ponnahduslautana Afrikalle, jotta se pääsisi myönteisellä tavalla osaksi maailmankauppaa.

Tältä osin Euroopan talous- ja sosiaalikomitea pitää valitettavana, ettei talouskumppanuussopimuksia koskevia **alueellisia neuvotteluja** ole toistaiseksi saatu päätökseen, kun otetaan huomioon, että sopimusten yhtenä tavoitteena on juuri taloudellinen integraatio.

7.7 Sosiaalidialogi

Sosiaalidialogi on välttämätön ja keskeinen edellytys kunnollisten ja tuottavien työpaikkojen aikaan saamiseksi. Siksi sen on oltava oleellinen osa yhteisen strategian toteuttamista. Työmarkkinaosapuolten kokonaisvaltainen osallistuminen talous- ja yhteiskuntaelämään varsinkin työehtosopimusneuvottelujen avulla on demokratian vaatimusten mukaista ja toimii yhteiskunnallisen kehityksen ja vakauden sekä taloudellisen kilpailukyyn lähteenä. Sosiaalidialogi on ensisijainen väline, joka mahdollistaa kehitystä aikaansaavan sosioekonomisen

konsensuksen. Optimaalinen talouskehityskään ei ole mahdollinen ilman yhteiskunnallista kehitystä. Näiden kahden on voitava edetä rinnakkain, jotta saadaan luotua dynamiikkaa, joka on tarpeen talouskehityksen tehokkaaksi valjastamiseksi ihmisten elinolojen ja hyvinvoinnin parantamiseen sekä kunnollisten työpaikkojen luomiseen. Siksi on tarpeen kehittää ammattiyhdistysvapauksia ja työehtosopimusneuvotteluja sekä vaikutusvaltaisia ja riippumattomia työnantajien ja työntekijöiden järjestöjä, joilla on tehtävänsä suorittamiseen tarvittavat tekniset valmiudet ja osaaminen.

7.8 Järjestäytynyt kansalaisyhteiskunta

Valtioista riippumattomien toimijoiden osallisuus on kunnollisten työpaikkojen kehittämisen erottamaton osa, ja sen on oltava keskeisellä sijalla EU:n ja Afrikan välisessä yhteisessä strategiassa. Tämä on osallistavan demokratian vaatimusten mukaista, ja siten voidaan parantaa yrittäjien, tuottajien ja viljelijöiden ammattitaitoa ja käytännön osaamista. Niinpä kyseiset toimijat on kutsuttava mukaan kansallisten maaohjelmien ja alueellisten ohjelmien valmisteluun täysivaltaisina ja tasavertaisina kehityspolitiikan kumppaneina, joille tarjotaan julkista kehitysapua ja jotka voivat hyötyä valmiuksien parantamiseen tarkoitettua tukea koskevista Cotonoun sopimuksen määräyksistä. Tältä osin on syytä mainita talous- ja sosiaalikomitean lausunnon 1497/2005 kohta 3, jossa käsitellään järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan rakenteellista ja institutionaalista kehittämistä (muun muassa foorumien, verkostojen ja komiteoiden välityksellä) areenan tarjoamiseksi keskusteluille ja suuntausten määrittelylle. Tässä mielessä **joulukuussa 2007 tehdyllä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sekä CARIFORUM-valtioiden välisellä talouskumppanuussopimuksella**

perustettu kansalaisyhteiskunnan neuvoa-antava komitea tarjoaa esimerkin, josta on syytä ottaa mallia Afrikan kohdalla (vrt. Brysselissä 4.–6. maaliskuuta pidetyn AKT-valtioiden ja EU:n talous- ja sosiaalielämän toimijoiden 25. kokouksen loppujulkilausuma, jossa käsitellään kumppanuuden parantamista kehityksen tehostamiseksi). Euroopan talous- ja sosiaalikomitealla, joka toteuttaa Cotonoun sopimuksella sille määrättyä mandaattia, on AKT-EU-seurantakomiteansa välityksellä ollut merkittävä rooli koordinaation ja yhteisten pohdintojen edistämisessä sekä järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan verkottamisessa.

7.9 Hyvä hallintotapa

Investoijien luottamuksen ehtona on hyvä hallintotapa. Hyvä hallintotapa on jo yksistään tämän vuoksi tärkeää Afrikan kehittämisessä. Demokraattisen hallinnon kehittäminen on välttämättömyys kaikilla hallinnon tasoilla ja siten keskeinen osa Euroopan ja Afrikan välistä kumppanuutta ja vuoropuhelua. Sitä on tarkasteltava kokonaisvaltaisesti ottamalla huomioon ihmisoikeuksien ja työntekijöiden oikeuksien, kuten ammattiyhdistysvapauksien, työelämän normien ja oikeusvaltion periaatteiden kunnioittaminen sekä valtiolinten ja valtiokoneiston vahvistaminen. Niiden heikkous ja puutteellinen kapasiteetti ovat usein esteenä yhteistyölle, kansalaisyhteiskunnan osallistumiselle todelliseen osallistavaan demokratiaan sekä korruption torjumiselle. **Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden on asetettava yhteistyökumppanuudessa taloudellisen tukensa ehdoksi se, että tuen käyttöä voidaan seurata**, sillä vuosittain tukeen myönnettyistä sadasta miljardista dollarista 30 miljardia dollaria katoaa ⁽¹⁴⁾ (vrt. kohta 3.6.1.5 ja kohdan 7.2.1.3 viimeinen luetelmakohta).

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁴⁾ UNCTADin raportti (27.9.2007) Afrikan talouskehityksestä. Ranskan-kielisyyteen liittyvistä kysymyksistä vastaavan Ranskan hallituksen valtiositteerin haastattelu *Le Monde* -lehdessä 16.1.2008.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n ja Ukrainan suhteet: kansalaisyhteiskunnan uusi dynaaminen rooli"

(2009/C 77/33)

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 16.–17. tammikuuta 2008 pitämässään täysistunnossa työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

EU:n ja Ukrainan suhteet: kansalaisyhteiskunnan uusi dynaaminen rooli.

Asian valmistelusta vastannut "ulkosuhteet"-erityisjaosto antoi lausuntonsa 17. heinäkuuta 2008. Esittelijä oli Mall **Hellam**.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 17.–18. syyskuuta 2008 pitämässään 447. täysistunnossa (syyskuun 18 päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 129 puolesta, 4 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä

1.1 Käsillä olevalla lausunnolla ETSK haluaa rohkaista Ukrainan kansalaisyhteiskuntaa, Ukrainan hallitusta ja EU:n toimielimiä parantamaan yhteisen vastuun ja kumppanuusperiaatteen soveltamista syventämällä EU:n ja Ukrainan suhteita ja tekemällä EU:n Ukrainaa koskevasta politiikasta tehokas väline, jolla tuetaan Ukrainan uudistusprosessia ja nykyaikaistamista.

1.2 Euroopan unioni on Ukrainalle sekä tavoite että muutosvoima. ETSK katsoo, että Ukrainan yhdentyminen Euroopan unioniin ja Ukrainan uudistusprosessi edellyttävät vahvaa ja kestävä kansalaisyhteiskuntaa⁽¹⁾ ja sekä EU:n että Ukrainan hallituksen sitoutumista Ukrainan kansalaisyhteiskunnan kehittämiseen tähtäävään pitkän aikavälin politiikkaan.

1.3 Kansalaisyhteiskunnan roolin vahvistaminen edellyttää yleistä myönteistä poliittista ympäristöä EU:n ja Ukrainan suhteissa.

1.4 Tässä mielessä Ukrainan mahdollisuus liittyä EU:n jäseneksi olisi tärkeä. Myös viisumivapauden mahdollisuus olisi tehtävä uskottavaksi, ja Ukrainalle olisi tarjottava viisumivapaudteen liittyvää etenemissuunnitelmaa. ETSK ehdottaa, että nämä näkökohdat sisällytetään uuteen EU:n ja Ukrainan assosiaatiosopimukseen⁽²⁾, jotta se voi toimia uudistusprosessin välineenä ja tarjota kansalaisyhteiskunnalle vankan roolin.

1.5 Erityisten kansalaisyhteiskuntaa koskevien politiikkojen osalta Ukrainan hallituksen tavoitteena tulisi olla kansalaisyhteiskunnalle myönteisen sääntely-ympäristön luominen Ukrainaan, ja kansalaisyhteiskunnan toimijoille tulisi antaa pysyvä rooli poliittisessa prosessissa ja kansalaiskeskustelussa. Samalla EU:n olisi autettava kehittämään strategia Ukrainan kansalaisyhteiskunnan valmiuksien parantamiseksi. Erityistä huomiota on kiin-

nitettava työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun kehittämiseen kaikilla tasoilla, ja sitä on jatkuvasti tuettava.

1.6 ETSK antaa tunnustusta Ukrainan edistymiselle demokratian ja oikeusvaltion periaatteiden lujittamisessa sekä ihmisoikeuksien kunnioittamisessa, mikä edistää osaltaan EU-suhteiden parantamista, syvempää taloudellista yhdentymistä ja etuoikeutettujen poliittisten siteiden luomista.

1.7 ETSK kehottaa saattamaan assosiaatiosopimusneuvottelut nopeasti päätökseen. Lisäksi se ehdottaa tiiviissä yhteistyössä Ukrainan kansalaisyhteiskunnan kanssa, että sopimukseen sisällytetään määräys kansalaisyhteiskunnan yhteiselimen perustamisesta, sillä se tarjoaisi kansalaisyhteiskunnalle mahdollisuuden saada tehokkaasti äänensä kuuluville EU:n ja Ukrainan suhteissa.

2. EU ja Ukraina: yhteistyön yleinen edistymisen ja nykytilanteen tarjoamat mahdollisuudet

2.1 Euroopan unionin ulkopoliittikan ensisijaisiin painopisteisiin kuuluu edelleen demokratian, hyvän hallintotavan ja markkinatalouden edistäminen naapurimaissa. Tätä varten EU käynnisti Euroopan naapuruuspolitiikan (ENP), jonka pääperiaatteita ovat kumppanuus, yhteinen vastuu, eriyttäminen ja räätälöity apu.

2.2 Ukrainan kanssa käynnistettiin tammikuussa 2004 osana Euroopan naapuruuspolitiikkaa kuulemisprosessi EU-Ukraina-toimintasuunnitelmasta, ja joulukuussa 2004 EU:n neuvosto hyväksyi kyseisen toimintasuunnitelman. Ukrainassa joulukuussa 2004 tapahtuneen, maan kansalaisyhteiskunnan vahvan potentiaalin osoittaneen oranssin vallankumouksen seuraukset ja presidentti Viktor Juštšenkoon ja Julia Tymošenkoon oranssin hallituksen Eurooppa-myönteinen asenne rohkaisivat EU:ta täydentämään toimintasuunnitelmaa lisäkannustimilla. Toimintasuunnitelma hyväksyttiin virallisesti EU:n ja Ukrainan yhteistyöneuvostossa 21. helmikuuta 2005 kolmeksi vuodeksi. Siinä sovittiin laajasta ja kunnianhimoisesta toimintakehyksestä toiminnalle

⁽¹⁾ Tässä lausunnossa kansalaisyhteiskunta edustaa kolmea ryhmää, jotka on jaoteltu niiden toiminnan mukaan: etujärjestöt, jotka edustavat ja edistävät yksittäisten ryhmien tai koko yhteiskunnan etuja ja arvoja; palveluorganisaatiot, jotka tuottavat palveluja jäsenilleen tai laajemmalle asiakaskunnalle sekä tukioorganisaatiot, jotka hankkivat varoja puutteellalaisten auttamiseksi tai tietyn toiminnan mahdollistamiseksi. Kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin kuuluu ammattiliittoa, työntekijä-, toimialajärjestöjä, erilaisten ryhmien etuja ajavia organisaatioita, sosiaalipalveluja tarjoavia ja yhteiskunnan muita heikommassa asemassa olevia ryhmiä (veteraaneja, vammaisia, vanhuksia jne.) edustavia organisaatioita sekä erityisiä eturyhmiä, kuten nuoris- tai kulkutajajärjestöjä. Zimmer, A. & Priller, E. (toim.), *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit Organizations work*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 16.

⁽²⁾ Aiemmin tätä sopimusta kutsuttiin "uudeksi laajennetuksi sopimukseksi". EU:n ja Ukrainan huippukokouksen yhteisessä julkilausumassa (9. syyskuuta 2008) kehoitetaan solmimaan assosiaatiosopimus EU:n ja Ukrainan välille.

Ukrainan kanssa ja määriteltiin uudistuksen pääalat (poliittinen vuoropuhelu ja uudistuminen, taloudellinen ja yhteiskunnallinen uudistus ja kehitys, kaupallisten markkinoiden ja sääntelyn uudistus, yhteistyö oikeus- ja sisäasiain alalla, liikenne, energia, tietoyhteiskunta ja ympäristö ja ihmisten väliset kontaktit).

2.3 Ukrainalle annettiin mahdollisuus avata neuvottelut uudesta sopimuskehiksestä (assosiaatiosopimus) edellyttäen, että maassa järjestettäisiin vapaat ja oikeudenmukaiset parlamenttivaalit vuonna 2006, sekä mahdollisuus avata kattavaa vapaakauppa-alueita koskevat neuvottelut Ukrainan liittyttyä Maailman kauppajärjestöön WTO:hon. Muita Ukrainalle toimintaohjelman puitteissa tarjottuja kannustimia olivat viisumikäytäntöjen helpottaminen, lisärahoitus ja ihmisten välisten yhteyksien lisääminen.

2.4 Neuvottelut assosiaatiosopimuksesta aloitettiin maaliskuussa 2007 ja kattavaa vapaakauppasopimusta koskevat neuvottelut aloitettiin helmikuussa 2008 Ukrainan liittyttyä WTO:hon. Maaliskuun 2007 ja toukokuun 2008 välisenä aikana käytiin kahdeksan neuvottelukierrosta. Vuonna 2007 allekirjoitettu viisumin myöntämisen helpottamista koskeva sopimus tuli voimaan vuodesta 2008 alkaen.

2.5 Assosiaatiosopimusta koskevalla neuvotteluprosessilla on kauaskantoisia vaikutuksia EU:n ja Ukrainan välisiin suhteisiin ja Ukrainan kansalliseen uudistusprosessiin. Se tarjoaa Ukrainan viranomaisille ainutlaatuisen mahdollisuuden luoda avoin ja järjestelmällinen kansalaisyhteiskunnan kuulemisprosessi, joka voisi helpottaa kansallisen tuen varmistamista uudessa sopimuksessa kaavailluille uudistuksille. Se tarjoaa niin ikään Ukrainan kansalaisyhteiskunnalle ainutlaatuisen mahdollisuuden vakiinnuttaa paikkansa, jotta se voi määrittää omat intressinsä ja tuoda ne sopimuksesta neuvottelevien viranomaisten tietoon.

2.6 On tärkeää varmistaa, että EU:n ja Ukrainan välinen neuvotteluprosessi on avoin ja että siinä otetaan huomioon sopimuksen mahdolliset vaikutukset erilaisiin yhteiskuntaryhmiin ja kansallisen uudistusprosessin eri aloihin Ukrainassa. Sopimus on kokonaan uudenlainen, sillä poliittisen yhteistyön tasoa ja osallistumisastetta yhteismarkkinoilla ei ole ennalta määritetty. Koska EU:lla ei ole ohjenuoraa, jota voitaisiin seurata kyseisestä sopimuksesta neuvoteltaessa, Ukrainan ja EU:n sidosryhmien osallistuminen prosessiin on tärkeää. Lisäksi Ukrainan kanssa tehtävän uuden sopimuksen on tarkoitus olla mallisopimus, jonka pohjalta EU neuvottelee muiden naapurimaiden kanssa.

3. ETSK:n Ukrainaa koskevat toimet

3.1 ETSK on vuodesta 2003 lähtien kehittänyt suhteita Ukrainan kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin. Vuonna 2004 se laati tutkimuksen ja lausunnon Ukrainan, Venäjän, Moldovan ja Valko-Venäjän kansalaisyhteiskunnista. EU:n ja Ukrainan suhteet ovat kehittyneet nopeasti viime vuosina. Neuvottelut assosiaatiosopimuksesta ovat käynnissä, ja kansalaisyhteiskunnalta ja ETSK:lta toivotaan tulevaisuudessa entistä laajempaa ja tärkeämpää roolia. Helmikuussa 2006 ETSK järjesti Kiovassa konferenssin Ukrainan kansalaisyhteiskunnan roolista Euroopan naapuruuspolitiikan täytäntöpanossa. Loppujulistuksessa ETSK lupasi tukea Ukrainan kansalaisyhteiskunnan kehitystä.

3.2 Muutama kuukausi myöhemmin perustettiin Ukrainan kolmikantainen sosiaali- ja talousneuvosto (NTSEC). NTSEC:n

valtuuskunta vieraili Ukrainan työministerin johdolla ETSK:ssa 24.–25. lokakuuta 2007. "Itäiset eurooppalaiset naapurivaltiot"-yhteysryhmä omisti tuolloin erityisen kokouksen Ukrainan kansalaisyhteiskunnalle.

3.3 ETSK:n ja NTSEC:n välisen järjestelmällisen yhteistyön aloittamisesta on päästy yksimielisyyteen. ETSK haluaa kuitenkin varmistaa, että Ukrainan kansalaisyhteiskunnan edustus on laaja ja että NTSEC:ssä edustettuina olevien työntekijä- ja työnantaja-järjestöjen lisäksi se kattaa myös aktiiviset kansalaisjärjestöt. Ukrainan kansalaisyhteiskunnan tulisi sen vuoksi luoda foorumi, joka edustaa sekä NTSEC:tä että muita kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden edustajia.

4. Ukrainan poliittinen tilanne ja taloudelliset ja sosiaaliset kysymykset

4.1 Ukraina on vuodesta 2004 lähtien ja oranssin vallankumouksen jälkeen hahmottunut nuorena demokraattisena valtiona, joka on jättänyt jälkeensä suurimman osan Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen syntyneistä naapurimaistaan. Vapaista ja oikeudenmukaisista vaaleista on tullut yleinen käytäntö Ukrainassa, ja sananvapaus ja kokoontumisvapaus, jotka saavutettiin oranssin vallankumouksen aikana, ovat säilyneet.

4.2 Oranssin vallankumouksen synnyttämän innostuksen laannuttua vuonna 2005 Ukraina ajautui poliittiseen epävakautteen ja kilpailuun, joka johti vakavaan poliittiseen kriisiin. Kriisin seurauksena kaikki valtaelimet riitelivät keskenään, ja se horjutti uskoa Ukrainan lainsäädäntä- ja lainvalvontaviranomaisiin. Siitä lähtien poliittinen epävakaus ja kyvyttömyys käynnistää kauaskantoisia uudistuksia on leimannut Ukrainan politiikkaa. Euroopan naapuruuspolitiikka ja siihen liittyvä toimintasuunnitelma tarjosivat tietynlaisen ohjenuoran Ukrainan uudistuksille, mutta eivät yleisesti ottaen onnistuneet saamaan poliittista eliittiä ja yhteiskuntaa kokonaisuudessaan Eurooppaan yhdentymistä koskevan tavoitteen taakse.

4.3 Ukrainan talous on jatkanut kasvua. Inflaatiotaso on kuitenkin noussut yhä korkeammalle ja ylitti vuonna 2007 16 prosentin tason. Vuonna 2008 inflaatio on jatkanut kasvuaan, sillä hallitus ei ole onnistunut inflaation vastaisten toimien toteuttamisessa. Vaikka köyhyyttä on viime vuosina onnistuttu vähentämään voimakkaasti, yli 20 prosenttia ukrainalaisista elää yhä köyhyysrajan alapuolella, ja keskimääräiset tulot Ukrainassa ovat alle 150 euroa kuukaudessa. Ukraina on edelleen maa, jossa sääntely-ympäristö asettaa lukuisia esteitä ulkomaisille suorille sijoituksille ja yritysten perustamiselle. Kaiken kaikkiaan Ukraina ei ole pystynyt toteuttamaan laajakantoisia makrotalouden uudistuksia, ja talouskasvu on johtunut pääasiassa muusta kuin hallituksen politiikasta.

4.4 Lukuisista poliittisista julistuksista huolimatta Ukrainassa ei ole tapahtunut merkittävää edistystä korruption torjunnassa. *Transparency International* -järjestön vuonna 2007 toteuttaman tutkimuksen mukaan noin 70 prosenttia ukrainalaisista uskoo, että viranomaiset eivät torju korruptiota tehokkaasti. Vahvan jalansijan saaneiden ryhmien etujen ajaminen ja ystävyyssuhteiden hyödyntäminen ovat vallitsevia käytäntöjä, jotka vaikuttavat päätöksentekoon. Ukrainassa on pakottava tarve kehittää edustusrakenteita, valtion ja yhteiskunnan välisiä sovittelemuotoja, oikeusvaltiota sekä korruption vastaisia käytänteitä.

5. Kansalaisyhteiskunnan tila ja sen rooli Ukrainan yhdentymisessä Euroopan unioniin

5.1 Ukrainan kansalaisyhteiskunnan tila

5.1.1 Virallisten tilastojen mukaan rekisteröityjä kansalaisyhteiskunnan organisaatioita on yli 50 000. Valtionhallinnon ilmoituksen mukaan kansalaisyhteiskunnan organisaatioista 90 prosentilla talousarvio on 50 000–300 000 Yhdysvaltain dollaria vuodessa. Toisaalta se seikka, että yli 80 prosenttia Ukrainan kansalaisista ei osallistu minkäänlaisten vapaaehtoisjärjestöjen toimintaan, osoittaa, että ukrainalaisten kansalaistoinnin taso on alhainen länsimaisten demokratioiden ja Keski- ja Itä-Euroopan valtioiden kansalaisiin verrattuna.

5.1.2 Ukrainan kansalaisaktiivisuuden alhaisen tason syyt ovat moninaiset: epäluottamus järjestöjä ja poliittista prosessia kohtaan, mikä johtuu neuvostoajan ”pakollisten rituaalien” perinnöstä, pettymys demokratia- ja markkinauudistusten tuloksiin, vahvan keskiluokan puuttuminen sekä epävirallisten yhteiskunnallisten verkkojen sitkeähenkisyys. Nämä piirteet sekä valtion epäluottamus ruohonjuuritason toimintaan ovat johtaneet siihen, että Ukraina on juuttunut nykyiseen puolidemokraattiseen tilaan.

5.1.3 Jonkin verran edistystä on kuitenkin tapahtunut. Vuosina 2005–2006 monet kansalaisyhteiskunnan organisaatiot tekivät työtä kansalaisyhteiskuntadoktriinin parissa muotoillakseen vaatimuksia viranomaisille. Suurin osa doktriinin ehdotuksista on sisällytetty suunnitelmaan, joka koskee viranomaisten tukea kansalaisyhteiskunnan instituutille. Marraskuussa 2007 valtakunnallisessa konferenssissa ”Kansalaisyhteiskunnan kehitystä edistävät julkiset politiikat — Uudet ensisijaiset tavoitteet” uudelle hallitukselle ja parlamentille laadittiin ehdotuksia kansalaisyhteiskunnan kehittämisestä ja kansalaiskeskustelusta.

5.1.4 Jotta kansalaisyhteiskunnan organisaatioita koskeva lainsäädäntö saataisiin valmiiksi, tarvitaan uusi kansalaisjärjestöjä koskeva säädös, jossa säädetään nykyistä yksinkertaisemmasta ja huokeammasta kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rekisteröintimenettelystä, oikeushenkilöiden mahdollisuudesta perustaa järjestöjä, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toimintaa koskevien nykyisten alueellisten rajoitusten poistamisesta sekä luvasta suojella kaikkien yksilöiden oikeuksia.

5.1.5 Toinen Ukrainan kansalaisyhteiskunnan kehitykseen liittyvä ongelma on valtion myöntämän rahoituksen puute. Eräiden lähteiden mukaan valtion rahoitusosuus on ainoastaan 2 prosenttia kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden tuloista. Tämä on erittäin alhainen määrä verrattuna 30–40 prosentin osuuteen keskieurooppalaisissa naapurimaissa. Suurimmassa osassa vanhoja EU:n jäsenvaltiota valtion osoittama rahoitus on kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden pääasiallinen tulonlähde.

5.2 Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu

5.2.1 Ammattiliitot ovat ryhmittyneet ammattiliittojen keskusjärjestöön (*Federation of Trade Unions*, FTUU), kansalliseen ammatilliseen yhteisjärjestöön (*National Confederation of Trade Unions*) ja Ukrainan vapaiden ammattiliittojen keskusjärjestöön (*Free Trade Unions of Ukraine*). Ukrainan ammattijärjestöjen kansallinen yhteisjärjestö (*National Confederation of the Trade-Union Organisations of Ukraine*, NKPU) on vuonna 2004 perus-

tettu Ukrainan kansallinen ammattijärjestökeskus. Se perustettiin, kun yhdistyksiä erosi Ukrainan ammattiliittojen keskusjärjestöstä FTUU:sta. Näistä virallisista rakenteista huolimatta ammattiliitoilla on ollut jäseniensä etujen suojelemisessa, kuten työturvallisuuden edistämässä, tähän asti melko vaatimaton rooli.

5.2.2 Ukrainan työnantajajärjestöistä eräät ovat melko vahvoja ja kykeneviä ajamaan etujaan (*Federation of Employers of Ukraine*, *Ukrainian Chamber of Commerce and Industry* jne.) Ukrainassa ei kuitenkaan ole edunvalvontaa koskevaa lainsäädäntöä tai järjestelmällisiä kuulemismenettelyjä etujen ajamista varten.

5.2.3 Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun kehittämisestä Ukrainassa annetun presidentin asetuksen ⁽³⁾ mukaisesti vuonna 2006 perustettiin kansallinen kolmikantainen sosiaali- ja talousneuvosto (NTSEC) Ukrainan presidentin alaiseksi neuvonantajaksi elimeksi. Lisäksi aluetasolla perustettiin alueellisia kolmikantaisia sosiaali- ja talousneuvostoja.

5.2.4 Näiden elinten tavoitteena on kehittää työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua ja saada työntekijöiden ja työnantajien edustajia mukaan valtion sosiaali- ja talouspolitiikan muotoiluun ja täytäntöönpanoon.

5.3 Kansalaisyhteiskunnan rooli Ukrainan yhdentymisessä Euroopan unioniin

5.3.1 Vaikka Ukrainan kansalaisyhteiskunta on melko heikko, kuten edellä on todettu, monilla aktiivisilla kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla on ollut merkittävä rooli eurooppalaisten arvojen edistämässä, viranomaisten toiminnan tarkkailussa, erityispolitiikkojen edistämässä, asiantuntija-avun antamisessa viranomaisille, yleisen mielipiteen seurannassa ja yleisen EU-tietämyksen lisäämisessä EU:sta. Tällaisiin toimiin saadaan yleensä rahoitustukea kansainvälisiltä lahjoittajilta siitä huolimatta, että toimet ovat usein yhdenmukaisia asiaankuuluvien valtiollisten ohjelmien tavoitteiden kanssa ja että lailliset keinot kansalaisjärjestöjen toiminnan tukemiseksi valtion talousarviosta ovat olemassa.

5.3.2 Näiden toimien vaikutus Ukrainan varsinaiseen edistymiseen yhdentymisessä tai eurooppalaistumisessa on melko vähäinen. Tämä johtuu kansalaisyhteiskunnan heikosta asemasta ja valmiuksien puutteesta, sillä se ei ole tarpeeksi vankka ja järjestäytynyt voidakseen vaikuttaa poliittiseen prosessiin. Lisäksi kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja keskivertokansalaisen välinen yhteys on melko epämääräinen. Niinpä kansalaisyhteiskunnan organisaatioilla ja aktivisteilla on vähäiset mahdollisuudet saada kansalaisia liikkeelle ja muokata yleistä mielipidettä. Myös epävakaa poliittinen tilanne haittaa merkittävästi kansalaisyhteiskunnan vaikuttamismahdollisuuksia.

5.3.3 Silloin kun kansalaisyhteiskunnan organisaatiot onnistuvat edistämään tiettyjä poliittisia päätöksiä, se on yksittäisten, avoimien ja yhteistyöhaluisten poliitikkojen ja virkamiesten ansiota. Euroopan integraatioasiain varapääministerin nimittäminen joulukuussa 2007 edisti kansalaisyhteiskunnan osallistumista. Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijat osallistuvat nyt valtiollisten ohjelmien laadintaan Eurooppaan yhdentymisen alalla, ja heitä kuullaan eri asioissa varapääministerin toimivallan puitteissa.

⁽³⁾ Ukrainan presidentin asetus N:o 1871, annettu 29. joulukuuta 2005.

5.3.4 Lukuun ottamatta joidenkin kansalaisjärjestöjen ilmeisen aktiivista roolia kansalaisyhteiskunta laajasti ottaen näkee Eurooppaan yhdentymisen melko abstraktina. Elleivät kansalaisyhteiskunnan eri ryhmät (ammattijärjestöt, ammattialajärjestöt, kuluttajajärjestöt jne.) ymmärrä, että Eurooppaan yhdentyminen liittyy tärkeällä tavalla päivittäiseen elämään ja että uudistukset vaikuttavat kaikkiin, niiden rooli jää passiiviseksi.

6. Kansalaisyhteiskunnan uusi dynaaminen rooli EU:n ja Ukrainan suhteissa: päätelmät ja suositukset

6.1 Kansalaisyhteiskunnan roolin vahvistaminen edellyttää sekä yleistä myönteistä poliittista ympäristöä EU:n ja Ukrainan suhteissa että kansalaisyhteiskunnan roolin vahvistamiseen tähtäviä erityistoimia.

6.2 Yleisen poliittisen ympäristön ja EU:n ja Ukrainan suhteiden dynamiikan osalta seuraavat tekijät vaikuttavat olennaisilta:

6.2.1 Assosiaatiosopimuksessa Ukrainalle tulisi avata mahdollisuus EU:n jäsenyyteen. Tämä lisää uudistusmielisten kannattajajoukkojen, myös uudistusmielisen kansalaisyhteiskunnan, vaikutusmahdollisuuksia. Mahdollisen EU-jäsenyyden tarjoamat kannustimet auttavat toteuttamaan uudistuksia yhteiskunnassa ja lannistamaan veto-oikeudella laskelmoivat. Ukrainalaisten ja kansainvälisten asiantuntijoiden mukaan jo viittaus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 49 artiklaan, jossa määrätään, että jokainen kriteerit täyttävä Euroopan valtio voi hakea unionin jäsenyyttä, antaa Ukrainalle voimakkaan signaalin.

6.2.2 Viisumivapautta koskeva mahdollisuus olisi tehtävä uskottavaksi ja Ukrainalle olisi tarjottava viisumivapautteen liittyvää etenemissuunnitelmaa. Kun otetaan huomioon nykyiset matkustamista haittaavat esteet, kansalaisyhteiskunnan toimijoilla on rajalliset mahdollisuudet luoda todellisia kumppanuussuhteita EU:n vastaaviin toimijoihin. Kaiken kaikkiaan viisumivapaa järjestelmä edistää ihmisten välisiä kontakteja ja auttaa ottamaan Ukrainassa käyttöön eurooppalaisia normeja, arvoja ja käytäntöjä.

6.2.3 Sekä EU:n että Ukrainan tulisi tehdä parhaansa, jotta Ukraina voisi hyötyä maksimaalisesti sille avoimista EU:n yhteisöohjelmista ja virastoista ⁽⁴⁾. Samalla on löydettävä uusia mahdollisuuksia vahvistaa ja laajentaa ihmisten välisiä yhteyksiä.

6.3 Kansalaisyhteiskunnan roolia vahvistavien erityistoimien pitäisi perustua seuraaviin kolmeen periaatteeseen:

6.3.1 Ensinnäkin kansalaisyhteiskunnan toimijoille pitäisi antaa vahva asema poliittisessa prosessissa (politiikan kehittämisessä, politiikan täytäntöönpanossa ja seurannassa) ja erityisesti EU:hun liittyvässä politiikassa.

⁽⁴⁾ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille yleisestä toimintamallista Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvien maiden osallistumiselle yhteisön virastojen ja ohjelmien toimintaan, KOM(2006) 724 lopullinen.

6.3.2 Kansalaisyhteiskunnan toimijoita on kuultava neuvoteltaessa EU:n ja Ukrainan assosiaatiosopimuksesta, määritettäessä vuosittaiset yhteistyön ensisijaiset tavoitteet (jotka nykyään määritetään kumppanuus- ja yhteistyösopimuksella perustetuissa yhteisissä elimissä ja assosiaatiosopimuksen tultua voimaan sen institutionaalisten määräysten mukaisesti), laadittaessa nykyisten rahoitusnäkömien väliarviointi (Euroopan komission naapuruus- ja kumppanuusvälineen ENPI:n mukainen Ukrainaa koskeva strategia-asiakirja vuosiksi 2007–2013) sekä kehitettäessä ENPI:hin sisältyviä vuotuisia ohjelmia (erityisesti määriteltäessä ENPI:stä Ukrainalle annettavan rahoitustuen painopisteet).

6.3.3 EU:n ja Ukrainan pitäisi kannustaa ja tukea kansalaisyhteiskunnan itsenäistä tarkkailutoimintaa ja ottaa se huomioon.

6.3.4 Toiseksi EU:n sekä Ukrainan hallituksen tavoitteena tulisi olla kansalaisyhteiskunnalle myönteisen sääntely-ympäristön luominen Ukrainaan. Tämä tarjoaisi Ukrainan kansalaisyhteiskunnan organisaatioille muun muassa mahdollisuuksia kotimaiseen rahoitukseen (mukaan luettuna julkinen rahoitus esimerkiksi palvelujen alihankinnan kautta) ja vähentäisi siten niiden nykyistä riippuvuutta ulkomaisista lahjoittajista.

6.3.5 Kolmanneksi EU:n olisi autettava kehittämään strategia Ukrainan kansalaisyhteiskunnan valmiuksien parantamiseksi. Tällä hetkellä Ukrainan kansalaisyhteiskunta on melko pirstaleinen, ja se pystyy vaikuttamaan poliittiseen prosessiin ainoastaan vähän tai ei lainkaan. EU:n sekä Ukrainan hallituksen politiikalla tulisi pyrkiä tekemään kansalaisyhteiskunnasta vahva kumppani, ja valmiuksien parantaminen on erittäin tärkeä tekijä. Tämä edellyttäisi muun muassa seuraavaa:

— Erityisesti ruohonjuuritason kansalaisyhteiskunnan organisaatioille, joiden toiminta ei ole pelkästään hankekohtaista vaan kohdistuu myös institutionaaliseen ja yleiseen kestäväan kehitykseen, tulisi antaa nykyistä paremmat ja laajemmat mahdollisuudet saada EU:n rahoitusta.

— Ukrainan kansalaisyhteiskunnan organisaatioille tulisi järjestää valmiuksien parantamisen koulutusohjelmia, joissa keskityttäisiin projektinhallintaan, verkostoitumiseen, edunvalvontataitoihin jne. ja joiden avulla lisättäisiin Ukrainan kansalaisyhteiskunnan tietoisuutta EU:n jo tarjoamista mahdollisuuksista (rahoitusmahdollisuudet mukaan luettuina).

— Olisi tarjottava tukea, jonka tavoitteena on vahvistaa kansalaisyhteiskunnan yksittäisiä aloitteita, myös koalitioiden ja foorumien luomista Ukrainan kansalaisyhteiskunnan järjestöjen kesken.

6.3.6 EU:n ja Ukrainan assosiaatiosopimuksen on lisäksi toimittava uudistusprosessin välineenä ja annettava kansalaisyhteiskunnalle nykyistä vahvempi rooli. Edellä mainitun jäsenyyshämahdollisuuden lisäksi assosiaatiosopimusta koskevassa neuvoston päätöksessä tulisi viitata EY:n perustamissopimuksen 310 artiklaan. ⁽⁵⁾ Kyseisessä artiklassa EU:lle annetaan valtuudet tehdä assosiaatiosopimuksia kolmansien maiden kanssa.

6.3.7 Sopimuksessa pitäisi nimenomaisesti mainita, että molemmat osapuolet (EU ja Ukraina) sitoutuvat vahvistamaan edelleen Ukrainan kansalaisyhteiskuntaa ja antamaan sille mahdollisuudet osallistua kansalaiskeskusteluun ja poliittiseen prosessiin.

6.4 Sopimukseen tulisi sisältyä kansalaisyhteiskunnan yhteiselimen perustaminen EU:n ja Ukrainan institutionaalisen yhteistyön puitteissa. ETSK suosittelee tässä yhteydessä, että Ukrainan kansalaisyhteiskunnan kanssa luodaan pysyvät ja tulevaisuuteen suuntautuneet suhteet, jossa ensimmäisenä askeleena olisi suhteiden jäsentäminen järjestämällä esimerkiksi vuonna 2008 lokakuussa seminaari, jossa käsiteltäisiin tarkemmin kyseisen yhteiselimen perustamista Ukrainan kansalaisyhteiskunnan kanssa.

6.4.1 Yhteiselin koostuisi ETSK:n jäsenistä ja Ukrainan järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa edustavan elimen jäsenistä. Ukrainan valtuuskunta voisi koostua NTSEC:n jäsenistä (työntajien, ammattiliittojen ja julkisen vallan edustajista) täydennettynä sellaisilla kansalaisyhteiskunnan edustajilla, jotka eivät ole edustettuina NTSEC:ssa. Molemmista olisi yhtä paljon jäseniä.

Yhteiselimellä olisi kaksi puheenjohtajaa, yksi kummankin osapuolen nimittämänä, jotka jakaisivat puheenjohtajuuden. Se kokoontuisi kahdesti vuodessa (kerran Brysselissä ja kerran Ukrainassa), ja yhteinen neuvosto voisi kuulla sitä tai se voisi ottaa kantaa oma-aloitteisesti yhteistä etua koskevissa kansalaisyhteiskuntaan liittyvissä kysymyksissä. EU:n ja Ukrainan kansalaisyhteiskunnan yhteiselimen päätavoitteet voisivat olla seuraavat:

- Varmistetaan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan panos EU:n ja Ukrainan suhteisiin.
- Edistetään julkista keskustelua ja ukrainalaisten tietoisuutta EU-suhteista ja Ukrainan yhdentymisestä Euroopan unioniin.
- Edistetään Ukrainan kansalaisyhteiskunnan osallistumista kansallisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoon ja assosiaatiosopimuksen täytäntöönpanoon sopimuksen tultua voimaan sekä osallistumista kansalliseen päätöksentekoprosessiin.
- Helpotetaan yhteiskunnan rakenteiden kehittämistä ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden lujittamista Ukrainassa eri tavoin, mukaan luettuina epävirallinen verkostoituminen, vierailut, seminaarit ja muut toimet.
- Annetaan Ukrainan edustajille mahdollisuus perehtyä EU:n kuulemismenettelyyn sekä yleisemmin työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan väliseen vuoropuheluun EU:ssa.

Bryssel 18. syyskuuta 2008

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁵⁾ Kts. Lisätietoja: Sushko, O., Khorolsky, R., Shumylo O., Shevliakov, I. (2007), *The New Enhanced Agreement between Ukraine and the EU: Proposals of Ukrainian Experts*. KAS Policy Paper 8. Kts. myös Hillion, C. (2007), *Mapping-Out the New Contractual Relations between the European Union and Its Neighbours: Learning from the EU-Ukraine "Enhanced Agreement"*, *European Foreign Affairs Review* 12, s. 169–182.

LIITTEET

LIITE I

KANSALAISSYHTEISKUNNAN KOKOONPANO UKRAINASSA JA TOIMINNAN TASO ALUEITTAIN

52 693	kansalaisjärjestöä keskuksineen
20 186	uskonnollista yhteisöä
18 960	ammattiyhdistystä
15 867	poliittista puoluetta ja puoluetuomistoa
10 705	hyväntekeväisyysjärjestöä
6 003	asunto-osakeyhtiöiden osakasyhdistystä
5 480	kuluttajayhdistystä
982	luotto-osuuskuntaa
473	kuluttajajärjestöä

Tiedot 1. heinäkuuta 2007. Mukana ovat kaikki rekisteröidyt organisaatiot. Asiantuntijat väittävät kuitenkin, että näistä lukuisista rekisteröidyistä järjestöistä vain 2 500 toimii aktiivisesti.

Alueet, joilla toiminta on aktiivisinta:

Lvov ja Kiova	yli 4 000 kansalaisyhteiskunnan organisaatiota
Zaporizžjan alue	noin 1 500 kansalaisyhteiskunnan organisaatiota
Dniepropetrovskin alue	liki 1 000 kansalaisyhteiskunnan organisaatiota
Odessan alue	noin 1 000 kansalaisyhteiskunnan organisaatiota
Luganskin alue	yli 750 kansalaisyhteiskunnan organisaatiota

Lähde: Latsyba M. (2008), *Development of Civil Society in Ukraine*, Ukrainian Independent Centre for Policy Studies.

LIITE II

UKRAINAN KANSALAISSYHTEISKUNNAN ORGANISAATIOIDEN ENSISIJAISET TOIMINTA-ALAT

Työskentely lasten ja nuorten hyväksi	45 %
Sosiaalikeskitykset	35 %
Ihmisoikeuksien suojeleminen	31 %
Kansansivistystoiminta	28 %
Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kehittäminen	19 %

Oikeusministeriössä oli rekisteröitynä 1. tammikuuta 2007 mennessä **1 791** koko Ukrainan tasolla toimivaa kansalaisyhteiskunnan organisaatiota:

412 ammattialajärjestöä	77 veteraani- ja vammaisyhdistystä
332 liikunta- ja urheilujärjestöä	56 ympäristöjärjestöä
168 kulttuuri- ja sivistysjärjestöä	45 naisasiajärjestöä
153 tieteen, tekniikan ja taiteen alan järjestöä	36 Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuuden uhreja avustavaa järjestöä
153 nuorisojärjestöä	13 lastensuojelujärjestöä
137 kansallista ystävyysoimintaa ajavaa järjestöä	9 työntekijäjärjestöä
114 ammattiliittoa ja -yhdistystä	3 historiallisten ja kulttuuristen muistomerkkien suojeleminen

Lähteet: Latsyba M. (2008), *Development of Civil Society in Ukraine*, Ukrainian Independent Centre for Policy Studies; Creative Centre Countertop (2006), *NGO Status and Development Dynamics, 2002-2005*, jota siteerataan edellä mainitussa Latsyban julkaisussa.

LIITE III

KANSALAISSYHTEISKUNNAN ORGANISAATIOIDEN TULOJA KOSKEVA VERTAILU

Tarkastellut valtiot	Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden rahoituslähteet, prosenttiosuus		
	Julkinen tuki	Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden palveluistaan saamat tulot	Yksityinen tuki ilman vapaaehtoistyöntekijöiden työpanosta
Yhdistynyt kuningaskunta	45 %	43 %	11 %
Saksa	64 %	32 %	3 %
Ranska	58 %	35 %	8 %
Puola	24 %	60 %	15 %
Romania	45 %	29 %	26 %
Unkari	27 %	55 %	18 %
Slovakia	21 %	54 %	25 %
Tšekin tasavalta	39 %	47 %	14 %
Venäjä	1 %	36 %	63 %
UKRAINA	2 %	25 %	72 %

Lähde: Latsyba M. (2008), *Development of Civil Society in Ukraine*, Independent Centre for Policy Studies. Perustuu seuraaviin lähteisiin:
 Lester M. Salomon et al. (2003), *Global Civil Society. An Overview*, The Johns Hopkins University, Yhdysvallat.
 Civil Society Institute (2005), *NGO Funding in Ukraine. Analytical Study*, Kiöva.
 Municipal Economy Institute Foundation (2003), *The Role of Non-Commercial Sector in the Economic Development of Russia*, Moskova.