

# Euroopan yhteisöjen virallinen lehti

ISSN 1024-302X

C 209

42. vuosikerta

22. heinäkuuta 1999

Suomenkielinen laitos

## Tiedonantoja ja ilmoituksia

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö	Sivu
	I Tiedonantoja	
	.....	
	II Valmistavat säädökset	
	<b>Talous- ja sosiaalikomitea</b>	
	<b>Toukokuun 1999 istunto</b>	
1999/C 209/01	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kuluttajapolitiikan toimintasuunnitelma 1999–2001" .....	1
1999/C 209/02	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista: — "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten palkattuina työntekijöinä lähettämisen ehdoista rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen puitteissa", ja — "Ehdotus neuvoston direktiiviksi rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen vapauden laajentamisesta koskemaan yhteisöön sijoittautuneita kolmansien maiden kansalaisia" .....	5
1999/C 209/03	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi moottoriajoneuvojen etuallajasuojausta koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä ja neuvoston direktiivin 70/156/ETY muuttamisesta" .....	8

Hinta: 19,50 EUR



(Jatkuu kääntöpuolella)

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö ( <i>jatkuu</i> )	Sivu
1999/C 209/04	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) kalatalousalan rakenteellisia toimia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja edellytyksistä" .....	10
1999/C 209/05	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) ympäristöalan rahoitusvälineestä (Life)" .....	14
1999/C 209/06	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Neuvoston direktiivi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta sisällyttämällä siihen mahdollisuus soveltaa kokeiluluon- toisesti alennettua arvonlisäverokantaa erityisen työvaltaisiin palveluihin" .....	20
1999/C 209/07	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta: — "Ehdotus neuvoston direktiivi yhteisön rautateiden kehittämisestä annetun direk- tiivin 91/440/ETY muuttamisesta," — "Ehdotus neuvoston direktiivi rautatieyritysten toimiluvista annetun direktiivin 95/18/EY muuttamisesta," ja — "Ehdotus: neuvoston direktiivi rautatieinfrastruktuurin kapasiteetin käyttöoikeu- den myöntämisestä ja rautatieinfrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta." .....	22
1999/C 209/08	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi kalava- rojen säilyttämisestä suojelemalla nuoria meren eliöitä teknisin toimenpitein 30 päivänä maaliskuuta 1998 annetun asetuksen (EY) N:o 850/98 muuttamisesta kolmannen kerran" .....	27
1999/C 209/09	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Taloussuudistus: kertomus yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoiden toiminnasta" .....	28
1999/C 209/10	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto komission tiedonannosta "Rahoituspalveluiden toimintaohjelma" .....	35
1999/C 209/11	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallin- ta- ja auditointijärjestelmään" .....	43
1999/C 209/12	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Velkahuojennus kehitysmaiden köy- hyden torjunnassa" .....	48
1999/C 209/13	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Taloussuudistus vuodeksi 1999 – EU:n talous euron käytön alkuvaiheessa – Kasvun, työllisyyden ja vakauden edistäminen" .....	53
1999/C 209/14	Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vuoden 1999 työllisyyspolitiikkaa koskevien suuntaviivojen toteuttaminen" .....	60

## II

(Valmistavat säädökset)

## TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

### Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kuluttajapolitiikan toimintasuunnitelma 1999–2001"

(1999/C 209/01)

Komissio päätti 7. joulukuuta 1998 EY:n perustamissopimuksen 198 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta "Kuluttajapolitiikan toimintasuunnitelma 1999–2001".

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -jaosto antoi lausuntonsa 18. toukokuuta 1999. Esittelijä oli Koos Anderson.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26.–27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (toukokuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 88 ääntä puolesta, 2 vastaan, ja 1 pidättyi äänestämästä.

### 1. Johdanto

1.1. Tässä toimintasuunnitelmassa komissio esittää kuluttajapolitiittisen ohjelmansa tuleviksi kolmeksi vuodeksi. Komissio asettaa kolme päätavoitetta, joiden avulla on tarkoitus saattaa kuluttajat keskeiseen asemaan Euroopan yhtenäismarkkinoilla:

1.2. Ensimmäinen tavoite on kuluttajan etujen ajaminen entistä voimakkaammin kaikkialla EU:ssa. Kuluttajajärjestöille on varattu tässä merkittävä rooli, ja ne voivat luottaa komission tukeen.

1.3. Seuraava pääkohde on kuluttajien terveyden ja turvallisuuden korkeatasoinen suojelu EU:ssa. Sen mukaan on keskeistä analysoida riskejä järjestelmällisesti.

1.4. Viimeisenä päätavoitteena komissio mainitsee EU:n kuluttajien taloudellisten etujen tinkimättömän kunnioittamisen, jossa korostuu lainsäädännön saattaminen ajan tasalle juridisten ja muiden välineiden suhdetta jatkuvasti punnitien.

### 2. Yleistä

2.1. Komitea antaa tunnustusta toimintasuunnitelman laadintatavasta. Ennen ohjelman laatimista komissio on analysoi-

nut tähänastista kuluttajapolitiikkaa historialliselta kannalta ja kuullut epävirallisesti mm. jäsenvaltioita ja kuluttajajärjestöjä.

2.1.1. Komitea on aiemmin ilmaissut useaan otteeseen toivomuksen edellisen toimintaohjelman asianmukaisesta arvioimisesta ennen uuden ohjelman aloittamista<sup>(1)</sup>. Historiallista analyysia ei kuitenkaan voi pitää varsinaisena arviointina. Vaikka kuluttajapolitiikan kehittymistä kuvataankin hyvin, olisi edellisen ohjelman asianmukainen arviointi ollut sen ohella hyödyllistä. Edellinen ohjelma oli hyvin kunnianhimoinen ja on tärkeää tietää, miksei tiettyjä tavoitteita saavutettu tai mikseivät jotkut aiheet päässeet oikeuksiinsa.

2.2. Tehokkaan kuluttajapolitiikan mahdollisuudet lisääntyivät Amsterdamin sopimuksen ansiosta. Kuluttajansuojan korkea taso on edelleen lähtökohtana. Sen lisäksi läpäisy politiikkaan (kuluttajansuojaa koskevien vaatimusten huomioon ottaminen muilla politiikan aloilla) on nyt nimenomainen viittaus sopimuksen 153 artiklassa (entinen 129 a artikla).

<sup>(1)</sup> TSK:n lausunto kuluttajia koskevien yhteisön toimien yleisistä puitteista, EYVL C 235, 27.7.1998. TSK:n lausunto kuluttajapolitiikan ensisijaisista toimista (1996–1998), EYVL C 295, 7.10.1996.

Myös kuluttajia koskevien yhteisön toimien yleisten puitteiden voimaantulo tällä välin Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä lujittaa pohjaa tulevia toimia varten.

2.3. Yleisesti ottaen komitea on sitä mieltä, että komissio esittää sinänsä kunnianhimoisen, mutta aiempiin ohjelmiin verrattuna realistisen ohjelman. Komitea panee myös tyytyväisenä merkille, että ohjelman takana on koko komissio. Ohjelmalla ei haluta herättää liiallisia odotuksia, vaan sillä pyritään tarjoamaan käytännönläheinen kehys, jonka puitteissa EU:n kuluttajapolitiikka voidaan kehittää edelleen.

2.4. Komitea on täysin samaa mieltä kuluttajapolitiikka-käsitteen käyttämisestä. Aiemmin puhuttiin varsin usein kuluttajien suojelupolitiikasta, josta saa liian voimakkaan mielikuvan perin ohjaavasta toimintatavasta. Ilmaus ei myöskään tee riittävästi oikeutta kuluttajan asemalle itsenäisenä ja tasavertaisena toimijana yhteiskunnallis-taloudellisessa järjestelmässämme. Tämä ei tarkoita, että kuluttajan etujen suojaaminen eri aloilla ja erilaisissa oloissa olisi tarpeetonta. Vaikka kuluttajat ovatkin päätösvaltaisia kansalaisia, heidän vaikutusmahdollisuutensa ovat usein liian vaatimattomat ja sääntely tai viranomaisten väliintulo on välttämätöntä. Toimintasuunnitelmassa todetaan myös aiheellisesti, että taustalla olevista muutoksista huolimatta kuluttajapolitiikan perustavoitteet ja kuluttajan oikeudet pysyvät suurelta osin ennallaan.

2.5. Ensimmäisessä luvussa kuvaillaan mm. yhteiskunnassa tapahtuvia muutoksia, joihin kuluttajapolitiikka tulee suhteuttaa. Komitea pitää kuvausta paikkansapitävänä, mutta toivoo varsinkin kansainvälisen/maailmanlaajuisen näkökulman avartamista. Kansainvälistymisen huomioon ottaen asioiden käsittely valtio- tai EU-tasolla ei enää riitä, vaan monet kysymykset edellyttävät maailmanlaajuisesta tarkastelua. Tämän seikan merkitystä olisi syytä korostaa enemmän.

2.5.1. Komitea kehottaa toimimaan kansainvälisellä tasolla siten, että myös kuluttajien edut pääsevät riittävästi oikeuksiinsa ja että myös kuluttajien edustajilla on tai he saavat mahdollisuuden hoitaa tehtäviään kyseisellä tasolla. Ns. kuluttaja-asiat (*consumer concerns*) on syytä huomioida täysipainoisesti varsinkin monen- ja kahdenvälisissä kauppasuhteissa. Tällöin on kyse turvallisuuteen ja terveyteen liittyvistä asioista sekä taloudellisista ja oikeudellisista eduista. Komitea panee lisäksi tyytyväisenä merkille, että osaltaan komitean aloitteesta alulle pantu Atlantin ylittävä kuluttajavuoropuhelu (*Transatlantic Consumer Dialogue*, TACD) <sup>(1)</sup> on tällä välin jo alkanut löytää muotoaan, ja komitea kehottaa siksi komissiota tukemaan hanketta edelleen.

<sup>(1)</sup> TSK:n lausunto Atlantin ylittävästä taloudellisesta kumppanuudesta, EYVL C 407, 28.12.1998.

2.6. Euroopan unionin laajentumisen yhteydessä komission tulee taata, että kuluttajapolitiikka ja siihen liittyvät säädökset otetaan asianmukaisesti huomioon. Erityishuomiota tulee kiinnittää ja tukea kohdistaa hakijamaiden mahdollisuuksiin ottaa EU:n kuluttajalainsäädäntö nopeasti käyttöön ja kehittää se todelliseen muotoonsa. On myös tärkeää tukea näiden maiden riippumattomia kuluttajajärjestöjä.

2.7. Komissio painottaa itsesääntelyn tai elinkeinoelämän ja kuluttajajärjestöjen välisen vuoropuhelun merkitystä. Komitea käsittelee asiaa tarkemmin tuonnempana (lausunnon kohdassa 3.3). Tässä valossa kummastuttaa hieman lukea toimintasuunnitelman 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta muun muassa, että kuluttajilta ja heidän edustajiltaan edellytetään uudenlaista lähestymistapaa ja että "heidän on ymmärrettävä omien etujensa ja muiden etujen väliset vuorovaikutussuhteet". Komitea ihmettelee, mihin tällaiset väitteet perustuvat, sillä tuntevathan eurooppalaiset kuluttajajärjestöt toki vastuunsa ympäristöä ja yleensäkin yhteiskuntaa kohtaan.

2.8. Komissio viittaa oikeutetusti palvelualan alati kasvavaan merkitykseen ja tuo esiin, että palveluiden kauttaaltaan monimutkaistunut, epäyhtenäisempi ja epäselvempi tarjonta aiheuttaa uusia ongelmia. Komitea on myös sitä mieltä, että palveluihin on tarpeen kiinnittää erityishuomiota, etenkin vapautuviin yleishyödyllisiin palveluihin ja monimutkaisiin rahoituspalveluihin.

2.8.1. Komitea myöntää, että yleishyödyllisten palveluiden vapauttaminen voi tarjota kuluttajille suuria etuja, mutta se katsoo kuitenkin, että vapauttamisprosessi edellyttää asianmukaista lainsäädäntökehystä ja valpasta valvontaa, jotta vapauttaminen voidaan tarvittaessa ohjata toivottuun suuntaan.

2.9. Komitea tunnistaa myös ns. tietoyhteiskunnan kehityksen seurauksiksi luonnehditut muutokset. Komitea on samaa mieltä siitä, että on yhä välttämättömämpää huolehtia siitä, että voimassa oleva lainsäädäntökehys säilyttää merkityksensä etenkin sähköisen kaupankäynnin suhteen. Tässä yhteydessä on tietenkin huolehdittava riittävästä joustavuudesta, koska muutokset voivat tapahtua nopeasti. Komitea ei käsittele aihetta tässä yhteydessä lähemmin, vaan viittaa tuoreeseen lausuntoonsa sähköistä kaupankäyntiä sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista.

2.9.1. Kansainvälinen lähestymistapa on olennainen juuri sähköistä kaupankäyntiä käsiteltäessä. Tässä yhteydessä komitea viittaa kohdassa 2.5. esitettyihin näkemyksiin kuluttajien etujen ottamisesta soveltuvasti huomioon kansainvälisillä foorumeilla <sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> EYVL C 169, 16.6.1999.

### 3. Kuluttajan etujen ajaminen entistä voimakkaammin kaikkialla EU:ssa

3.1. Komitea panee tyytyväisenä merkille, että komissio tunnustaa kuluttajajärjestöjen merkittävän roolin ja myöntää, että kyseiset järjestöt tarvitsevat taloudellista tukea hoitaakseen tehtävänsä. Mahdollisten avunsaajien määrittämisessä on tärkeää käyttää yksiselitteisiä perusteita. Edellä kohdassa 2.2 mainitut yleiset puitteet soveltuvat tarkoitukseen. On välttämättä pystyttävä aina takaamaan kuluttajajärjestöjen riippumattomuus – myös niiden esiintyessä julkisesti. Taloudellisen tuen tehokas käyttäminen on looginen itsestäänselvyys. On mielenkiintoinen ajatus antaa rahoitustukea erityisesti järjestöjen yhteistyöhankkeille. Täten voidaan ehkä estää tuen liiallinen pirstoutuminen.

3.1.1. Komitea on erittäin hyvillään, että komissio aikoo yleisten puitteiden 12 artiklan nojalla julkaista vuosittain raportin järjestöille ja hankkeille annetusta rahoitustuesta parantaakseen toimiansa avoimuutta. Selvitykseen voitaisiin sisällyttää myös tiedot kyseisen hankkeen tuottamista tuloksista.

3.2. Komitea tietää, että tietyissä jäsenvaltioissa kuluttajajärjestöt saavat vain äärimmäisen niukasti taloudellista tukea, mistä syystä ne eivät pysty hoitamaan niiltä odotettua yhteiskunnallista tehtävää riittävän hyvin. Toisinaan on tuettu myös luonteeltaan korostuneen valtakunnallisia hankkeita.

3.2.1. Komitean mielestä on yhtäältä erittäin ymmärrettävää, ettei komissio pyri eri maiden viranomaisten vastuualueille. Toisaalta kansallisten viranomaisten laiminlyönneistä on seurauksena myös yhteisön tasolla vaikuttavia rajoituksia (esim. standardoinnin alalla). Jäsenvaltioiden tulisi ymmärtää nykyistä paremmin, ettei kuluttajajärjestöjen rahoitustuen lisääminen ole yllisyyttä.

3.3. Komissio asettaa elinkeinoelämän ja kuluttajien vuoropuhelun ensisijalle Euroopan tason itsesääntelysopimuksia tavoitellessaan. Komitea toteaa, ettei lainsäädäntö useinkaan pysy pitkään ajanmukaisena nopeasti muuttuvissa nykyoloissa ja että joustavampi sääntely voi tarjota enemmän mahdollisuuksia. Tämän lisäksi on syytä pohtia kriittisesti lainsäädännön noudattamismahdollisuuksien ohella myös lainsäädännön noudattamiseen liittyviä kustannuksia. Tästä syystä komitea suhtautuu vuoropuheluun/itsesääntelyyn sinänsä myönteisesti.

3.3.1. Komitea esittää kuitenkin tiettyjä huomautuksia. Itsesääntely-käsite on varsin heterogeeninen. Sen tarkoite vaihtelee yleisesti käytettävistä sitovista kaksipuolisista sopimuksista yksittäisten yritysten omiin toimintasääntöihin. Itsesääntelystä on saatu hyviä tuloksia useissa jäsenvaltioissa viime vuosina. Usein vapaaehtoisuuteen perustuva suora neuvonpito yrittäjiä

ja kuluttajia edustavien järjestöjen välillä on osoittautunut oikeudellisten säädösten hyväksi korvikkeeksi. Tässä yhteydessä on havaittu tärkeäksi, että osapuolet tuntevat toisensa, luottavat toisiinsa ja voivat pitää sopimusten noudattamista varmana lähtökohtana. On myös tärkeää, että sopimukseen sisältyy sekä kiistojen ratkaisemista että tehokkaiden seuraamusten määräämistä koskevia sääntöjä, esimerkiksi edeltäkäsinkin sovitun riippumattoman kolmannen osapuolen väliintulo tapauksissa, joissa yksi asianosaisista rikkoo tai lyö laimin sopimuksen. Yhteiskunnallisella, kulttuurisella ja oikeudellisella taustalla on tässä tärkeä rooli.

3.3.2. Tämän toteuttaminen Euroopan unionin tasolla ei ole helppoa. Jo siksi, ettei kaikissa maissa olla yhtä tottuneita itsesääntelyyn, on selvää, että komission tulee asettaa toiminnan kehykset ennen vuoropuhelun aloittamista. Tässä yhteydessä on ilmoitettava ehdot ja määräajat selvästi. On myös oltava alusta asti selvää, mitä tapahtuu, mikäli asianosaiset eivät pääse yhteisymmärrykseen. Ryhtyykö komissio silloin itse toimenpiteisiin? Komitea huomauttaa, että mainituntyyppisissä tapauksissa saattaa olla välttämätöntä pystyä tiukentamaan sääntelyä.

3.3.3. Komitea kiinnittää myös huomiota rasiitukseen, jonka virallinen vuoropuhelu voi aiheuttaa asianomaisille kuluttajajärjestöille ja elinkeinoelämälle niiltä vaadittavien henkilöstöresurssien ja muiden voimavarojen muodossa. Komitea kehottaa komissiota aloittamaan asiaankuuluvien toimintasääntöjen laatimisen ja soveltamisen edellyttämät soveltuvat rahoitustoimet.

3.4. Itsesääntelyn suosiminen ei saa ylipäätään johtaa lainsäädäntötoimista luopumiseen silloin, kun lainsäädäntö on välttämätöntä.

### 4. Korkeatasoinen kuluttajien terveyden ja turvallisuuden suojele EU:ssa

4.1. Useat elintarvikeskandaalit ovat häkellyttäneet yleisöä suuresti viime vuosina. Moni kuluttaja miettii ravinnon turvallisuutta, varsinkin kun käytetään uusia tekniikoita – esim. geneettisesti muunnettujen organismien yhteydessä. Komissio toteaa oikeutetusti, ettei kyseessä ole pelkästään EU:n sisäinen asia, vaan se edellyttää maailmanlaajuisia toimintaa ja yhteisymmärrystä. Komitea pitää tärkeänä, että ennaltaehkäisyperiaate pysyy EU:n kannanottojen ohjenuorana kansainvälisillä foorumeilla kuten WTO:ssa. Sitä silmällä pitäen on yhtäältä pohdittava, mihin tieteelliset perusteet riittävät. Toisaalta ennaltaehkäisyperiaatteen ei tarvitse olla yksinomaan tieteellinen kysymys, vaan se voi pohjautua myös yhteiskunnallisiin havaintoihin.

4.2. Nykyisen turvallisuus- ja terveyslainsäädännön muokkaaminen uutta kehitystä paremmin vastaavaksi on sinänsä perusteltua. On kuitenkin huolehdittava, ettei se johda laatutason laskemiseen. Yleisemmin komitea suosittaa "uudelleensääntelykäsitteen" käyttöä takaamaan, että lainsäädännön tavoitteet ja taso pysyvät vähintäänkin entisellään.

## 5. EU:n kuluttajien taloudellisten etujen täysi kunnioittaminen

5.1. Komitea toteaa komission tavoittelevan kuluttajamyönteisiä sisämarkkinoita rahoituspalveluille. Komitea panee tässä yhteydessä merkille, että tietyt rahoitustuotteet eivät jo luonteestaankin johtuen ole kovin selkeitä. Samanaikaisesti itsesääntelytarve lisääntyy useiden kuluttajien kohdalla, erityisesti kun on kyse keinoista varautua tulevaan kuten eläkkeistä ja (henki-)vakuutuksista. Tarjonnan epäselvyydestä johtuu, ettei keskivertokuluttaja helpostikaan vaihda rahalaitostaan tai vakuutusyhtiötään omassa maassaan ja ryhtyy siihen sitäkin vastahakoisemmin Euroopan tasolla. Lisäksi verotusnäkökohdat monimutkaistavat asiaa entisestään.

5.2. Komitean mielestä on kieltämättä loogista, että komissio haluaa yhdenmukaistaa voimassa olevan kulutusluottolainsäädännön nykyisten menetelmien ja käytänteiden kanssa. Komitea katsoo kuitenkin, ettei tämä saa johtaa luotonantajien velvoitteiden lievenemiseen. Aiheeseen liittyen komitea pitää ylivelkaantumisen torjuntaan kiinnitettävä huomiota myös perusteltuna.

5.3. Komitea seuraa kiinnostuneena, miten komissio aikoo kytkeä kuluttajien taloudellisten etujen huomioon ottamisen EU:n muihin politiikkoihin. On jo usein ehdotettu kulutta-

janäkökulman käsittelemistä järjestelmällisesti. Siten kaikkiin poliittisiin toimenpiteisiin voitaisiin sisällyttää ns. kuluttajavai-  
kutustutkimus. Integroinnin toteuttamista koskevat sananvalinnat ovat kuitenkin varsin varovaisia. Siitä on hyvänä osoitukseksi esimerkiksi virke "[t]arkoituksena on saada politiikan laatijat paremmin ymmärtämään kuluttajien etuja."

5.3.1. Komitea uskoo tietyn varauksin komission kykyyn toteuttaa integraatiopolitiikkaa ja toivoo, että kuluttajapolitiikasta vastaava komission jäsen muistuttaa jatkuvasti kollego-  
jaan asian ajankohtaisuudesta.

5.4. On silmiinpistävää, että muita heikommassa asemassa olevien kuluttajien asema mainitaan ohjelmassa vain hyvin lyhyesti. On kuitenkin tärkeää ymmärtää, ettei läheskään kaikilla ole riittävää kykyä tehdä omin voimin valintoja ja vastata päätöksistään. On paljon niitä, jotka eivät pysty tähän ollenkaan tai vain puutteellisesti. Tilanteeseen voi olla syynä varojen ja tiedon puute tai sosiaalinen ja/tai kulttuurinen jälkeenjääneisyys. Tällaiset muita heikommassa asemassa olevat kuluttajat – etenkin vammaiset, maahanmuuttajat, erilaisten tukien tai vähimmäistulojen varassa elävät ja myös lapset – ansaitsevat erityishuomion. Komitea kehottaa komissiota harkitsemaan kyseistä aihetta koskevan erityisen kohdepolitiikan laatimista.

## 6. Loppuhuomioita

6.1. Komitea on selvillä siitä, että PO XXIV on äskettäin julkaissut vuoden 1997 vuosikertomuksen. Komitea pitää vuosikertomuskäytäntöä hyvänä asiana ja ehdottaa komissiolle, että se esittää niissä säännönmukaisesti selvityksen nyt puheena olevassa ohjelmassa mainituilla toimintaloikoilla saavutetusta edistyksestä.

Bryssel 26. toukokuuta 1999.

*Talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

### Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista:

- ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten palkattuina työntekijöinä lähettämisen ehdoista rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen puitteissa”, ja
- ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen vapauden laajentamisesta koskemaan yhteisöön sijoittautuneita kolmansien maiden kansalaisia”<sup>(1)</sup>

(1999/C 209/02)

Neuvosto päätti 25. toukokuuta 1999 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainituista ehdotuksista.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -jaosto antoi lausuntonsa 18. toukokuuta 1999. Esittelijä oli Giorgio Liverani.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26. ja 27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (toukokuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 70 ääntä puolesta ja 6 pidättyi äänestämästä.

### 1. Johdanto

1.1. Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten palkattuina työntekijöinä lähettämisen ehdoista rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen puitteissa perustuu EY:n perustamissopimuksen 57 artiklan 2 kohtaan. Lisäksi siihen viitataan suoraan saman sopimuksen 66 artiklassa, joka koskee palvelujen tarjoamista (yhteispäätösmenettely). Ehdotus neuvoston direktiiviksi rajat ylittävän palvelujen tarjoamisen vapauden laajentamisesta koskemaan yhteisöön sijoittautuneita kolmansien maiden kansalaisia perustuu puolestaan perustamissopimuksen 59 artiklan 2 kohtaan (kuulemismenettely).

1.2. Molempien ehdotusten tavoitteena on ”palvelujen tarjoamisen EY-kortin” käyttöönotto. Kortilla on tarkoitus poistaa viisumeihin sekä työ- ja oleskelulupiin liittyvät esteet tilanteissa, jossa yhteisön ulkopuolisen maan kansalaisen, joka oleskelee laillisesti jo jossakin jäsenvaltiossa ja saa toimia siellä palkattuna työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana, on siirryttävä toiseen jäsenvaltioon toimiakseen siellä palvelujen tarjoajana. Nyt käsiteltävillä palvelujen vapaaseen tarjoamiseen liittyvillä ehdotuksilla on huomattava yhteiskunnallinen merkitys työntekijöiden — myös yhteisön ulkopuolisista maista tulevien — vapaan liikkumisen kannalta. Tähän liittyen komitea antoi hiljattain lausunnon aiheesta ”Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva toimintasuunnitelma — Komission tiedonanto”<sup>(2)</sup>.

1.3. Ensin mainittu direktiiviehdotus koskee rajatylittäviä palveluja tarjoavia yhteisöön sijoittautuneita yrityksiä, jotka ovat aikeissa lähettää palkkaamansa yhteisön ulkopuolisen maan kansalaisen työhön toiseen jäsenvaltioon. Ehdotuksen mukaan palvelujen tarjoaja voi lähettää palkkaamansa työntekijän ”milloin tahansa” antamalla siirrosta ennakoilmoituksen sen jäsenvaltion viranomaisille, jossa tarjoaminen tapahtuu. Ilmoitusjärjestelmä perustuu palvelujen tarjoajan sijoittautumiseen antamiin takeisiin, joista on todisteena ”palvelujen tarjoamisen EY-kortti”. Se on kaikissa jäsenvaltioissa yhdenmukainen, voimassa rajallisen ajan (enintään 12 kuukautta) eikä se ole automaattisesti uudistettavissa.

1.4. Ehdotuksista toinen koskee itsenäisinä ammatinharjoittajina yhteisön alueelle sijoittautuneiden yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten vapautta tarjota palveluja. Sen tavoitteena on estää, ettei yhteisön ulkopuolisen maan kansalainen, joka on sijoittautunut itsenäisenä ammatinharjoittajana johonkin jäsenvaltioon, joudu asettumaan pysyvästi toiseen jäsenvaltioon halutessaan toimia siellä tilapäisesti palvelujen tarjoajana. Ehdotuksen mukaan myös tätä tarkoitusta varten on aikomus ottaa käyttöön ”palvelujen tarjoamisen EY-kortti”.

1.5. Voimassaoloajaltaan rajallisen ”palvelujen tarjoamisen EY-kortin” myöntää se jäsenvaltio, johon palvelujen tarjoaja on sijoittunut. Kortti takaa, että yrittäjän tai yhteisön ulkopuolisesta maasta peräisin olevan palkatun työntekijän tai itsenäisen ammatinharjoittajan toiminta on asianmukaista. Menettelyn ansiosta palvelujen tarjoaja ei enää joudu käymään läpi pitkiä hallintomuodollisuuksia kaikissa jäsenvaltioissa, joissa hän haluaa toimia. Lisäksi se osoittaa selvästi, että työntekijän lähettäminen toiseen maahan tarjoamaan palveluja on aivan eri asia kuin oikeus liikkua ja työskennellä vapaasti yhteisön alueella. Näin ollen kortti yksinkertaistaa samalla myös hallintomenettelyjä sen jäsenvaltion osalta, jossa palveluja tarjotaan. ”Palvelujen tarjoamisen EY-kortti” takaa myös, että jäsenvaltio, johon yhteisön ulkopuolisen maan kansalainen on sijoittautunut, ottaa hänet myös uudelleen vastaan palvelujen tarjoamisen päätyttyä.

<sup>(1)</sup> EYVL C 67, 10.3.1999, s. 12-17.

<sup>(2)</sup> Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeva toimintasuunnitelma — Komission tiedonanto”, KOM(97) 586 lopull, EYVL C 235, 27.7.1998, s. 82.

## 2. Yleistä

2.1. Komitea pitää komission ehdotuksia onnistuneina. Ne koskevat jatkuvasti laajenevaa taloutteen ja työelämään liittyvää toimintaa, jota ei tähän mennessä ole yhteisön tasolla säädelty. Ehdotukset täydentävät erittäin onnistuneesti sitä EU:n oikeuskehystä, joka koostuu sekä yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten tasapuolista kohtelua että palvelujen tarjoamisvapauden tiellä olevien esteiden poistamista koskevasta lainsäädännöstä. Myös tässä käsiteltävillä ehdotuksilla on sama tavoite.

2.2. Asiaan liittyvistä yhteisön säädöksistä mainittakoon direktiivi 96/71/EY<sup>(1)</sup>. Siinä säädetään, että toiseen jäsenvaltioon palkattuina työntekijöinä lähetettävien työntekijöiden työehtojen (etenkin vähimmäispalkan) osalta on noudatettava sen maan vähimmäissääntöjen ”kovaa ydintä”, jossa palveluja tarjotaan.

2.3. Lisäksi on paikallaan mainita asetus 1408/71 (ETY)<sup>(2)</sup>, joka hiljattain laajennettiin kattamaan yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaiset<sup>(3)</sup> ja jota komitea kannatti<sup>(4)</sup>.

2.4. Komitea muistuttaa, että unioni on sitoutunut muodostamaan yhteisen kannan, missä määrin laillisesti ja pysyvästi unionin alueella asuvia yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisia tulisi käsitellä unionin kansalaisten tavoin<sup>(5)</sup>. Lisäksi komitea korostaa, että palvelujen tarjoamisvapauden ulottaminen itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiviin yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisiin on jo mainittu tavoitteena vuonna 1957 solmitun Rooman sopimuksen 59 artiklan 2 kohdassa. Tavoite on vielä toteuttamatta.

2.5. Nyt käsiteltävät ehdotukset eivät ole perusteltuja ainoastaan yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten tasapuolisen kohtelun, vaan ennen kaikkea myös niiden merkittävien esteiden vuoksi, joita palvelujen vapaan tarjoamisen tiellä yhä on. Asioiden nykytilan vuoksi komitea kannattaa hiljattain annetun suosituksen<sup>(6)</sup> periaatetta, jonka mukaan vapaus tarjota palveluja ei riipu siirtolaispolitiikasta.

2.6. Asiaan liittyvä voimassa oleva lainsäädäntö vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain. Osa jäsenvaltioista rinnastaa työkomennukselle lähetetyn työntekijän kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneista yrityksistä töitä etsivään työnhakijaan, vaikkei tilanne todellisuudessa ole vastaava. Toisissa jäsenvaltioissa lainsäädäntö ei ole yhtä tiukka, mutta edellyttää kuitenkin uutta työlupaa tai työkomennukselle lähetettyä työntekijöitä varten väliaikaisesti annetun luvan hakemista sen alueen viranomaisilta, jolla palveluja tarjotaan. Eräät jäsenvaltiot edellyttävät, että palkattu työntekijä on ennen siirtoa vähintään vuoden saman palvelujen tarjoajan palveluksessa. Tämä ehto asettaa joissain tapauksissa yhteisöön sijoittautuneen yrityksen huonompaan asemaan kuin sen ulkopuolella toimivan yrityksen, jota tämä ehto ei koske.

2.7. Palvelun tarjoaja, joka on sijoittautunut muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, missä palveluja on tarkoitus tarjota, on kahdella tavalla epäedullisessa asemassa. Ensinnäkin pitkällinen lupamenettely siinä jäsenvaltiossa, jossa palveluja on tarkoitus tarjota, voi haitata merkittävästi palvelujen tarjoamista tai tehdä sen jopa mahdottomaksi, mikäli palveluja tarjotaan henkilökuntaan kuuluvat eivät ole unionin kansalaisia. Toiseksi viranomaisten valvonta on päällekkäistä, koska toimintaa valvovat sekä sen jäsenvaltion, jossa palveluja tarjotaan, että palvelujen tarjoajan sijaintivaltion viranomaiset.

2.8. Käsiteltävän ehdotuksen sisältämät toimet auttaisivat epäilemättä myös jäsenvaltioiden viranomaisia, jotka nykyään joutuvat valvomaan, että tilanne, joka riippuu pitkälti palvelujen tarjoajan sijaintijäsenvaltiosta, on lainmukainen. Viranomaisilla säilyy kuitenkin oikeus tehdä jatkoselvityksiä harkintansa mukaan. Yksiselitteisesti ei kuitenkaan ole mainittu, saavatko yhteisön ulkopuolisessa maassa sijaitsevat yritykset, joilla on jonkin jäsenvaltion myöntämä todistus, tarjota palveluja kaikissa jäsenvaltioissa, mikäli vähintään yksi jäsenvaltio hyväksyy kyseisen todistuksen. Direktiiviehdotuksen asiaan liittyvää sanamuotoa on täten täsmennettävä.

2.9. ”Palvelujen tarjoamisen EY-kortin” käyttöönoton myötä jäsenvaltioiden viranomaisten ei enää tarvitse vaatia viisumia, mikäli kortti on todistus laillisesta oleskelusta palvelujen tarjoajan sijaintijäsenvaltiossa. Näin ollen kortin myöntäneellä jäsenvaltiolla on myös velvollisuus antaa kyseisen yhteisön ulkopuolisen valtion kansalaisen palata milloin tahansa. Jotta ’palvelujen tarjoamisen EY-kortti’ todella täyttää yllä mainitut vaatimukset, ei TSK:n mielestä voida tinkiä siitä, että ’palvelujen tarjoamisen EY-kortin’ myöntämisperusteena on komission ja neuvoston määritelmiä vastaava lainmukainen ja pysyvä työsuhde lähetävässä yrityksessä. Komitea kehottaa

<sup>(1)</sup> Palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon 16 päivänä joulukuuta 1996 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 96/71/EY (EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1).

<sup>(2)</sup> Neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä (EYVL L 28, 30.1.1997).

<sup>(3)</sup> Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) asetuksen (ETY) N:o 1408/71 muuttamisesta soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, EYVL C 6, 10.1.1998, s. 15.

<sup>(4)</sup> TSK:n 25. maaliskuuta 1998 antama lausunto (EYVL C 157, 25.5.1998, s. 30).

<sup>(5)</sup> Komission tiedonanto – Kohti vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvaa aluetta, KOM(1998) 459 lopull. 14.7.1998, s. 6.

<sup>(6)</sup> Neuvoston suositus annettu 27 päivänä syyskuuta 1996 kolmansien maiden kansalaisten laittoman työnteon torjumisesta (EYVL C 304, 14.10.1996, s. 1 kohta I ”Soveltamisala”).



ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimiin, joilla kortin väärentäminen laittomiin tarkoituksiin voidaan estää. Tähän päästään kehittämällä tehokas ja nopea tietojen vaihtojärjestelmä sekä käyttämällä kortin valmistuksessa riittävän korkeatasoista tekniikkaa.

2.10. Yhteisön ulkopuolisista maista tuleville itsenäisille työntekijöille tarkoitettu kortista on hyötyvät myös Euroopan unionin yritykset. Kortin myötä alue, jolta yritykset voivat etsiä itselleen usein luonnollisia henkilöitä edustavia alihankkijoita, laajenee kattamaan koko yhteisön. Kun otetaan huomioon yhteisön ulkopuolisista maista peräisin olevien palkattujen työntekijöiden asemaa koskeva direktiiviehdotus, vaikuttaa vastaavan vapauden epääminen itsenäisiltä ammatinharjoittajilta mahdottomalta ilman, että se aiheuttaa syrjintää tai sisämarkkinoiden vääristymistä. Ei ole perusteltua, että itsenäisenä ammatinharjoittajana toimiva yhteisön ulkopuolisen maan kansalainen joutuisi perustamaan yrityksen johonkin jäsenvaltioon voidakseen hyötyä palvelujen tarjoamisvapaudesta.

2.11. TSK toteaa kuitenkin, että direktiiviehdotusten toteuttamisen vaikutukset on asianmukaisesti selvitettävä, kun otetaan huomioon suunniteltu laajentuminen ja erityisesti siirty-

mäkaudet. TSK pyytääkin komissiota selvittämään, millainen vaikutus direktiiviehdotuksilla on EU:n työmarkkinoihin.

### 3. Päätelmät

3.1. Komitea korostaa myönteisenä seikkana, että tässä käsiteltävissä ehdotuksissa ennakoitaan Amsterdamin sopimuksen aiheuttamia muutoksia. Itse asiassa 1. toukokuuta 1999 voimaan tulleen Amsterdamin sopimuksen myötä perustamissopimukseen lisättiin uusi osasto, joka koskee viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen luomiseen liittyvää politiikkaa. Jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevan yhteisön ulkopuolisen maan kansalaisen asema otetaan tulevaisuudessa huomioon yhteisön säännöstössä ennen kaikkea uudistetun perustamissopimuksen 63 artiklan 4 kohdan määräysten mukaisesti.

3.2. Palvelujen vapaan tarjoamisen osalta yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaiset, jotka työskentelevät tai oleskelevät muuten laillisesti yhteisön jäsenvaltiossa, kuuluivat jo ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa yhteisön säännösten piiriin (samoin kuin esimerkiksi toisesta jäsenmaasta kotoisin olevien työntekijöiden perheenjäsenet). Tässä tarkasteltavat ehdotukset liittyvätkin siten yhtenäismarkkinoihin.

Bryssel 26. toukokuuta 1999.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi moottoriajoneuvojen etuallajosuojauksia koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä ja neuvoston direktiivin 70/156/ETY muuttamisesta" <sup>(1)</sup>**

(1999/C 209/03)

Neuvosto päätti 25. toukokuuta 1999 perustamissopimuksen 100 a artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus" -jaosto antoi lausuntonsa 18. toukokuuta 1999. Esittelijä oli Sergio Colombo.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26. ja 27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (toukokuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 109 ääntä puolesta, ja 1 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Käsiteltävänä olevan direktiiviehdotuksen tavoitteena on lieventää massaltaan yli 3,5 tonnia painavien hyötyajoneuvojen aiheuttamien lukuisten liikenneonnettomuuksien seurauksia.

1.2. Asianomaiset järjestöt suhtautuivat laajassa kuulemisessa myönteisesti tähän lakialoitteeseen, jolla pyritään sisällyttämään yhteisön lainsäädäntöön raskaiden hyötyajoneuvojen etuallajosuojauslaitteiden tyyppihyväksynnässä tarvittavat tekniset standardit.

1.3. Ehdotuksen mukaan kaikkiin uusiin rekisteröitäviin ajoneuvoihin tulee 1. päivään lokakuuta 2003 mennessä asentaa tyyppihyväksytty etuallajosuojauslaite erillisenä teknisenä yksikkönä ilman, että odotetaan koko ajoneuvon EY-tyyppihyväksynnän voimaantuloa.

1.4. Toimenpiteellä pyritään lieventämään onnettomuuksien seurauksia ja sen lähtökohtana on komission esittämä tieto, jonka mukaan yli 80 % kyseisten onnettomuuksien uhreista on henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen kuljettajia tai matkustajia.

1.5. Menettelyllä pyritään lisäksi korjaamaan lainsäädännössä monista toimista <sup>(2)</sup> huolimatta oleva puute, joka liittyy turvallisuuteen sekä ennaltaehkäiseviin toimiin, joilla pyritään vaikuttamaan sekä onnettomuuksien määrään että seurauksiin, sillä aiemmin ei ole tehty aloitetta raskaiden hyötyajoneuvojen etuallajosuojauksesta.

1.6. Direktiiviehdotus on perustamissopimuksen määräyksien mukainen, sillä 75 artiklassa mainitaan muun muassa liikenneturvallisuutta parantavien toimenpiteiden toteuttaminen. Se noudattaa myös liikenneturvallisuutta käsittelevää

komission tiedonantoa <sup>(3)</sup>, jossa ehdotetaan muun muassa ajoneuvojen suunnittelemista sellaisiksi, että onnettomuuden tapahtuessa ne aiheuttavat mahdollisimman vähän vahinkoa suojaamattomalle osapuolelle (liite III, ala III).

## 2. Yleistä

2.1. TSK kannattaa sitä, että asettamalla velvoitteeksi asianmukaiset etuallajosuojauslaitteet pyritään lieventämään sellaisten onnettomuuksien seurauksia, joissa on mukana massaltaan yli 3,5 tonnin hyötyajoneuvoja.

2.2. Ehdotus on asiallinen ja se liittyy maantielikenteen yleiseen ongelmakenttään, josta TSK on jo ilmaissut kantansa aiheesta "Komission tiedonanto neuvostolle Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Liikenneturvallisuuden edistäminen EU:ssa: ohjelma vuosiksi 1997–2001" laatimassaan lausunnossa <sup>(4)</sup>.

2.3. TSK pitää kyseistä ajoneuvoluokkaa koskevien toimien toteuttamista äärimmäisen tärkeänä, sillä onnettomuuksista aiheutuvat vahingot riippuvat sekä nopeudesta että onnettomuuteen joutuneiden ajoneuvojen massojen suhteesta.

2.4. Näiden tekniikkaan ja rakenteeseen liittyvien näkökohtien yksityiskohtainen ja konkreettinen käsittely on tärkeä tekijä loukkaantumis- ja kuolemantapausten vähentämisessä, joka johtaa myönteisiin sosiaalisiin vaikutuksiin ja onnettomuuksista aiheutuvien korkeiden terveydenhoitokustannusten pienemiseen. Lisäksi toimenpide ei tule kalliiksi, jos sen kustannukset suhteutetaan turvallisuuden hyväksi koituihin etuihin.

<sup>(1)</sup> EYVL C 89, 30.3.1999, s. 11.

<sup>(2)</sup> Ks. esimerkiksi direktiiviehdotus moottoriajoneuvojen sisustuksesta, lausunto EYVL C 407, 28.12.1998 ja direktiiviehdotus moottoriajoneuvojen alleajosuojauksesta, lausunto EYVL C 407, 28.12.1998.

<sup>(3)</sup> Tiedonanto "Liikenneturvallisuuden edistäminen EU:ssa: ohjelma vuosiksi 1997–2001", KOM(97) 131 lopull., 9.4.1997.

<sup>(4)</sup> EYVL C 73, 9.3.1998.

2.5. Komitea kannattaa myös Euroopan unionin liittymistä Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission sopimukseen, joka koskee moottoriajoneuvojen varusteiden ja osien hyväksymisehtojen yhdenmukaistamista ja hyväksymisten vastavuoroista tunnustamista.

2.6. Yhteisön näkemykseen sisältyy velvoite hyväksyä kaikki yksityiskohdat ja osat, joilla on merkittävää ja myönteistä vaikutusta maantieliikenteessä käytettävien ajoneuvojen rakenteeseen ja jotka lisäävät liikenneturvallisuutta.

2.7. Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission sopimukseen liittyvien asetusten soveltaminen on vapaaehtoista eivätkä ne ole millään tapaa velvoittavia. Yhteisön säännöt ovat sen sijaan sitovia joko välittömästi tai sen jälkeen, kun ne saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

2.8. Komitea kannattaa Euroopan unionin liittymistä sopimukseen myös siksi, että siinä on mukana 34 maata, joiden joukossa on monia Keski- ja Itä-Euroopan maita, jolloin kyseisten ongelmakohtien sisällyttäminen liittymisneuvotteluihin helpottuu.

### 3. Erityistä

3.1. Direktiivin alaan kuuluvien laitteiden tekniset vaatimukset on tutkittu Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomission työryhmässä (Working Party, WP) 29, joka vastaa moottoriajoneuvojen teknisistä määräyksistä. Ne ovat

olleet myös teknisen alan asiantuntijoiden ja Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomissioon kuuluvien 34 maan asianomaisten ministeriöiden edustajien tarkastettavina. Niinpä vaatimuksia voidaan pitää erityisen vankkoina.

3.2. Valituntyyppinen laite kiinnitetään alustaan, joten se on kyllin tehokas ja turvallinen. Komitea tietää, että valmistajat tutkivat ja arvioivat parhaillaan entistä monimutkaisempia energialaiteita vaimentavia rakenteita (ks. myös edellä mainitun tiedonannon osa III), mutta toistaiseksi ei ole riittävästi teknistä ja tieteellistä näyttöä, jotta näidenkaltaiset laitteet voitaisiin ottaa käyttöön pikaisesti.

3.3. Komission tulee kuitenkin vaatia valmistajilta ja jäsenvaltioilta tarmokkaita toimia kaiken sellaisen innovatiivisen teknologisen tutkimuksen ja kehittämisen kannustamiseksi, jonka avulla voidaan lisätä liikenneturvallisuutta.

3.4. Ainakin komission ehdotuksen italiankielistä toisintoa tulee korjata korvaamalla 2 artiklan 2 kohdan toisen luetelmakohdan ilmaus *possono* ilmauksella *devono* (suomenkielisessä toisinnossa teksti on jo muodossa ”jäsenvaltioiden on kiellettävä”).

3.5. Edellä esitettyihin huomioihin viitaten komitea kannattaa direktiiviehdotusta.

Bryssel 26. toukokuuta 1999.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) kalatalousalan rakenteellisia toimia koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja edellytyksistä" <sup>(1)</sup>**

(1999/C 209/04)

Neuvosto päätti 19. helmikuuta 1999 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 43 artiklan ja 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -jaosto antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 1999. Esittelijä oli Clemente Muñoz Guardado.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26.–27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (toukokuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon ilman vastaääniä viiden pidettyessä äänestämästä.

Komitea kannattaa komission ehdotusta, mutta esittää seuraavat huomiot.

## 1. Johdanto

1.1. Kalatalousalan rakenteelliset toimet edistävät alan rakennemuutosta luomalla otolliset edellytykset alan kehittämiseksi ja uudenaikaistamiseksi. Tämän vuoksi ne ovat kiinteä osa yhteistä kalastuspolitiikkaa YKP:tä.

1.2. Kalatalousalan ohjauksen rahoitusvälineen KOR:n perustaminen vuonna 1993 ja kalatalousalan rakenteellisten toimien liittäminen rakennerahastojen toimintajärjestelmään on vakiinnuttanut alan kaksiulotteiset yhteydet.

1.3. Nyt ehdotetulla suunnittelulla rakennerahastot mukautetaan nykytilanteeseen.

## 2. Yleistä

2.1. Jos asetus hyväksytään, käsillä oleva ehdotus on kauaskantoinen. Asetusehdotuksen I osastossa (Suunnittelu ja toteuttaminen) säädetään erityisesti, että jäsenvaltioiden on esitettävä komissiolle suunnitelma tammikuun 1 päivästä 2000 alkavaksi seitsenvuotiskaudeksi (4 artikla).

2.2. Asetuksessa käsiteltyjen asioiden tähdellisyys korostaa säädöksen merkitystä. Siksi on tärkeää saada tietoa paitsi asetuksen laatimiseksi järjestetyistä kuulemisista myös siitä, miten säädöksen täytäntöönpano edistyy, jotta päästäisiin suurempaan taloudelliseen ja sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen, likeisyysperiaatetta aina noudattaen.

2.3. Asetusehdotuksen tarkoituksena on jatkaa nykyisiä asetuksia ja yksinkertaistaa niiden toimintamekanismeja. KOR:aa on määrä käyttää kaikkien rakennetoimien rahoitukseen.

2.4. Ehdotuksen II osastossa (Kalastuslaivastojen monivuotisten ohjelmien täytäntöönpano) esitellään kalastuslaivaston uusimiseen liittyviä näkökohtia, jotka muuttavat merkittävällä tavalla neljännen monivuotisen ohjausohjelman sisältöä, ja laivaston uudistamiselle asetetaan tiukempia vaatimuksia kuin vuoteen 2002 voimassa olevassa nykyisessä säännöstössä. Osastossa ei kuitenkaan mainita selkeästi tarvetta ottaa käyttöön kalastuslaivaston uusimisjärjestelmä, jossa otetaan huomioon sellaiset merkittävät osatekijät kuin turvallisuus, merikelpoisuus, aluksella olevat tilat, alusten vanhanaikaisuus jne.

2.4.1. Kun tarkastellaan kalastuslaivaston uusimisen edistymistä viime vuosina, voidaan todeta, että aluksella on oltava nykyisin enemmän bruttotonneja <sup>(2)</sup> kuin käytöstä poistetuilla aluksilla, jotta se olisi kalastuksen osalta yhtä kilpailukykyinen, jotta sillä olisi tilat täyttää kansainvälisen säännösten mukaiset velvoitteet ja jotta se pystyisi käsittelemään aluksella olevia kaloja entistä paremmissa olosuhteissa.

2.4.2. Voidaankin sanoa, että vaihdettaessa vanha (vanhan bruttotonnyksikön mukainen) kalastusalus uuteen (uuden bruttotonnyksikön mukaiseen) alukseen vanhalle bruttotonnyksikölle tulisi tasapuolisuuden nimissä antaa vetoisuuskerroin, josta uusi bruttotonnyksikkö on laskettavissa.

2.4.3. Asetusehdotuksen artiklojen säännökset, joiden mukaan käytöstä poistetun kapasiteetin on oltava 30 % suurempi kuin uuden kapasiteetin, joko pakottaisivat rakentamaan pienempiä aluksia kuin vastaavat käytöstä poistetut alukset, mikä vaarantaisi turvallisuuden mentäessä entiselle pyyntipaikalle tehottomammalla aluksella, tai pakottaisivat ostamaan yhden poistettavan aluksen lisää, jotta voidaan rakentaa täysin poistettuna kaltaisen alus (mikä lisäisi investointikustannuksia eikä kohentaisi aluksen tiloja eikä turvallisuutta voitaisi kohentaa).

2.4.4. Oman rahoituksen puuttuessa alusten myynti (sekä Euroopan unionin maihin että unionin ulkopuolisiin maihin) vaikeutuu, ja mahdollisuudet kalastuslaivastomme uusimiseen vähenevät.

2.4.5. Alukset on uusittava laivaston osa kerrallaan monivuotisten ohjausohjelmien täytäntöönpanon yhteydessä, sillä muussa tapauksessa uusiminen vahingoittaa etenkin pienimuotoista kalastusta harjoittavaa laivastoa.

<sup>(1)</sup> EYVL C 16, 21.1.1999, s. 12.

<sup>(2)</sup> Alusryhmä vetoisuusluokittain bruttotonneina (GT).

2.5. II osastossa mainitaan niin ikään yhteisyritykset, joille asetetaan niin tiukkoja vaatimuksia, että niihin turvautuminen saattaa osoittautua kannattamattomaksi, vaikka yhteisyritysten perustaminen on aina ollut edullisempää kuin alusten romuttaminen (yhteisön markkinoiden tyydyttäminen, joidenkin yhteisön työpaikkojen säilyttäminen jne.).

2.6. Niin ikään kannattaa mainita erikseen kalastuslaivastojen koskevat yhteiset säännökset, pienimuotoinen rannikkokalastus ja sosiaalis-taloudelliset toimenpiteet. Tietyissä tapauksissa nykyinen säännöstö on parempi säilyttää, kun taas toisinaan säännöstön sisältöä on kehitettävä ja eriytettävä entisestään.

2.7. III osasto (Meren rannikkoalueiden kalavarojen suojeleminen, vesiviljely, kalastussatamien kalusto, jalostaminen ja kaupan pitäminen) sekä IV osasto (Muut toimenpiteet) ovat erittäin tärkeitä, vaikka eräissä artikloissa mainitaan markkina-politiikka, jota ei ole otettu mukaan tähän asetusehdotukseen.

2.8. V osastosta (Yleiset ja varainhoitosäännökset) käy ilmi, että saatamme palata vuoden 1992 kaltaiseen tilanteeseen, vaikka parasta on taata rahoitus keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä.

### 3. Erityistä

Osasto kommentoi seuraavasti

#### 3.1. Asetusehdotuksen II osasto – Kalastuslaivastojen monivuotisen ohjausohjelmien täytäntöönpano

##### 3.1.1. 7 ja 10 artikla

3.1.1.1. Artiklat liittyvät sisällöllisesti pitkälti toisiinsa, ja niiden täytäntöönpano tiukentaa huomattavasti neljännen monivuotisen ohjausohjelman MOO IV:n määräyksiä, vaikka ei tiedetä millaista teknistä ja oikeudellista perustaa on käytetty asettaessa velvoitetta, jonka mukaisesti uuden kapasiteetin tulon liittyvän poistetun kapasiteetin on kussakin yksittäisessä hankkeessa oltava alle 12-metrisiä aluksia lukuun ottamatta sekä vetoisuudeltaan että teholtaan vähintään 30 prosenttia suurempi kuin käyttöönotettu uusi kapasiteetti.

3.1.1.2. Artiklojen sisältöä ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä mainitaan selvästi, että kalastuslaivastolle myönnettävä tuki on liitettävä monivuotisen ohjausohjelman täytäntöönpanoon ja sallittava turvallisuus-, tila- ja työskentelyolosuhteiden kehittäminen ja parantaminen.

3.1.1.3. Asetusehdotuksen 10 artiklan 1 kohdan b alakohdan sisältöä tulee muuttaa, koska se muuttaa 26 päivänä kesäkuuta 1997 annetun neuvoston päätöksen 3 artiklassa esitettyjä ehtoja: jäsenvaltio voi päättää, että edellä 2 artiklassa olevat määräykset eivät koske niitä sen kalastusaluksia, joiden kokonaispituus on alle 12 metriä ja jotka ovat muita kuin troolareita. Mainitussa tapauksessa laivaston segmentin kokonaiskapasiteetti bruttotonneina ja konetehoina (kW) ilmaistuna ei saa lisääntyä tammikuun 1 päivän 1997 vallitsevasta

tasosta tai kolmannen monivuotisen ohjausohjelman tasosta joulukuun 31 päivään 2001 paitsi merenkulun turvallisuuden parantamista koskevien ohjelmien yhteydessä.

##### 3.1.2. 8 artikla

Artiklan viittauksia on muutettava.

3.1.2.1. Artiklan 2 kohdan b alakohdassa on yhtenäisyyden vuoksi säädettävä, että komissio laatii luettelon unionin ulkopuolisista maista, joihin kalastusaluksia voidaan siirtää, tai jäsenvaltioille on annettava kriteerit, joiden perusteella ne voivat tunnistaa maat, joihin aluksia ei voi viedä.

3.1.2.2. Artiklan 3 kohdan a alakohdassa kalastustoiminnan pysyväksi lopettamiseksi toteutettavat toimenpiteet voivat koskea ainoastaan yli 15 vuoden ikäisiä aluksia. On parempi noudattaa edelleen asetuksen N:o 3699/93 säännöksiä (10–15 vuoden ikäisistä aluksista) ja mainita, milloin toiminnan pysyvään lopettamiseen liittyvää vientitukea ei ole mahdollista saada.

3.1.2.2.1. Komission tulisi laatia kaikille jäsenvaltioille luettelo niistä unionin ulkopuolisista maista, joihin pysyvästi siirretylle alukselle ei voida myöntää julkista tukea, tai luettelo unionin ulkopuolisista maista, joita kyseinen toimenpide ei koske.

3.1.2.2.2. On käsittämätöntä, miksi ehdotuksesta on poistettu 10–15 vuoden ikäiset alukset, ja sen sijaan a alakohdan i) luettelukohdassa määritellään tarkoin "15 vuoden ikäisten alusten romuttamispalkkiot".

##### 3.1.3. 9 artikla

On tärkeää, että asetus N:o 3699/93 säilyy voimassa, mutta samalla on määriteltävä tietyt ehdot.

3.1.3.1. Kun neuvosto ja kyseinen unionin ulkopuolinen maa ovat antaneet komissiolle valtuudet neuvotella 12 kuukauden kuluessa valtuuksien antamisesta kalastussopimuksen, jäsenvaltion ei tulisi myöntää tukea kyseiseen maahan sijoitettuille yhteisyrityksille paitsi milloin komissio ja jäsenvaltio ovat päässeet asiasta nimenomaisesti yhteisymmärrykseen.

3.1.3.2. Kun unionilla on kalastussopimus sellaisen unionin ulkopuolisen maan kanssa, johon yhteisyritys on tarkoitus perustaa, komission tulisi korottaa kokonaispalkkiota samaan tapaan kuin liitteen IV taulukkojen 1 ja 2 tarkoittamissa kalastuslaivastojen asteikoissa ja vastata lisäpalkkion hallinnoinnista ja maksatuksesta.

3.1.3.3. Nykyisessä muodossaan ehdotus monimutkaistaa huomattavasti hallinnointia ja lyhentää liiaksi määräaika. Koska tui jakautuu kahteen osaan ja väliaikaiset yhteisyritykset lakkautetaan, olisi tärkeää perustaa väliaikaista vientiä harjoittavia yhteisyrityksiä enintään neljäksi vuodeksi.

3.1.3.3.1. Yhteisyritykset tulevat edullisemmiksi kuin alusten romuttaminen, koska ne ovat edelleen tuottavaa omaisuutta, joka välittää tuotteita yhteisön markkinoille ja säilyttää työpaikkoja.

3.1.3.3.2. Yhteisyritysten perustaminen kompensoisi väliaikaisten yhteisyritysten lakkauttamisen, vaikka niitä ei asetusehdotuksessa mainitakaan.

### 3.1.4. 11 artikla

Artiklan 2 kohdassa komissiolle annetaan mahdollisuus toteuttaa asianmukaisia toimenpiteitä, jos jäsenvaltiot jättävät noudattamatta edellä luetellut velvoitteet, joiden joukosta mainitaan esimerkin omaisesti monivuotisten ohjausohjelmien kapasiteettitavoitteiden tarkistaminen sekä unionin ulkopuolisille maille tehtävien kalastuslisenssihakemusten jättämisen keskeyttäminen kalastussopimusten yhteydessä.

3.1.4.1. Kaikki mahdollisesti toteutettavat asianmukaiset toimenpiteet on ilmoitettava selvästi turvallisuuden ja mieltävaltaisuuksien välttämiseksi. Muussa tapauksessa kyseinen kohta tulisi poistaa, koska artiklan sisältö loukkaa seuraavia periaatteita:

3.1.4.1.1. Vastuu – Tarkoituksena on asettaa seuraamuksia luonnollisille yksityishenkilöille ja oikeushenkilöille eväämällä niiltä mahdollisuus saada julkista tukea alusten uusimiseen tai uudenaikaistamiseen sekä estää niitä saamasta lisenssejä unionin ulkopuolisten maiden kanssa tehtyjen kalastussopimusten yhteydessä vetoamalla pelkästään jäsenvaltioiden syyksi luettavaan säädösten noudattamatta jättämiseen. Laivanvarustajille asetetaan seuraamuksia, jos heidän jäsenvaltionsa ei täytä asetuksen mukaisia ilmoitus- ja valvontavelvollisuuksiaan.

3.1.4.1.2. Suhteellisuus – Yhteisön oikeusjärjestyksen perusperiaatteet edellyttävät, että yhteisön toimielimet eivät aseta toimivaltaansa käyttäessään taloudellisille toimijoille tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarpeettomia rasitteita.

3.1.4.1.3. Laillisuusperiaate ja oikeusvarmuus – Yleinen viittaus asianmukaisten toimenpiteiden toteuttamiseen on laillisuusperiaatteen vastainen. Kyseinen periaate edellyttää, että seuraamuksia asetettaessa mahdollisesti toteutettavat toimenpiteet yksilöidään, eikä asiaa voida jättää seuraamuksia asettavan instituution vapaaseen harkintaan. Tuomioistuimen oikeuskäytäntö edellyttää, että yhteisön lainsäädäntö on varmaa ja että tuomittavat tietävät etukäteen, miten sitä pannaan toimeen, ja että asianosaiset tietävät tarkoin heille asetettujen velvoitteiden laajuuden.

### 3.1.5. 12 artikla

On tärkeää tarkentaa, mitä kalastustoiminnan rakenteiden parantamiseen liittyvällä kokonaisvaltaisella yhteishankkeella tarkoitetaan, ja että hankkeen käsittelyyn ja siitä tiedottamiseen osallistuvat myös organisaatiot, joissa kalastajat ovat edustettuina.

3.1.5.1. Jos pienimuotoiselle rannikkokalastukselle on todella tarkoitus myöntää tukea, ehdotuksessa on täsmennettävä selvästi, mitä kokonaisvaltaisella yhteishankkeella tarkoitetaan, ja säädettävä, että niihin voivat osallistua myös organisaatiot, joihin kalastajat ovat ryhmittyneet.

### 3.1.6. 13 artikla

Artiklan 4 kohdan c alakohtaa olisi muutettava. Siinä veloitetaan palauttamaan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettu palkkio, jos edunsaaja alkaa vuoden kuluessa harjoittaa uudelleen kalastajan ammattia. Määräaikaa olisi lyhennettävä, jotta vällytään palkkion palauttamiselta.

3.1.6.1. On vältettävä syrjintää laivanvarustajien suhteen, sillä näille ei aseteta mitään ehtoja toiminnan lopettamisen jälkeen.

3.2. *Asetusehdotuksen III osaston otsikkoon (Meren rannikkoalueiden kalavarojen suojeleminen, vesiviljely, kalastussatamien kalusto, jalostaminen ja kaupan pitäminen) olisi sisällytettävä maininta kalavarojen kehittämisestä.*

### 3.2.1. 14 artikla

Artiklassa on mainittava mahdollisuus toteuttaa muita rannikkoalueiden kunnostustoimenpiteitä ja liitteessä III olisi niin ikään muutettava hallintoviranomaisen velvoite toimittaa komissiolle vuosittain tieteelliset seurantaraportit veloitteeksi antaa seurantatietoa viisivuotiskauden puolivälissä ja sen päätteeksi.

3.2.1.1. Ehdotetulla muutoksella laajennetaan käsitettä ja asetetaan meren rannikkoalueiden kalavarojen tieteelliselle seurannalle entistä joustavampi peruste.

### 3.3. Asetusehdotuksen IV osasto – Muut toimenpiteet

#### 3.3.1. 15 artikla

Artiklan 2 kohdan b alakohtaan olisi lisättävä, että etusija annetaan virallisesti tunnustettujen organisaatioiden (sellaisina kuin ne käsitetään asetuksessa (ETY) N:o 3759/92) toteuttamien toimien lisäksi myös organisaatioille, jotka toteuttavat ja kehittävät kaupallisesti erityisen merkittäviä toimenpiteitä. Kyseiset toimenpiteet olisi mainittava Liitteen III kohdassa 3.

On tuettava myös organisaatioita, jotka saattavat tehdä lujasti töitä erityisesti kalastus- ja vesiviljelytuotteiden myynninedistämiseksi ja uusien markkinoiden etsimiseksi.

## 3.3.2. 16 artikla

Vaikka artiklan sisältö liittyy pikemminkin markkinapolitiikkaan, minkä vuoksi se kuuluisi yhteiseen markkinajärjestelyehdotukseen, olisi täsmennettävä, että sellaiset organisaatiot, jotka toteuttavat tuottajaorganisaatioille asetetut pääasialliset tavoitteet, voisivat myös saada 1 ja 2 kohdassa tarkoitettua tukea.

3.3.2.1. Eräissä maissa tuottajaorganisaatiot eivät ole osoittautuneet toimiviksi, ja kalastajaorganisaatiot huolehtivat useiden tuottajaorganisaatiolle asetettujen päämäärien toteuttamisesta, minkä vuoksi niiltä ei pitäisi evätä tuensaantimahdollisuutta.

## 3.3.3. 17 artikla

Artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainittu yllättävän seikan vuoksi maksettavalle korvaukselle asetettava kahden kuukauden vuotuinen enimmäiskesto saattaa osoittautua lyhyeksi, minkä vuoksi määräaika olisi pidennettävä kuuteen kuukauteen. Korvausta myönnettäessä olisi otettava huomioon sekä biologiset että ympäristönsuojelulliset syyt.

3.3.3.1. Artiklan 1 kohdan b alakohta saattaa osoittautua nykyisessä sanamuodossaan vahingolliseksi, sillä se ei edistä voimassa olevien kalastussopimusten uusimista. Niinpä kohdassa olisi mainittava ainoastaan, että määräaika olisi enintään vuoden mittainen, minkä jälkeen enimmäiskesto voitaisiin pidentää uudelleen tieteellisen, taloudellisen-sosiaalisen jne. analyysin perusteella.

3.3.3.2. Artiklan 1 kohdan c alakohdassa jalostusteollisuutta olisi selvitettävä tarkemmin ja täsmennettävä, että kun jalostusteollisuuden hankinnat ovat riippuvaisia elvytysuunnitelman kohteena olevista kalavaroista, sille voidaan myöntää korvauksia (korvausten myöntämisen enimmäiskesto olisi kaksi vuotta, ja sitä voitaisiin jatkaa yhdellä vuodella). Olisi

selitettävä, mistä syystä määräaika ei ole sama kuin tilapäiselle toiminnan keskeyttämiselle asetettu määräaika, kun tuote on tarkoitettu elintarvikkeeksi eikä raaka-ainetta ole saatavilla.

3.3.3.3. Artiklan 3 kohdassa on mainittava yli miljoonan euron korotus ja nostettava jäsenvaltiossa kyseiselle alalle myönnettävä yhteisön rahoitusosuus 5 %:iin.

3.3.3.3.1. Kalastusalan kokemukset osoittavat, että on erittäin tärkeää pidentää tilapäisen keskeyttämisen kestoa (yllättävät seikat, kalastussopimusten uusimatta jättäminen jne.) ja lisätä tarkoitukseen myönnettäviä tukia.

## 3.3.4. 18 artikla

Artiklan 2 kohtaan olisi lisättävä, että tuen piiriin voi kuulua myös uusien pyyntipaikkojen etsimiseen tähtäävä kartoitus.

3.3.4.1. Kokeilukalastushankkeet ovat erittäin tärkeitä, ja on luonnollista, että niille myönnetään tukea, kunhan ne liittyvät kalavarojen säilyttämistavoitteeseen ja niissä käytetään entistä selektiivisempiä pyyntitekniikoita. Tämä ei estä myöntämästä tukea myös sellaisten uusien pyyntipaikkojen etsintään, joilla kyseiset tavoitteet voidaan toteuttaa.

## 3.3.5. Liite IV

Asteikoita ja osallistumisen tasoja on korotettu, kuten taulukoista 1 ja 2 käy ilmi. Lisäys on suuruudeltaan 19 prosenttia, ja sen laskennassa on otettu huomioon inflaatio. Taulukoihin 1 ja 2 sisältyvä lisäys on pienempi kuin taulukon 3 lisäys, jossa on otettava huomioon samat prosenttiosuudet kuin 3 päivänä marraskuuta 1998 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2468/98<sup>(1)</sup>, jossa määritellään yhteisön kalastus- ja vesiviljelyalaa sekä niiden tuotteiden jalostusta ja kaupan pitämistä koskevien rakenteellisten tukitoimenpiteiden perusteet ja edellytykset.

<sup>(1)</sup> EYVL L 312, 20.11.1998, s. 19–35.

Bryssel 26. toukokuuta 1999.

*Talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) ympäristöalan rahoitusvälineestä (Life)"<sup>(1)</sup>

(1999/C 209/05)

Neuvosto päätti 9. helmikuuta 1999 EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -jaosto antoi lausuntonsa 4. toukokuuta 1999. Esittelijä oli Lutz Ribbe, apulaisesittelijät olivat Franco Chiriaco ja Georges Linssen.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26. ja 27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (toukokuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 118 ääntä puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Johdanto

1.1. Euroopan unionin ympäristöalan rahoitusvälineen toinen vaihe (Life II<sup>(2)</sup>), joka kattaa ajanjakson 1996–1999, päättyy 31. joulukuuta 1999. Komissio ehdottaa rahoitusvälineen kolmannen vaiheen (Life III) toteuttamista. Kolmannen vaiheen rahoitukseen on varattu ohjeellisesti 613 miljoonaa euroa, ja sen on määrä päättyä 31. joulukuuta 2004. Kolmesta temaattisesta osa-alueesta (Life-Luonto, Life-Ympäristö ja Life-Kolmannet maat) koostuvan Life-ohjelman perimmäisenä tavoitteena on edelleen yhteisön ympäristöpolitiikan kehittäminen ja toteuttaminen.

1.2. Komissio ottaa uudessa ehdotuksessaan huomioon Life II:sta saadut kokemukset. Se tukeutuu osittain kahteen arviointikertomukseen, jotka perustuvat Life II -asetuksen säännöksiin: a) vuoden 1997 joulukuussa 7 artiklan 3 kohdan<sup>(3)</sup> sekä b) vuoden 1998 joulukuussa 14 artiklan<sup>(4)</sup> perusteella annetut kertomukset. Ensin mainitussa kertomuksessa tutkittiin, olisiko Life II:n 450 miljoonan euron rahoitusta syytä laajentaa. Siinä todettiin, että vaikka Life II:n puitteissa varoja olisi voitu käyttää järkevästi suunniteltua 450 miljoonaa euroa enemmän, ei tätäkään rahoitusta voitu täysin toteuttaa tiukan budjettitilanteen vuoksi.

1.3. Toisessa kertomuksessa arvioitiin Life II:n toteutuksesta saatuja kokemuksia ja ehdotettiin parannuksia Life III:a ajatellen. Kertomus liittyy SEM 2000 -aloitteeseen<sup>(5)</sup>, ja se on laadittu Life II:n toteutusta koskevan ulkopuolisen arvioinnin<sup>(6)</sup> perusteella.

1.4. Ulkopuolisissa arviointiraportissa esitetään mm. seuraavat johtopäätökset tai suositukset:

- Lifen osuus uuden ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön kehittämisessä (eli valmistelussa) on hyvin pieni (ks. Life II -asetuksen 1 artiklassa mainittu yleistavoite). Yksittäisten hankkeiden tuloksia ei yleensä voi soveltaa yleisinä ratkaisuin Euroopan tasolla, eivätkä ne tarjoa käytännön taitotietoa EU:n poliittisille toimijoille. Onkin laadittava selkeä strategia, jotta varmistetaan, että Lifen yhteydessä selvitetään järjestelmällisesti etukäteen, missä määrin yksittäiset hankkeet ovat hyödyllisiä eurooppalaisen ympäristölainsäädännön ja ympäristöä koskevien toimien valmistelussa.

- Osittain tässä yhteydessä kritisoidaan sitä, että hankkeista saatujen tulosten levittämisessä PO XI:ssä ("sisäinen levittäminen") on toivomisen varaa ja ettei yhteisön ympäristöpoliittisten toimien painopisteitä oteta riittävästi huomioon. Tämä johtuu mm. PO XI:n sisäisestä organisaatorakenteesta. Lifesta vastaavat yksiköt keskittyvät liiaksi omiin alueisiinsa, eivätkä (horisontaaliset) yhteydet muiden PO XI:n yksiköiden kanssa ole riittäviä tarvittavan kokemusten vaihdon kannalta. Näin ollen sisäisiä yhteyksiä ja Lifen organisaatorakennetta olisi parannettava siten, että PO XI:n kolmesta itsenäisestä rinnakkaisesta välineestä muodostuu PO XI:n tosiasiallinen väline.

(1) EYVL C 15, 20.1.1999, s. 4.

(2) Ympäristöalan rahoitusvälineen perustamisesta (Life) annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1973/92, muutettu neuvoston asetuksella (EY) N:o 1404/96.

(3) KOM(97) 633 lopull., 12.12.1997.

(4) KOM(1998) 721 lopull., 4.12.1998.

(5) "Varainhoidon parantaminen – SEM 2000" -aloitteessa (terve ja tehokas hallinto) vaaditaan kaikkien yhteisörahoitusta saavien ohjelmien järjestelmällistä arviointia.

(6) "Evaluation de l'instrument financier pour l'environnement LIFE (Rapport final)", Arthur Andersen, heinäkuu 1998.

- Päätelmä, jonka mukaan Life keskittyy liikaa hankkeisiin ja liian vähän tulosten levittämiseen, koskee myös hankkeista saatujen tulosten levittämistä ja hyödyntämistä jäsenvaltioissa ("ulkoinen levittäminen"). Tämä edellyttäisi nykyistä huomattavasti voimakkaammin ulospäin suuntautuvaa tiedotusstrategiaa, jota varten olisi kehitettävä eräänlainen "taitotiedon hallintajärjestelmä" sekä ryhmiteltävä yksittäiset hankkeet alakohtaisten käytännön suositusten laatimiseksi. Tällaisia tiedotustoimia varten varattua 3 prosentin osuutta määrärahoista olisi nostettava huomattavasti.



1.5. Komission ehdottaman Life III -asetuksen mukaan edellä mainittujen kertomusten päätelmät on otettava huomioon. Esimerkiksi EU:n rahoittamat yksittäishankkeet on nykyistä voimakkaammin nivottava EU:n ympäristöpolitiikan painopistealoihin, ja hankkeista saatujen tulosten levittämistä on parannettava. Lisäksi voimassa olevat säännökset on muotoiltava nykyistä järkevämmin ja selkeämmin.

1.6. Komitea käsittelee komission ehdotusta ennen kaikkea arviointikertomusten päätelmien valossa. Lisäksi se esittää huomioita ehdotuksen muista näkökohdista.

## 2. Yleistä

Seuraavassa esitettyjä yleisiä huomioita on tarkasteltava 3 kohdassa tehtyjen erityishuomioiden yhteydessä. Erityishuomioissa ehdotetaan konkreettisia muutoksia asetusehdotukseen.

### 2.1. Life-ohjelman tarpeellisuus ja ominaispiirteet

2.1.1. Lifella on yhteisön rahoitusvälineiden piirissä erityinen ja hyvin arvokas asema, sillä se on ainoa yksinomaan yhteisön ympäristöpolitiikan edistämiseen ja kehittämiseen tarkoitettu väline. Ohjelmassa voitaisiin ottaa erityisesti huomioon yhteisön sitoutuminen huolehtimaan kestävästä kehityksestä sekä ympäristönsuojelun niveltämisestä muihin politiikan aloihin. Komitea korostaakin erityisesti välineen tarpeellisuutta ja oikeutusta ja on tyytyväinen, että sitä jatketaan kolmannella vaiheella.

2.1.2. Life-rahoitusvälineellä tuettujen hankkeiden laatu on tällä välin kohonnut kiitettävän korkeatasoiseksi. Life-hankkeet voivat siten antaa paljon arvokkaita virikkeitä ympäristö-, maatalous- ja rakennepolitiikalle. Life-rahoitusväline voi kuitenkin vain toimia mallina. Life-esimerkkihankkeista saadut kokemukset on siirrettävä konkreettisiksi toimintamalleiksi yhteisön muiden politiikan alojen välityksellä sekä kehittämällä yhteisön ympäristölainsäädäntöä. Tässä yhteydessä komitea muistuttaa painokkaasti siitä, ettei ohjelman ensisijaisena tavoitteena ole hankkeiden rahoittaminen sinällään, vaan ympäristöpolitiikan ja ympäristölainsäädännön kehittäminen ja täytäntöönpano yhteisön rahoittamista Life-hankkeista saatujen kokemusten perusteella. Hankkeista saatujen tulosten (sisäisen ja ulkoisen) levittäminen ja hyödyntäminen ovat avainasemassa. Komitean mielestä on hyvin tärkeää, että myös (mahdolliset) hanke-ehdotusten tekijät ovat nimenomaan tietoisia tästä Life-rahoitusvälineen piirteestä.

### 2.2. EU:n uuden ympäristöpolitiikan kehittäminen yhtenä Lifen päätavoitteena

2.2.1. Vastauksena Life II:n panoksen todettuun rajallisuuden yhteisön uuden ympäristöpolitiikan kehittämisessä komissio ehdottaa muutoksia Life-asetukseen perustellen niitä sillä, että kehittäminen ja täytäntöönpano on säilytettävä erottamattomina tavoitteina. Komissio on mm. muotoillut uudelleen 1 artiklaan kirjatun Life-tuen yleistavoitteen sekä määritellyt uudelleen 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa mainitut ja 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaan liittyvät valmistelevat toimet (Life-Ympäristö-rahoitusvälineen osalta).

2.2.2. Vaikka komitea kannattaakin Lifen kaksoistavoitteen säilyttämistä, se epäilee, ovatko ehdotetut muutokset riittäviä ensisijaisesti komission vastuulla olevan erityisen kunnianhimoisen kehittämistavoitteen toteuttamiseksi. Komitean epäilyille on kolme perustetta. Ensinnäkin komitea on sitä mieltä, että 1 ja 4 artiklassa ehdotetut uudet määritelmät ovat monimerkityksisiä. On epävarmaa, miten hanke-ehdotusten tekijät ymmärtävät käsitteet. Toiseksi ehdotuksen perusteella on vaikea saada selville, miten kehittämistavoite on tarkoitus toteuttaa käytännössä, sillä useimpien tärkeiden parametrien (etusija-alat, erityiset edellytykset ja budjetinäkökohdat) määritelmät on siirretty<sup>(1)</sup> tulevaisuudessa julkaistavien kiinnostuksenilmaisupyyntöjen ja suuntaviivojen yhteyteen. Kolmanneksi asetusehdotuksessa ei nimenomaan mainita sellaisen perusstrategian tarvetta, joka perustuu PO XI:n eri yksiköiden sekä Life-yksiköiden ja komission muiden pääosastojen väliseen asianmukaiseen horisontaaliseen yhteydenpitoon. Strategian avulla voitaisiin ennakoida sitä, miten hankkeista saaduilla tuloksilla voidaan kehittää yhteisön uutta ympäristöpolitiikkaa. Tällainen horisontaalinen yhteydenpito on tärkeää myös perustamissopimukseen näkyvästi kirjatun integraatioperiaatteen vuoksi.

### 2.3. Lifen vaikutuksen optimointi Euroopan unionin ympäristöpolitiikan täytäntöönpanon kannalta

2.3.1. Komissio on päävastuussa yhteisön uuden ympäristöpolitiikan kehittämisestä ja ympäristölainsäädännön luomisesta, kun taas täytäntöönpanoa olisi pidettävä useiden toimijoiden yhteisenä tehtävänä. Kyseisiä toimijoita ovat esim. komissio, jäsenvaltiot, alue- ja paikallisviranomaiset, teollisuus, ammattiliitot, kansalaisjärjestöt jne. Jotta Life vaikuttaisi täysipainoisesti yhteisön ympäristöpolitiikan soveltamiseen, on tärkeää, että toimijat hyödyntävät Life-hankkeiden tuloksia mahdollisimman paljon. Kuten komissio toteaa, tämä vaatii

(1) Toisin kuin Life II -asetuksessa, jossa valmistelevien toimien painopistealat mainitaan nimenomaisesti: rannikkoalueiden suojeleminen, jätteiden vähentäminen, viensuojelu, ilman saastuminen ja liiallinen happamoituminen.

mm. hyvin suunniteltua tulosten ulkopuolisen levittämisen strategiaa. Koska komission viime vuosina toteuttamat aloitteet tämänsuuntaisten toimien vahvistamiseksi<sup>(1)</sup> on todettu riittämättömiksi, se ehdottaa nyt käsiteltävässä asiakirjassa lisätoimia<sup>(2)</sup> ja etenkin liitännäistoimiin (myös tulosten levittämiseen) varattujen määrärahojen nostamista kolmesta prosentista viiteen prosenttiin.

2.3.2. Komitea kannattaa täysin komission pyrkimyksiä parantaa hankkeista saatujen tulosten levittämistä ja hyödyntämistä, mutta katsoo, että toimia voidaan vielä lisätä.

2.3.2.1. Asetusehdotusta olisi useassa kohdin selkiytettävä ja viitattava nimenomaan siihen, että hankkeista saatujen tulosten levittäminen on tärkeää.

2.3.2.2. Komitea korostaa myös, että on tärkeää määritellä hyvin kohderyhmät, kuten jäsenvaltioiden ja Euroopan tasolla toimivat katto-organisaatiot (toimialakohtaiset järjestöt, alue- ja paikallisviranomaisten yhteistyömuodot, ympäristöalalla toimivat kansalaisjärjestöt, alueelliset vesilautakunnat jne.), joilla voi olla tärkeä rooli hankkeista saatujen merkittävien tulosten levittämisessä jäsentensä keskuuteen. Kyseisten organisaatioiden rooli vahvistuisi, jos ne osallistuisivat hankehdotusten valmisteluun ja esittämiseen.

2.3.2.3. Voidaan myös pohtia, onko liitännäistoimille ehdotettu määrärahojen korotus riittävä. Komitea kehotti lisäämään rahoitusta jo Life II:ta koskeneessa lausunnossaan<sup>(3)</sup>. Koska tulosten levittäminen ja konkreettinen hyödyntäminen on ratkaisevan tärkeää ja koska vain osa ehdotetusta korotuksesta koituu suoraan levittämis toimien hyväksi, rahoituksen lisääminen edelleen saattaa olla perusteltua. Komitea ehdottaa myös, että yhden Life-yksikköjen virkamiehen vastuualueena olisi pelkästään tulosten levittämis toimien tehostaminen ja yleinen koordinointi.

2.3.2.4. Komitea muistuttaa myös, että taloudellisilla kannustimilla on suuri merkitys hankkeista saatujen tulosten tosiasiallisessa hyödyntämisessä. Tässä suhteessa jäsenvaltioiden ja yhteisön rahoitusvälineillä olisikin oltava alue- ja maatalouspolitiikassa (esimerkiksi rakennerahastot ja koheesiorahasto) tähänastista paljon suurempi ja innovatiivisempi rooli. Tämä vaatii ennen kaikkea jäsenvaltioiden ja alueiden viranomaisten aktiivista ja koordinoitua strategiaa laadittaessa ja toteutettaessa uusia puiteohjelmia (esim. rakennerahastojen operatiiviset ohjelmat, luonteeltaan rajatylittävät ohjelmat mukaan lukien). Tietyt toimenpiteet, soveltuvat valintakriteerit, täsmennetyt rahoitustuen määrät jne. olisi otettava innovatiivisille ja Lifin yhteydessä jo hyväksi havaituille hankkeille

myönnettävän ensisijaisen tuen perustaksi. Puiteohjelmien valmisteluun ja toteutukseen osallistuneiden (mm. ympäristöasioista vastaavien) viranomaisten yhteistyö on tässä yhteydessä hyvin tärkeää. Myös asianomaisilla komission yksiköillä olisi oltava tähänastista aktiivisempi rooli nivottaessa Life-hankkeita muihin yhteisön tukiohjelmiin. Komitea onkin tyytyväinen siihen, että komissio aikoo pyytää jäsenvaltioiden ja alueiden viranomaiset mukaan suunnittelemiinsa aihekohtaisiin Lifeseminaareihin. Myös maatalous- ja aluerahastojen hallinto (esim. rakennerahastojen hoitajat) sekä tärkeät ympäristöviranomaiset olisi kutsuttava seminaareihin.

2.3.2.5. Euroopassa toteutetuista innovatiivisista hankkeista saatujen kokemusten järjestelmällisen vaihdon edistämiseksi on komitean mielestä välttämättä laajennettava Lifetietopankkia ja verkotettava se sellaisten Euroopan tai maailmanlaajuisten tietopankkien<sup>(4)</sup> kanssa, joihin on koottu tietoa innovatiivisista hankkeista ja parhaista käytännöistä. Keskenään vertailukelpoisten tietopankkien Euroopan laajuinen verkkojärjestelmä, jonka perustamista Euroopan ympäristökeskus voi koordinoida, olisi käyttökelpoinen myös Life-hankkeiden valintamenettelyssä, jotta vältetään tukien mahdollinen päällekkäisyys.

2.3.2.6. Lopuksi komitea huomauttaa, että olisi tehtävä ero "teorian levittämisen" ja "käytännössä tapahtuvan toistamisen" (eli Lifin menestyksen tärkeimpiin tekijöihin kuuluvan levittämisen lopputuloksen) välille. Komission olisi luotava seuranta-mekanismeja viimeksi mainittua näkökohtaa varten ja otettava kyseinen parametri asianmukaisesti huomioon asetusehdotuksen 12 artiklan mukaisesti laatimassaan kertomuksessa.

## 2.4. Life – Luonto

2.4.1. Talous- ja sosiaalikomiteasta on myönteistä, että Life-rahoitusvälineen tämä osa on kohdennettu yksinomaan direktiivien 79/409/ETY ja 92/43/ETY toimeenpanon myötä syntyvän Natura 2000 -verkon rakentamiseen ja ylläpitoon. Natura 2000 -verkon voidaan katsoa olevan osa biologista monimuotoisuutta koskevan YK:n yleissopimuksen täytäntöönpanoon tähtäävää yhteisön strategiaa. Eri toimintaloilla erittäin käytännönläheisen ja "kouriintuntuvan" järjestelynsä ansiosta Life-ohjelma voi osoittaa hankealueiden ihmisille, etteivät luonnonsuojelu ja taloudellinen kehitys ole välttämättä ristiriidassa. Se voi merkittäväällä tavalla lisätä luonnonsuojelullisesti arvokkaiden elinympäristöjen suojelun hyväksyntää ja siten lopettaa erittäin huomattavan ja huolestuttavan hidastelun Natura 2000 -alueiden ilmoittamisessa.

2.4.2. Komiteasta on myönteistä, että Life-Luonto -välinettä on tarkoitus käyttää myös jäsenyyttä hakeneissa maissa entistä voimakkaammin koko Euroopassa uhanalaisten elinympäristötyyppien ja lajien suojeluun. Komitea suosittelee, että Life-tukea myönnettäisiin myös direktiivin 92/43/ETY liitteessä IV mainittujen lajien suojeluohjelmiin ja että asetusehdotuksen 3 artiklan 5 kohdan b alakohtaa täydennettäisiin vastaavasti.

(1) Vrt. komission ehdotuksen perustelujen kohta 25.

(2) Vrt. komission ehdotuksen perustelujen kohta 26.

(3) EYVL C 18, 22.1.1996.

(4) Esim. saksalaisen säätiön "Bundesstiftung Umweltin", YK:n ympäristöohjelman UNEPin tai biologista monimuotoisuutta koskevassa yleissopimuksessa mainitun tietojenvaihtokeskuksen tietopankit.

## 2.5. Life – Ympäristö

Otsikon aiheesta esitettävät komitean kommentit liittyvät kolmeen päänäkökohtaan: a) yhtäältä Life-välineen ”kehittämiseen” ja ”täytäntöönpanoon” liittyvien tavoitteiden ja toisaalta suunniteltujen ”esittely-” ja ”valmistelevien” hankkeiden suhteeseen, b) esittelyhankkeiden ehdotettuihin ensisijaisiin kohteisiin ja c) esitettyihin valintaperusteisiin.

2.5.1. Ensin mainittuun näkökohtaan liittyen komitea haluaa korostaa, että eroa esittelyhankkeiden (4 artiklan 2 kohdan a alakohta ja siihen liittyen 4 artiklan 1 kohdan a alakohta), joiden tulisi selkeästi liittyä ja rajoittua ”täytäntöönpanon” tavoitteeseen, ja valmistelutoimien (4 artiklan 2 kohdan b alakohta ja 4 artiklan 1 kohdan b alakohta), joiden tulisi pelkästään palvella ”kehittämiseen” liittyvien tavoitteiden saavuttamista, välillä tulisi selvittää. Siten asetusehdotuksesta tulisi nykyistä johdonmukaisempi ja selkeämpi. Nykyinen muotoilu ei tee selvää eroa näiden hanketyyppien välillä.

2.5.2. Esittelyyn liittyvien hankkeiden osalta on talous- ja sosiaalikomiteasta myönteistä, että myös Life–Ympäristö on jatkossakin tarkoitus rajata tiettyihin ensisijaisiin aloihin. Komitea kuitenkin korostaa, että 4 artiklan 1 kohdassa esitettyjen ensisijaisten tavoitteiden omaksuminen on vaikeaa ilman syventävää selvitystä. On pantava merkille, etteivät kolme Cardiffin huippukokouksessa yksilöityä alaa ”maatalous”, ”energia” ja ”liikenne”, joita varten alakohtaisten asiantuntijaneuvostojen oli määrä esittää ympäristöajattelun integroimisstrategioita, kuulu painopistealueisiin. Myöskään viidennen ympäristöohjelman<sup>(1)</sup> tarkistuksen yhteydessä mainittuihin lukuisiin aihealueisiin ei viitata. Komission esittämiä painopistealueita olisi paikallaan perustella ehdotuksen johdannossa nykyistä lähemmin ja täydentää edellä mainituilla sektoreilla ja aihealueilla.

2.5.3. Komitean mielestä 4 artiklan 6 kohdan erityisissä edellytyksissä tulisi mainita, että erityisesti pk-yritysten innovaatiokykyä on tarkoitus tukea. Lisäksi 4 artiklan 6 kohdan f alakohdassa mainittua ”yhteistyökriteeriä” olisi täsmennettävä viittaamalla esim. työntekijöiden mahdolliseen rooliin sekä viranomaisten, kansalaisten, teollisuuden sekä ammattiliittojen ja ympäristöjärjestöjen paikalliseen ja alueelliseen yhteistyöhön.

## 2.6. Life EU-jäsenyyttä hakeneissa KIE-maissa

2.6.1. Assosiaatiosopimuksen solmineissa maissa ympäristönsuojelutilanteelle on tyypillistä huomattava innovatiivisten (ja kustannuksiltaan edullisten) ympäristötekniisten ratkaisujen tarve, joilla voidaan vähentää kaikkein räikeimpiä ympäristöhaittoja ja sopeuttaa samalla ympäristöstandardit ja -lainsäädäntö yhteisön säännöstöön. Luonnonsuojelun osalta on mainittava, että kyseisissä maissa tavataan monin paikoin Länsi-Euroopasta jo kadonnutta luontoa. Nämä Natura 2000

-verkon rakentamisen kannalta oleellisen tärkeät alueet tulee suojella pysyvästi mahdollisimman pian. Vaikean taloudellisen tilanteen ja ratkaistavina olevien monien muiden ongelmien vuoksi monissa assosiaatiosopimuksen solmineissa maissa luonnon ja ympäristön suojelulla on tunnetusti usein ainoastaan sivuosa. Sitä tärkeämpää olisikin, että Life-ohjelman avulla voitaisiin panna alulle ”alhaalta ylös” suuntautuvia hankkeita.

2.6.2. Tässä yhteydessä ongelmana on, että assosiaatiosopimusten ja niiden kyseistä aihetta koskevien lisäpöytäkirjojen mukaan hakijamaat voivat osallistua Life-ohjelmaan ainoastaan, mikäli ne rahoittavat sitä sovitulla summalla (nk. ”pääsylippu”). Mainittuja maita kohdellaan siten täysin eri tavoin kuin jäsenvaltioita tai muita yhteisön ulkopuolisia maita. Se, että tähän mennessä ainoastaan Romania on päättänyt osallistua Life-ohjelmaan osoittaa selvästi, miten vaikeaa on vakuuttaa liitännäissopimuksen solmineiden maiden hallitukset siitä, että yhtäältä Life-ohjelmaan ja toisaalta sen rahoitukseen osallistuminen on järkevää. Kunnes tähän päästään on Life-ohjelman kannalta elintärkeiden asiasta kiinnostuneiden tahojen (talouselämän, yksityishenkilöiden, yhdistysten) osallistuminen ohjelmaan mahdotonta.

2.6.3. Komitea on erittäin huolestunut, ettei Life-ohjelmaa ole mainittujen esteiden vuoksi mahdollista toteuttaa liitännäissopimuksen solmineissa maissa, vaikka se olisi myönteistä ja erittäin hyödyllistä. Se kehottaakin komissiota ja jäsenvaltioita pikaisesti tarkistamaan, miten näitä esteitä voitaisiin madaltaa esim. lisäämällä ”pääsylipun” Phare-rahoitusta ja/tai rahoittamalla ohjelmaa myös muista soveltuvista rahoitusvälineistä, kuten Ispasta tai liittymistä edeltävästä maatalouden ja maaseudun kehittämistuesta.

## 2.7. Määrärahat ja kolmannen vaiheen kesto

2.7.1. Komitean mielestä Life III:n rahoitusta on ehdottomasti nostettava suunnitellusta 613 miljoonasta eurosta. Tämän vuoksi komitea tukee täysin parlamentin 15. huhtikuuta 1999 ensimmäisessä käsittelyssään ilmaisemaa kantaa ja ehdottaa vähintään 850 miljoonan euron varaamista Life III:n toteuttamiseen.

2.7.1.1. Tässä yhteydessä komitea toteaa, että Life III -ohjelmassa jäsenvaltioissa toteutettaviin hankkeisiin on todellisudessa vähemmän rahaa kuin Life I -ohjelmassa.<sup>(2)</sup> Ottaen huomioon, että ympäristönsuojelu on nykyään kiireellisempi tavoite kuin Life I -ohjelman perustamisvuonna 1992 ja että Amsterdamin sopimusten mukaan ympäristönsuojelu on integroitava yhteisön muuhun politiikkaan, vaikka integroiminen todellisuudessa onkin huomattavan puutteellista, ei ole omiaan edistämään uskottavaa eurooppalaista ympäristöpolitiikkaa, jos unionin kaikkein omimman ”ympäristönsuojelun

<sup>(1)</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 2179/98/EY, EYVL L 275, 10.10.1998.

<sup>(2)</sup> Life I: Vuosittain keskimäärin 100 miljoonaa euroa 12:ta jäsenvaltiota kohti, eli 8,3 miljoonaa euroa jäsenvaltiota kohti vuodessa. Life III -määrärahat ovat suunnitelmien mukaan 122,6 miljoonaa euroa vuodessa 15:ta jäsenvaltiota kohti, eli 8,2 miljoonaa euroa jäsenvaltiota kohti vuodessa.

rahoitusvälineen” osa-alueita ”ympäristö” ja ”luonto” rahoitetaan vähemmän kuin esim. yhteisön osallistumista audiovisuaalisen teollisuuden edistämiseen<sup>(1)</sup>. Tässä yhteydessä on edelleen muistettava, että tähän asti Life-tuen hyötysuhde on ollut erittäin hyvä (ks. kohdassa 1.2 mainittu 7 artiklan 3 kohdan perusteella laadittu kertomus) ja vielä useampia järkeviä hankkeita voitaisiin tukea, mikäli käytettävissä olisi nykyistä enemmän varoja. Lisäksi tutkimukset osoittavat, että Natura 2000 -verkon rakentaminen, jota osittain rahoitetaan Life-Luonto-ohjelmasta, vaatii vuosittain useita miljardeja euroja.

2.7.2. TSK:n mielestä Life III:n tulisi Agenda 2000:n ja rakennerahastojen tavoin jatkua 31.12.2006 saakka (komission ehdotus: 31.12.2004). Ensinnäkin nykyistä pidemmän voimassaoloajan myötä voitaisiin epäilemättä hyötyä erittäin merkittävällä tavalla Life-ohjelman ja muiden yhteisön rahoitusvälineiden synergiavaikutuksesta. Toiseksi se edistäisi osaltaan huomattavasti nykyistä useamman (toteutetun) hankkeen ottamista huomioon Lifin kolmannen vaiheen arvioinnissa. Tämä lisäisi myös 12 artiklassa mainitun arviointikertomuksen painoarvoa. Suunniteltuja määrärahoja tulisi voimassaoloajan pidentymisen myötä vastaavasti lisätä – kohdassa 2.7.1 ehdotetun korotuksen lisäksi.

## 2.8. Hankkeiden valintamenettely ja hallinnointi

2.8.1. Komiteasta hankkeiden valintamenettely ja hallinnointi on avointa ja järkevää. Life-ohjelman päätavoitteen mukaisesti on välttämätöntä, että komission virkamiehet paneutuvat intensiivisesti hankkeiden valintaan, seurantaan ja tulosten soveltamiseen. Näin ollen on paikallaan, ettei hankkeiden kokonaistoteutusta anneta ulkopuolisille asiantuntijoille. Se tulee kysymykseen ainoastaan oman toiminnan tukena.

2.8.2. Komitea kehottaa komissiota tutkimaan, onko hankkeiden hakemiseen liittyvää hallintotaakkaa mahdollista keventää, jotta etenkin pk-yritykset ja muut pienehköt organisaatiot säästäisivät kallisarvoista aikaa ja voimavaroja ja pystyisivät valmistelemaan hanke-ehdotuksia itsenäisesti. Tähän liittyen olisi tärkeää mm. yhtenäistää mahdollisimman pitkälle vaatimukset, jotka liittyvät unionin eri rahoitusvälineitä koskeviin hakemusiakirjoihin.

## 2.9. Kertomukset

2.9.1. Komitean mielestä asetusehdotuksen 12 artiklassa mainittu kertomus tulisi laatia erityisesti TSK:n tässä lausunnossakin käsittelemien Life-tuen yleisten tavoitteiden valossa (”kehitys”, ”toteuttaminen”, ”integrointi” ja ”levittäminen”).

Tämä merkitsisi mm. Life-ohjelman seurauksien ja hyödyn arviointia EU:n suurien rahoituserien (maatalous- ja rakennepolitiikka, koheesiorahastot mukaan lukien) kannalta<sup>(2)</sup>.

## 3. Erityistä

Edellä kohdassa 2 esitettyjen yleisten kommenttien perusteella komitea ehdottaa asetusehdotuksen johdannon ja artiklojen muuttamista seuraavasti:

### 3.1. Johdanto

3.1.1. Lisätään ensimmäisen perustelukappaleen loppuun seuraavaa: ”ja että Life-rahoitusvälineestä rahoitettujen hankkeiden tulosten levittäminen ja toistaminen on sen vuoksi välttämätöntä,”

3.1.2. Lisätään ensimmäisen perustelukappaleen jälkeen seuraava uusi kappale: ”levittämisstrategian on pohjautettava mm. tarkasti määriteltyyn kohderyhmään perustuvaan lähestymistapaan ja että jäsenvaltioiden ja yhteisön muiden rahoitusvälineiden tarjoamat kannusteet hankkeiden levittämiseksi ja toistamiseksi on hyödynnettävä kokonaan,”

3.1.3. Muutetaan neljäs perustelukappale kuulumaan seuraavasti: ”koska Lifella on ollut myönteinen vaikutus [– –] on syytä toteuttaa kolmas, kuuden vuoden mittainen vaihe, joka päättyy 31. päivänä joulukuuta 2006”.

3.1.4. Lisätään seuraava uusi kuudes perustelukappale: ”esittelyhankkeiden tulisi koskea yhteisön voimassaolevan ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön täytäntöönpanoa,”

3.1.5. Muutetaan seitsemäs perustelukappale kuulumaan seuraavasti: ”mahdollisten valmistelevien hankkeiden olisi kohdistuttava yhteisön uuden ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön kehittämiseen,”

3.1.6. Lisätään yhdeksännen perustelukappaleen loppuun seuraavaa: ”; ja että Life-ohjelmaa tulisi käyttää osaltaan parantamaan ympäristön- ja luonnonsuojelun tilaa kyseisissä maissa,”

### 3.2. 1 artikla – Yleistavoite

3.2.1. Toinen kohta: ”Life-tuen yleistavoite on edesauttaa uuden ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön kehittämistä ja nykyisen täytäntöönpanoa erityisesti ympäristöasioiden sisällyttämiseksi muihin politiikan osa-alueisiin. Tähän pääsemiseksi levitetään myös Life-tuella toteutetuista toimista saatuja tuloksia.”

<sup>(1)</sup> Ks. budjettimomentti B 3–201: Media-ohjelma.

<sup>(2)</sup> Vrt. TSK:n lausunto EYVL C 101, 12.4.1999 aiheesta ”Koheesiorahaston vuosikertomus 1997”, 24.2.1999.

### 3.3. 2 artikla – Temaattiset osa-alueet ja yleiset edellytykset

3.3.1. Toinen kohta a alakohta: ”a) toimien on oltava yhteisön edun mukaisia siten, että niillä edistetään merkittävästi yhteisön uuden ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön kehittämistä tai nykyisen täytäntöönpanoa sekä tällä rahoitusvälineellä rahoitettujen toimien tulosten levittämistä.”

### 3.4. 4 artikla – Life-Ympäristö

#### 3.4.1.

(1) Life-Ympäristö-rahoitusvälineen erityisenä tavoitteena on edistää:

- a) yhteisön voimassa olevan ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön täytäntöönpanoa
- b) yhteisön uuden ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön kehittämistä.

(2) (säilyy muuttumattomana)

(3) 2 kohdan a alakohdassa mainittujen esittelytoimien tavoitteena on erityisesti edistää: (liitetään 1 kohdan a alakohdan teksti komission esittämässä muodossa).

(4) 4 artiklan 1 kohdassa mainittujen Life-Ympäristön erityistavoitteisiin tähtäävien hankkeiden rahoituksessa, 4 artiklan 4 kohdassa mainittuja suuntaviivoja laadittaessa sekä 4 artiklan 8 kohdan mukaisesti julkaistuissa kiinnostuksenilmaisupyynnöissä huomioon otetaan myös seuraavaa:

- tarve integroida ympäristöseikat osaksi EU:n maatalous-, liikenne- ja energiapolitiikkaa,
- Euroopan yhteisön ympäristöä ja kestävää kehitystä koskevan poliittisen toimintaohjelman ’Kohti kestävää kehitystä’ tarkistamisesta tehdyssä päätöksessä N:o 2179/98/EY mainitut ensisijaiset tavoitteet.

3.4.2. 4 artiklan 4 kohta: Esittelytoimien osalta komissio laatii hankkeiden tulosten käyttömahdollisuuksia 1 artiklassa määriteltyjen Life-tuen yleistavoitteiden saavuttamiseen arvioivan ennakostrategian pohjalta suuntaviivat, jotka [–] (loppuosa säilyy ennallaan).

3.4.3. 4 artiklan 6 kohdan f alakohta: ”toimiin osallistuvat, silloin kun se on asianmukaista, hankkeen kohdealueen yhteiskunnallis-taloudelliset toimijat (kansalaiset, teollisuus, ammattiliitot, ympäristönsuojelujärjestöt ja viranomaiset).”

3.4.4. Lisätään 4 artiklan 6 kohdan loppuun uusi alakohta: ”Elinkeinotoimintaan liittyvien ehdotusten osalta otetaan huomioon erityisesti pk-yritysten hanke-ehdotukset.”

3.4.5. 4 artiklan 8 kohta: Komission aloitteesta ja hankkeiden tulosten käyttömahdollisuuksia 1 artiklassa määriteltyjen Life-tuen yleistavoitteiden saavuttamiseen arvioivan ennakostrategian pohjalta [–] (loppuosa säilyy ennallaan).

### 3.5. 8 artikla – Kolmannen vaiheen kesto ja määrärahat

3.5.1. 8 artiklan 1 kohta: ”Life toteutetaan vaiheittain. Kolmas vaihe alkaa 1 päivänä tammikuuta 2000 ja päättyy 31 päivänä joulukuuta 2006.”

### 3.6. 12 artikla – Life-rahoitusvälineen kolmannen vaiheen arviointi sekä toiminnan jatkaminen

3.6.1. 12 artiklan 1 kohta: ”Komissio antaa 31 päivään joulukuuta 2005 mennessä Euroopan parlamentille, neuvostolle, talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle kertomuksen tämän asetuksen täytäntöönpanosta, erityisesti 1 artiklassa asetettujen Life-tuen yleistavoitteiden kannalta, mukaan lukien ohjelman hyöty EU:n maatalous- ja koheesiopolitiikan kannalta. Kertomuksen tulee kattaa myös määrärahojen käyttö [–] (loppuosa säilyy ennallaan).”

3.6.2. 12 artiklan 2 kohta: ”Neuvosto ja Euroopan parlamentti päättävät perustamissopimuksen mukaisesti neljännen vaiheen täytäntöönpanosta 1 päivästä tammikuuta 2007 alkaen.”

Bryssel 26. toukokuuta 1999.

*Talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Neuvoston direktiivi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta sisällyttämällä siihen mahdollisuus soveltaa kokeiluluontoisesti alennettua arvonlisäverokantaa erityisen työvaltaisiin palveluihin" <sup>(1)</sup>**

(1999/C 209/06)

Neuvosto päätti 31. maaliskuuta 1999 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 99 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -jaosto antoi lausuntonsa 5. toukokuuta 1999. Esittelijä oli Colin Lustenhouwer.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26.-27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (toukokuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 108 ääntä puolesta, 2 vastaan, ja 4 pidättyi äänestämästä.

## 1. Yleistä

1.1. Komitea on tyytyväinen komission ehdotukseen ja hyvillään siitä, että komissio vastaa näin nopeasti 11.-12. joulukuuta 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston kehotukseen laatia kyseinen ehdotus.

1.2. Käsiteltävänä olevalla ehdotuksella komissio vastaa toivomukseen, jonka komitea esitti Eurooppa-neuvoston työllisyyskokouksesta antamassaan lausunnossa <sup>(2)</sup>. Kuten komitea jo silloin totesi, työllisyystilanne on syynä eräiden jäsenvaltioiden vaatimukseen voida käyttää alv-kannan alentamista yhtenä työpaikkojen luomiskeinona. Lisäksi komissio toteaa, että ehdotuksen taustalla on myös toive saavuttaa entistä parempi tasapaino työn verotuksen ja muiden (tuotanto)tekijöiden verotuksen välillä.

1.3. Komission mukaan yksi alv-kannan alentamisen vaikutuksista kyseisillä työvoimavaltaisilla aloilla on, että toimi helpottaa harmaan talouden vastaista taistelua, koska alv-kannan alentaminen supistaa huomattavasti "pimeän" ja laillisen työn välistä hinnaneroa. TSK, joka puoltaa äskettäin antamassaan lausunnossa pimeän työn vastaisen toiminnan lisäämistä yhteisössä ja jäsenvaltioissa <sup>(3)</sup>, katsoo, että myös tästä syystä komission nyt tekemä ehdotus on tukemisen arvoinen. Vaikka työpaikkoja syntyy kyseisen vaikutuksen ansiosta ehkä vain niukalti, on työvoiman siirtyminen harmaasta taloudesta laillisille työmarkkinoille jo sinänsä riittävä syy tukea ehdotusta.

1.4. Komissio perustelee ehdotustaan myös sillä, että alv-kannan alentaminen alentaa kuluttajahintoja ja lisää siten erityisen työvoimavaltaiten palvelujen kysyntää.

## 2. Erityistä

2.1. Komission valitsemissa järjestelmässä jäsenvaltiot voivat pyytää neuvostolta lupaa soveltaa tietyin tiukoin edellytyksin alennettua alv-kantaa työvoimavaltaisiin palveluihin, jotka eivät tällä hetkellä sisälly direktiivin 77/388/ETY liitteeseen H. Neuvosto voi antaa hyväksynnän ainoastaan yksimielisellä päätöksellä ja rajoitetuksi ajaksi, joka voi alkaa 1. tammikuuta 2000 ja jonka on päätyttävä viimeistään 31. joulukuuta 2002.

2.2. Komitea on komission kanssa yhtä mieltä ehdotetusta menettelytavasta, sillä se tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuden käyttää hyväkseen kyseistä välinettä, mikäli sen käytöstä voi asianomaisten alojen työllisyys- ja erityistilanteessa olla selvää hyötyä. Mahdolliset myönteiset vaikutukset on kuitenkin kussakin tapauksessa punnittava huolellisesti suhteessa hallinto- ja valvontatyön lisääntymiseen ja mahdollisiin kilpailuvääristymiin. On myös muistettava, että näin aiheutuva verotulojen väheneminen on "rahoitettava" korottamalla muita veroja tai vähentämällä vastaavasti menoja. Tämän vuoksi komitean mielestä on välttämätöntä, että ennen kuin jäsenvaltiot laativat listan palveluista, joihin ne haluavat soveltaa alennettua alv-kantaa, ne neuvottelevat kyseisten alojen työntekijöitä ja työnantajia edustavien tahojen kanssa kuullakseen niitä toimenpiteen mahdollisista vaikutuksista. Komitea katsoo, että jättämällä välineen käyttö vapaaehtoiseksi ja soveltamalla siihen jatkossa kuvattuja tiukkoja ehtoja sen sijaan, että järjestelmä otetaan käyttöön kautta linjan, välinettä voidaan soveltaa joustavasti ja kohdennetusti. Lisäksi yksimielistä päätöstä edellyttämällä voidaan estää menetelmän epätoivottava soveltaminen.

<sup>(1)</sup> EYVL C 102, 13.4.1999, s. 10.

<sup>(2)</sup> EYVL C 355, 21.11.1997.

<sup>(3)</sup> "Komission tiedonanto pimeästä työstä", EYVL C 101, 12.4.1999.

2.2.1. Komissio ehdottaa tiukkojen ehtojen asettamista palveluille, joihin halutaan soveltaa alennettua alv-kantaa. Nämä ehdot ovat komitean mielestä kaikin puolin oikeutettuja. Työpaikkojen luomisessa saadaan tuloksia erityisesti, jos kyseiset palvelut ovat työvoimavaltaisia ja jos alv-kannalla on huomattava suora vaikutus lopulliseen kuluttajahintaan. Rajoittamalla menettely vain paikallisiin palveluihin voidaan pitkälti estää kilpailun vääristyminen (vaikka korvausvaikutuksia ei voida koskaan sulkea kokonaan pois ja vaikka rajanylittäviä vaikutuksia saattaakin jossain määrin esiintyä rajaseuduilla). Näin ei myöskään haitata sisämarkkinoiden toimintaa. Kilpailun vääristymisen osalta komitea kehottaa jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että eräissä jäsenvaltioissa vallitsevat erot yhtäältä markkinoilla toimivien yritysten ja toisaalta yhdistystoiminnan verotuksessa eivät kasva entisestään alv-kannan alentamisen seurauksena.

2.2.2. Komitea ymmärtää, että keskustelu siitä, mikä oikeastaan on työvaltaista palvelutoimintaa ja miten käsite tulisi tulkita, on loputon. Yksiselitteisiä kriteerejä ei ole olemassa, vaikka kyse onkin selvästi palveluista, joiden lopullisista kuluttajahinnoista palkkakustannukset muodostavat valtaosan. Komitean mielestä alennettua alv-kannan soveltamisen ulkopuolelle ei näin ollen pitä jättää myöskään sosiaalisuonteisia palveluja tai palveluja, joilla on tärkeä yhteiskunnallinen tehtävä. Menettelyn ulkopuolelle ei pitä ennakolta jättää esimerkiksi vanhusten, vammaisten ja lasten hoitoa tai ympäristön kannalta suotuisia palveluja. Vaadittu neuvoston yksimielinen päätös voi myös tältä osin taata käsitteen realistisen ja yhteiskunnallisesti hyväksyttävän tulkinnan.

2.3. Komitea kannattaa ehdotuksen 1 artiklan toisessa kohdassa asetettuja tiettyjä vaatimuksia, jotka jäsenvaltioiden tulee täyttää voidakseen soveltaa ehdotettua menetelmää. Jäsenvaltioidenhan tulee voida antaa arvio siitä, minkälaisia työllistämisaikutuksia ne odottavat toimenpiteiltä ja mihin mahdollisiin suojatoimiin ne aikovat ryhtyä esimerkiksi kilpailun vääristymisen estämiseksi.

2.4. Ehdotuksen 1 artiklan viidennessä kohdassa ehdotetaan korjausmekanismia, joka epäilyttää komiteaa. Menetelmän mukaan neuvosto voi määränemmistöpäätöksellä — komission ehdotuksesta — peruuttaa myönnetyn luvan poiketa normaalista alv-kannasta, mikäli siitä kuitenkin aiheutuu kilpailun vääristymiä. Voidaan kysyä, onko tällainen korjausmekanismi todella välttämätön, sillä alv-kannan alentamiskoikeilu on aluksi mahdollista vain kolmen vuoden ajan. Mittavat kilpailun vääristymät eivät vaikuta kovinkaan todennäköisiltä näin lyhyessä ajassa. Asiaa tarkkaan punnittuaan komitea on kuitenkin sitä mieltä, että komissio esittää korjausmekanismia

täysin oikeutetusti. Tietty vakavien kilpailuvääristymien estämis- ja kumoamistoimien valvonta on kokeilussa paikallaan siksikin, että menetelmän kaikkia vaikutuksia ei voida tietää ennakolta. Kun ajatellaan niiden yritysten ja yhdistysten oikeusvarmuutta, jotka voivat toimia 1. tammikuuta 2000 lähtien alennettua alv-kantaa soveltaen, komitea pohtii, olisiko toivottavaa, että korjaustoimenpiteille, olivatpa ne sitten positiivisia (lisäys luetteloon toimista, joihin sovelletaan alennettua alv-kantaa) tai negatiivisia (tiettyjen toimien poistaminen luettelosta), sovitaan tarkka ajankohta, joka olisi 1. tammikuuta 2001. Yhden vuoden toiminnan jälkeen mahdolliset kilpailuvääristymät ovat jo näkyvissä kulloisessakin maassa sekä sisäosissa että rajaseuduilla.

2.5. Ehdotuksen 1 artiklan viimeisessä kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden, joille on myönnetty lupa soveltaa alennettua alv-kantaa, on laadittava toimenpiteistä yksityiskohtainen kertomus vuoden 2002 lokakuuhun mennessä. Sen lisäksi, että komitea pitää vuoden 2002 kesäkuuta ehkä sopivampana määräaikana, jotta asiaa koskeva lopullinen säännöstö ehditään laatia ajoissa, se katsoo, että kyseisessä kertomuksessa tulee kiinnittää huomiota erityisesti niihin vaikutuksiin, joita menettelyllä on asianomaisen jäsenvaltion talousarvioon. Budjettikysymysten valaiseminen voi antaa käsityksen toimenpiteen tehokkuudesta, kun sitä mitataan kutakin luotua työpaikkaa kohden syntyvinä kustannuksina. Komitea toivoo myös, että se saa tietoa jäsenvaltioiden toimittamista kertomuksista ja että sitä kuullaan, kun komission ja neuvosto tekevät päätöksiä tulevista toimista.

### 3. Päätelmät

Komitea toteaa yhteenvetona, että se kannattaa komission ehdotusta pääosin. Ehdotus vastaa komitean vilpittömään toiveeseen, että myös arvonlisäverokantaa voitaisiin käyttää keinona työttömyyden vastaisessa taistelussa. Ehdotus vastaa myös lukuisten käsiteollisuutta sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä edustavien organisaatioiden toiveeseen saada käyttöönsä ase pimeää työtä vastaan. Ehdotusta voidaan luonnollisesti arvostella monin tavoin. Kuten edellä mainittiin, voidaan esittää kritiikkiä käsitteen ”työvaltainen” tulkinnasta; täysin selvää ei aina ole, mitkä palvelut ovat pääasiassa paikallisia; voidaan pelätä toimenpiteiden vaikutuksia rajaseuduilla, epäillä toimenpiteen työllisyysvaikutuksia jne. Kaikki tämä arvostelu onkin jo esitetty ehdotuksen julkaisua edeltäneessä keskustelussa. Komitea on kuitenkin Eurooppa-neuvoston kanssa samaa mieltä siitä, että työllisyyden edistäminen on niin tärkeää, että mitään keinoa ei pitä jättää kokeilematta. Nyt ehdotettua menettelytapaa ei siis pitä tuomita ennalta, vaan sen toimivuus tulee tarkistaa kokeellisesti.

Komitea kehottaakin neuvostoa hyväksymään käsillä olevan ehdotuksen mahdollisimman nopeasti, jotta kokeilu voidaan

aloittaa suunnitelmien mukaisesti 1. tammikuuta 2000 (katso 2 artiklan ensimmäinen kohta).

Bryssel 26. toukokuuta 1999.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

### Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta:

- ”Ehdotus neuvoston direktiivi yhteisön rautateiden kehittämiseksi annetun direktiivin 91/440/ETY muuttamisesta,”
- ”Ehdotus neuvoston direktiivi rautatieyritysten toimiluvista annetun direktiivin 95/18/EY muuttamisesta,” ja
- ”Ehdotus: neuvoston direktiivi rautatieinfrastruktuurin kapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautatieinfrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta.”<sup>(1)</sup>

(1999/C 209/07)

Komissio päätti 19. lokakuuta 1998 EY:n perustamissopimuksen 198 artiklan mukaisesti pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainituista ehdotuksista.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -jaosto antoi lausuntonsa 19. toukokuuta 1999. Esittelijä oli Joël Decaillon.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26. ja 27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (toukokuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 80 ääntä puolesta ja 15 vastaan 14:n pidättyessä äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Ehdotukset muodostavat samanaikaisesti lainsäädännöllisen ja käsitteellisen ”paketin” rautateiden perusrakenteiden käyttöolosuhteista.

1.2. Kaikkia näitä ehdotuksia tulisi tarkastella

- rautatieliikennettä koskevien tekstien ja ehdotusten yhteydessä
- yleistä liikennepolitiikkaa koskevien tekstien ja ehdotusten yhteydessä
- yleispalveluja koskevien tekstien ja ehdotusten yhteydessä

- laajemmassa yhteydessä, jossa otetaan huomioon liikenteen erityisasema tässä asiassa ja Euroopan unionin suuntaaviivat niin ”kasvun, kilpailukyvyyn ja työllisyyden” sekä ”kestävän kehityksen” kuin ”laajentumiskehityksen” suhteen.

1.3. Ehdotukset ovat edistysaskel, jolla nopeutetaan Euroopan rautateiden rakenneuudistusta.

1.4. Ehdotukset perustuvat sisämarkkinoiden syvenemiseen ja kilpailumekanismien kehitykseen.

## 2. Lyhyt yhteenveto komission ehdotuksista

2.1. *Direktiivin 91/440/ETY muuttaminen*

2.1.1. Ehdotuksessa vaaditaan, että rautateiden infrastruktuurin hallinnon kirjanpito erotetaan ”velvoittavasti ja koko-

<sup>(1)</sup> EYVL C 321, 20.10.1998, s. 6-8-10.



naisuudessaan” rautatieliikennepalvelujen tarjoamisen kirjanpidosta (tuloslaskelma ja tase) ”sääntömääräisesti ja kokonaisuudessaan”. Kirjanpidot on hoidettava siten, että niistä heijastuu kielto siirtää julkista rahoitusta toiminnalta toiselle. Tämän lisäksi ehdotuksessa vaaditaan, että rautatieyrityksien organisaatiosta erotetaan toiminnat, jotka voivat aiheuttaa syrjintää käyttöoikeuksien myöntämisessä.

2.1.2. Ehdotuksessa täsmennetään ”rautatieyrityksen” sekä ”infrastruktuurin hallinnon” määritelmiä.

- a) Rautatieyrityksen todetaan olevan ”velvollinen vetovoihasta”.
- b) Infrastruktuurin hallinto voi olla julkinen tai yksityinen yritys tai julkinen elin.

2.1.3. Turvallisuuksäännöistä vastaavat ”elimet” tai ”yritykset”, jotka ovat riippumattomia liikennepalveluja tarjoavista yrityksistä.

2.1.4. Infrastruktuurin hallintojen on oltava ”valtiosta riippumattomia”, ”liikkeenjohdollisesti riippumattomia” ja niiden on laadittava omat ”liiketoimintasuunnitelmansa”.

2.1.5. Henkilöliikennepalvelujen tarjoamiseen liittyvästä liiketoiminnasta ja rahtiliikennepalvelujen tarjoamiseen liittyvästä liiketoiminnasta on pidettävä ”erillisiä” tuloslaskelmia ja taseita. Kummallekin maksettavat julkiset varat on kirjattava erikseen asianmukaiseen kirjanpitoon eikä niitä voida siirtää toiminnalta toiselle.

2.1.6. Direktiivi on saatettava voimaan viimeistään vuoden kuluessa.

## 2.2. Direktiivin 95/18/EY muuttaminen

2.2.1. Kanaalitunnelin maantieajoneuvojen sukkulaliikennepalvelut ja metrolla, raitiovaunulla tai erillisessä, paikallisessa verkostossa liikkuva henkilöliikenne eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan.

2.2.2. Valtion nimittämä elin myöntää rautatieyritysten toimiluvat. Elin itse ei voi olla rautatiepalvelujen tarjoaja ja se on oltava riippumaton kaikista rautatiepalveluja tarjoavista elimistä ja yrityksistä.

2.2.3. Direktiiviin tehdyillä muutosehdotuksilla ei luoda uusia käyttöoikeuksia tai kauttakulkuoikeuksia eikä muuteta direktiivin 91/440/ETY sovellusala.

2.2.4. Direktiivi on saatettava voimaan viimeistään vuoden kuluessa.

2.3. Ehdotus direktiiviksi direktiivin 95/19/EY määräysten korvaamiseksi

2.3.1. Direktiiviä sovelletaan ”maiden sisäisessä ja kansainvälisessä rautatieliikenteessä käytettäviin pääraatoihin”.

2.3.2. Direktiivissä täsmennetään eräitä käsitteitä ja käytänteitä sekä esitellään uusia luokkia.

2.3.3. Direktiivissä määritellään kapasiteettien myöntämisen periaatteet ja säännöt ja menettelyt, joita sovelletaan rautatieinfrastruktuurimaksujen määräämiseen ja perimiseen. Siinä myös täsmennetään, että kapasiteetin käyttöoikeuksia myöntävien elinten on oltava rautatiepalveluja tarjoavista yrityksistä riippumattomia.

2.3.4. Näiden periaatteiden, sääntöjen ja menettelyjen avulla infrastruktuurin hallinnon on voitava optimoida verkkojen kapasiteetin käyttö ja välttää kaikenlainen syrjintä.

2.3.5. Direktiivissä ehdotetaan tavara- ja henkilöliikenteen kirjanpitojen erottamista toisistaan.

2.3.6. Direktiivissä viitataan yhteiskunnalle koituihin rajakustannuksiin ja ulkoisten kustannusten sisäistämiseen hinnoittelun periaatteena.

2.3.7. Direktiivissä rajataan valtion ja julkisten viranomaisen roolia perusrakenteiden määrittelyssä, koostumuksessa ja rahoituksessa, käyttöoikeuksien periaatteiden, turvallisuustodistusten myöntämisen, turvallisuusmääräysten, ulkoisten kustannusten korvausjärjestelmien ja julkisten palveluiden sisällön määrittelyssä.

2.3.8. Direktiivin liitteessä kuvataan ”rautateiden kuljetuspalveluiden” käsitteen sisältö.

2.3.9. Direktiivi on saatettava voimaan 1. tammikuuta 2000 mennessä.

## 3. Yleisiä huomioita kolmen direktiiviehdotuksen ”paketista”

3.1. Kolmen direktiivin (91/440, 95/18 ja 95/19) muutokset ovat yhtenäinen kokonaisuus, jolla voidaan syventää ja nopeuttaa Euroopan rautatiejärjestelmän rakenneuudistusta.

3.2. Ottaessaan huomioon

- tutkimukset, joita on tehty kolmen direktiivin voimaan saattamisesta, soveltamisesta ja vaikutuksista 15:ssä Euroopan unionin jäsenvaltiossa (esim. direktiivi 95/19 on saatettu voimaan vasta hiljattain eikä vieläkään kaikissa jäsenvaltioissa)

- konkreettiset ja ajanmukaiset tiedot rautateiden ja muiden kuljetusmuotojen tilanteesta jäsenvaltioissa ja unionin kumppanimaisissa (erityisesti Norjassa ja Sveitsissä) sekä jäsenyyttä hakeneissa maissa
- rautatieverkkojen jälkeenjääneisyyden ja sille kasautuneet vaikeudet sopeutua kuljetusalan kehittämiseen

komitea toivoo saavansa käyttöönsä yhteenvedon, jossa käsitellään verkkoja, kuljetusalan eri toimijoita, käyttäjiä ja talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirejä, ja jonka avulla jäsenvaltiot voivat arvioida seikkaperäisesti

- rautatieyritysten todellista tämänhetkistä tilannetta (taloudellinen saneeraus, rautateiden osuus markkinoiden eri lohkoista, kehitysmahdollisuudet, sopimukset, kumppanuus, yhteistyö, työehdot, pullonkaulat, perusrakennehankkeet, liikennemuotojen yhteentoimivuuden ja multimodaalisuuden kehitys jne.)
- kolmen direktiivin ensimmäisten seurausten välistä yhteyttä, jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin rautateiden tilannetta sekä komission ehdottamia uusia toimenpiteitä
- komission valkoisen ja vihreiden kirjojen suuntaviivojen todellista täytäntöönpanotasoa ja niiden alustavia tuloksia kestävästä kehityksen mukaisen kokonaisvaltaisen, yhtenäisen ja tasapainoisen politiikan edistämiseksi koko kuljetusjärjestelmässä.

3.3. Yhteenvedon pohjalta komissio voi täsmentää selkeästi uusien ehdotustensa tavoitteet, odotetut tulokset, ennustettavissa olevat tai arvioidut vaikutukset (taloudellisella, liiketaloudellisella, rahoituksellisella, yhteiskunnallisella, organisatorisella ja toiminnallisella tasolla).

3.4. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä, kuten se on useasti muistuttanut (1), rakenneuudistus, nykyaikaistaminen ja uudenlainen dynamiikka ovat välttämättömiä rautatieliikenteen kehittämiseksi ja tervehdyttämiseksi ja noudattavat vääjäämättä eräitä arviointiperusteita. Näistä mainittakoon:

- Asteittain ja vaiheittain etenevä vapautumisprosessi.

- Erikoislaatuiset markkinat muodostavan liikennemuodon erityispiirrettä ei voi ymmärtää kuin kokonaisvaltaisena intermodaalisen järjestelmänä, joka edellyttää erityisesti liikennemuotojen välisen kilpailun tasapainottamista ja yhtenäistämistä varsinkin taloudellisten, yhteiskunnallisten, työhön ja turvallisuuteen liittyvien ehtojen osalta.
- Kuljetusalan markkinoihin kuuluvien ja kuulumattomien näkökohtien yhdistelmä, lähinnä rautatiekuljetusten rooli yleishyödyllisten palvelujen tarjoajana, sekä kuljetusmuotojen välillä vallitsevat suuret erot ulkoisten kustannusten syntyminen ja kuljetusten turvallisuuden tasolla.
- Tarve kehittää Euroopan laajuisia rautatieverkkoja, (2) edistää yhteisön edun mukaisia perusrakenteita, lisätä yhdistelmäliikenteen markkinaosuutta.
- Verkostona toimivat rautatiet ovat mitä suurimmassa määrin rakentava järjestelmä, merkittävä tekijä integraation sekä taloudellisen ja yhteiskunnallisen yhteenkuuluvuuden kehittämisessä. Tämä pätee paitsi Euroopan unionissa myös jäsenyyttä hakeneissa maissa. Olisi aiheellista laatia pitkälle viety arvio laajentumiskehityksen ja rautateiden markkinoiden vapauttamiskehityksen välisistä suhteista.

#### 4. Erityistä

##### 4.1. Metodit

4.1.1. Komitea korostaa, että aikaisemmin annetut direktiivit on saatettava voimaan kaikissa jäsenvaltioissa. Muutosten ehdottaminen ennen voimaansaattamista saattaa aiheuttaa yleisen epävakaa tilanteen lainsäädännössä, asetuksissa, toimielimissä ja organisaatioissa. Se vahingoittaisi rautatieyritysten saneerausta, niiden toiminnan elvyttämistä ja yhteistyötä.

4.1.2. Seikkaperäisten ja rajoittavien määräysten äärimmäinen yksityiskohtaisuus ja monimutkaisuus ja usein sekavuuskin sekä toisaalta varsinkin kolmannen direktiiviehdotuksen tavoitteiden, sovellusalojen ja käsitteiden yleisyys luovat monenlaista epätietoisuutta, joka voi synnyttää ristiriitaisuuksia, epäselvyyksiä ja sekaannuksia. Lisäksi se voi aiheuttaa

- toisistaan reilusti poikkeavia tulkintoja

(1) TSK:n lausunto aiheesta "Rautateiden käyttöluvat" (EYVL C 393, 31. joulukuuta 1994), "Rautateiden kehittäminen/ perusrakenteiden käyttöoikeus" (EYVL C 153, 28. toukokuuta 1996, s. 16) ja "Valkoinen kirja: Strategia yhteisön rautateiden elvyttämiseksi" (EYVL C 206, 7. heinäkuuta 1997, s. 23).

(2) TSK:n lausunto aiheesta "Euroopan laajuiset rautateiden rahtiliikenteen valtaväylät" (EYVL C 95, 30. maaliskuuta 1998, s. 21).

- merkittäviä vaikeuksia säädöksen voimaansaattamisessa ja soveltamisessa. Tähän komitea on kiinnittänyt huomiota monissa lausunnoissaan<sup>(1)</sup>.

4.1.3. Tästä syystä komission uudet ehdotukset saattavat hyvinkin olla ristiriidassa kehityksen, johdonmukaisuuden ja tasapainon periaatteiden kanssa eri kuljetusmuotojen välillä. Näitä periaatteita TSK on kehitellyt monissa lausunnoissaan<sup>(1)</sup>.

## 4.2. Sisältö

4.2.1. Komission olisi aiheellista täsmentää ja perusteella joitakin ehdotuksissaan esittelemiä uusia käsitteitä, jotta voidaan välttää toisistaan liiaksi poikkeavat tulkinnat. Tämä näkemys on tullut voimakkaasti esiin useissa komitean järjestämissä kuulemistilaisuuksissa ja koskee erityisesti seuraavia aiheita:

- ”Vaatimukset täyttävän hakijan” määritelmä, asema ja tehtävät ovat herättäneet paljon kysymyksiä sekä rautatieliikenteen harjoittajien, työntekijöiden edustajien että rautateitä käyttävien tahojen edustajien keskuudessa.
- ”Rautatiepalvelujen” määritelmä ja laajuus, koska rautatiepalvelut ovat olemukseltaan ja valkoisen sekä vihreän kirjan tavoitteiden mukaan muutokselle alttiita ja muuttuvat ajan ja paikan mukaan. Näin ollen niitä ei voi pakottaa liian ahtaisiin rajoihin ja yhdellä kertaa tehtyihin määrittelyihin.
- Rautatieliikennettä organisoivien, sääntelevien ja harjoittavien tahojen kytkeytyminen toisiinsa erityisesti turvallisuusmääräysten määrittelyssä, soveltamisessa ja valvonnassa.
- ”Korvausmekanismien” määrittely, myöntämismenettely, avoimuus, vastuukysymykset ja perustelut.
- Välineiden, mekanismien, toiminnallisten elinten ja organisaatiomallien raskasrakenteisuus, joka saattaa johtua komission nykyisistä ehdotuksista ja olisi vastoin vahvistettuja tavoitteita. Se lisäisi rautatiejärjestelmän monimutkaisuutta, läpinäkyvättömyyttä, hallinnollista raskautta jäsenvaltioissa ja näin ollen vielä enemmän Euroopan unionin tasolla.

4.2.2. Komission ehdottamat säännöt, joita käytetään myönnettäessä reittejä samoin kuin varausjärjestelmät ja hinntamääritysmenetelmät on selitettävä nykyistä tarkemmin. Niitä olisi yksinkertaistettava ja niiden olisi vastattava tämänhetkistä paremmin eri rautatieverkkojen todellisuutta ja läheisyysperiaatteen ajatusta.

<sup>(1)</sup> TSK:n lausunto aiheista ”Oikeudenmukainen maksu infrastruktuurin käytöstä”, EYVL C 101, 12.4.1999 ja ”Strategia yhteisön rautateiden elvyttämiseksi” (EYVL C 206, 7. heinäkuuta 1997 s. 23).

4.2.3. Itse asiassa komission ehdotukset näyttävät nykyisellään hyvin kahlitsevilta ja kaiken kattavilta. Ne sopivat yhtä hyvin yhdistämiskehitykseen (joka kuuluu pikemminkin yhteisön asetuskäytännön alaan) kuin yhtenäistämisen ja lähentymiskehitykseen, johon direktiiveillä pyritään.

4.2.4. Monissa kuulemistilaisuuksissa on tullut selvästi ilmi, että komission ehdotukset ovat ongelmallisia. Niitä on vaikea

a) saattaa voimaan eri jäsenvaltioissa

b) sovittaa yhteen

- joustavuuden kanssa, jota edellyttävät kysynnän segmentoituminen, monimuotoisuus ja kehitys, rautatiepalvelujen monipuolistuneen tarjonnan edellyttämä reagoitakyky ja mukauttaminen, rautatieyritysten kohtaamat liiketaloudelliset ja julkisten palveluiden vaatimukset, yhteistyön ja kumppanuuden kehittämisen pakko Euroopan tasolla
- hallinnon riippumattomuuden sekä rautatieyritysten ja infrastruktuurin hallintojien vastuullistamisen kanssa
- rautatieverkkojen rakenteellisten erojen kanssa suhteessa niiden kuntoon ja kehityskapasiteettiin sekä maantieteelliseen sijaintiin (periferinen maa, leimallisesti mannermaa, kauttakulkumaa)
- valtakunnallisiin liikennepolitiikkoihin vaikuttavien toiminta-alojen, sisältöjen ja viranomaisten kanssa.

4.2.5. Komission ehdottamaan hinnoittelujärjestelmään liittyy joitakin ongelmia. Yksinomaan rautatiemarkkinoiden kohentaminen hinnoittelemalla infrastruktuurit rautateiden käytöstä aiheutuvien rajakustannuksien pohjalta ei sinällään johda koko kuljetusalan markkinoiden eikä muidenkaan markkinoiden optimointiin. Optimointi ei ole mahdollista senkään vuoksi, että komission ehdotukset kohdistuvat ainoastaan joihinkin perusrakenteisiin, ”maiden sisäisessä ja kansainvälisessä liikenteessä käytettävien pääratojen rautatieinfrastruktuuriin”. Rautatieinfrastruktuurikonaisuus muodostaa kuitenkin yhden järjestelmän, samoin kuin kaikki liikennemuodot yhdessä muodostavat järjestelmän.

Ehdotetun järjestelmän puutteista ei kuitenkaan saa muodostua tekosyytä, jonka turvin juututaan paikoilleen ja halvaannutetaan tutkimukset siitä, miten parhaiten jaetaan rautatieinfrastruktuurit sekä maantie-, satama-, sisävesi- ja ilmakuljetusinfrastruktuurit.

4.2.6. On muitakin, enemmän käytännön toteutukseen

liittyviä ongelmia, joiden vuoksi komission ehdottamaa järjestelmää on hyvin vaikea soveltaa kaikissa jäsenvaltioissa:

- Hinnan määrittely käytöstä aiheutuvien rajakustannusten mukaan on lyhyen aikavälin instrumentti, jonka on vaikea sisällyttää perusrakenteen kehittämiskustannukset käyttö-kustannuksiin ja ottaa huomioon investoinnit ja niiden rahoitus.
- Rautatiekuljetuksissa on korkeat kiinteät kustannukset sekä muuttuvat kustannukset, jotka lisääntyvät suhteellisen vähän kiinteiden rakenteiden käytön lisääntyessä. Rautateiden infrastruktuurin käytön rajakustannukset ovat näin ollen verrattain alhaiset. Sitä alhaisemmat ne ovat mitä merkittävämpi on infrastruktuurivarasto. Toisin sanoen kiinteiden kustannusten ja infrastruktuurikustannusten jakautuminen vaihtelee kuljetusmuotojen välillä, ja tämä luo merkittäviä kilpailun vääristymiä.

4.2.7. Kuulemistilaisuuksissa on tullut julki rautatieyritysten ja palkansaajajärjestöjen huoli, jonka komission ehdotus on synnyttänyt.

- Pelätään, että uudet "vaatimukset täyttävät hakijat" saavat muita paremmat edut.
- Pelätään, että syntyy "vääristynyttä kilpailua" yleishyödyllisten palveluiden vaatimusten ja liiketaloudellisten vaatimusten välillä.
- On vaara, että rautatieverkkojen merkitys ja tehtävä "kutistuu" vetokaluston tarjoamiseen, vaikka samanaikaisesti kuljetusjärjestelytehtävät valtaavat alaa yhä enemmän.
- Pelätään, että kauko- ja lähiliikenteen henkilö- ja rahtikuljetusten "kirjanpidon eriyttäminen" on ennakkotapaus, johon vedoten toiminnat "erotetaan elimellisesti" toisistaan.

## 5. Päätelmät

5.1. Aiemmin antamiinsa lausuntoihin, järjestämiinsä kuulemistilaisuuksiin ja muuhun panostukseensa nojaten talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että

- on tarpeen ja kiireellistä ajanmukaistaa, vauhdittaa ja yhdenmukaistaa rautatieverkkojen toimintaa ja hallintaa. Siinä pyrittäisiin erityisesti
  - nykyisten ja aidosti Euroopan laajuisten verkkojen perustamisessa tarvittavien perusrakenteiden tämänhetkistä tehokkaampaan jakoon ja käyttöön
  - niiden markkina-aseman sekä liiketaloudellisen ja rahoituksellisen tilanteen kohentamiseen
  - yhteistyön lisäämiseen ja avaamiseen rautatieyritysten ja muiden kuljetuspalvelujen tarjoajien välillä (sisävesi-, maantie-, ilmakuljetus- ja meriliikenne)
  - joustavuuden ja avoimuuden lisäämiseen sekä paremman palvelun takaamiseen asiakkaille ja rahtiajille
  - kuljetusjärjestelmien kestäväan kehittämiseen sisällyttämällä ulkoiset kustannukset muidenkin kuljetusmuotojen hinnoitteluun ja vahvistamalla ja kehittämällä yhdistelmäkuljetuksia
  - yhdenmukaistamaan kuljetusmuotojen välistä kilpailua erityisesti työolosuhteiden ja työturvallisuuden sarjoilla.
- komission tulisi
  - esittää ennakkoyhteenveto ja porrastaa siinä taloudelliset, liiketaloudelliset, rahoitukselliset ja yhteiskunnalliset tulokset, joita uusilta direktiiveiltä odotetaan
  - määrittellä nykyistä selkeämmin eräitä käsitteitä, tehtäviä, rakenteita ja ehdotettuja vastuualueita sekä määrittellä selkeämmin rautatiejärjestelmän eri toimijoiden väliset suhteet
  - nykyistä enemmän ottaa ehdotuksensa perustaksi eri rautatiejärjestelmien objektiivinen tilanne, toteutunut edistys ja saadut tulokset
  - yksinkertaistaa esittelemäänsä hinnoittelujärjestelmää ja infrastruktuurin käyttöoikeuden myöntämistäjärjestelmää, määrittelyjärjestelmää, sääntelyä, määrittelyjärjestelmän sovittelua, turvallisuuden valvonnasta ja sen puutteista johtuvien seuraamusten soveltamista.

Bryssel 26. toukokuuta 1999.

*Talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi kalavarojen säilyttämisestä suojelemalla nuoria meren eliöitä teknisin toimenpitein 30 päivänä maaliskuuta 1998 annetun asetuksen (EY) N:o 850/98 muuttamisesta kolmannen kerran"**

(1999/C 209/08)

Neuvosto päätti 28. huhtikuuta 1999 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 43 ja 198 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta ehdotuksesta.

Talous- ja sosiaalikomitea päätti antaa lausunnon valmistelun yleisesittelijä Eduardo Chagasin tehtäväksi.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26. ja 27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (toukokuun 26. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

## 1. Johdanto

1.1. Neuvosto hyväksyi asetuksella (EY) N:o 850/98<sup>(1)</sup> tekniset toimenpiteet nuorten meren eliöiden suojelemiseksi.

1.2. Asetuksen antamisen ja julkaisemisen jälkeen todettiin, ettei kyseisessä lainsäädäntötekstissä ole otettu huomioon tiettyjä seikkoja, joista komissiolle oli huomautettu.

1.3. Käsiteltävänä olevalla asetusehdotuksella muutetaan nimenomaan asetuksen N:o 850/98 näitä näkökohtia.

<sup>(1)</sup> EYVL L 125, 27.4.1998.

## 2. Yleistä

2.1. TSK kannattaa asetusehdotusta.

2.2. Asetusehdotuksen tarkoituksena on korjata puutteet ja ottaa huomioon tietyt kehityssuunnat, jotka jäivät pois asetuksen 850/98 edellisestä versiosta.

2.3. Kyseessä on tavallinen välttämättömäksi käynyt muutos, joka koskee teknisiä toimenpiteitä. Tarkoituksena on löytää paras mahdollinen kompromissi optimaalisten teknisten toimenpiteiden ja kalastusalan todellisuuden välillä.

Bryssel 26. toukokuuta 1999.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Talousuudistus: kertomus yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoiden toiminnasta”

(1999/C 209/09)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 25. helmikuuta 1999 tyjärjestyksensä 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti antaa lausunnon aiheesta ”Talousuudistus: kertomus yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoiden toiminnasta (Cardiff I)”.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus -jaosto antoi lausuntonsa 18. toukokuuta 1999. Esittelijä oli Vasco Cal ja apulaisesittelijä John Simpson.”

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26. ja 27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (toukokuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 77 ääntä puolesta, ja 4 pidättyi äänestämästä.

HUOM. Yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmä päätti käsitellä lausunnossa myös seuraavia kahta komission asiakirjaa:

”Yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelman arviointi kesäkuu 1997 – joulukuu 1998”

ja

”Talous- ja rakenneuudistus EU:ssa (Cardiff II)”.

### Johdanto

Komitea on tyytyväinen, että se voi ottaa kantaa näihin sisämarkkina-asiakirjoihin kokonaisuutena. Asiakirjat ovat Tiedonanto yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelman arvioinnista, Kertomus yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoiden toiminnasta (Cardiff I) ja Kertomus talous- ja rakenneuudistuksesta EU:ssa (Cardiff II). Kuten komitea on huomauttanut jo aiemmin, sisämarkkinaohjelman arviointi tulisi tehdä samanaikaisesti sekä oikeudelliselta että taloudelliselta kannalta eikä siinä tulisi rajoittaa esittelemään direktiivien voimaan saattamista.

#### 1. Yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelman arviointi kesäkuu 1997 – joulukuu 1998

1.1. Komissio julkaisi Eurooppa-neuvoston Amsterdammassa kesäkuussa 1997 pitämän kokouksen jälkeen yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelmansa (CSE(97) 1). Toimintasuunnitelmaan sisältyi sarja tärkeitä toimia, joiden tavoitteena oli parantaa merkittäväällä tavalla yhtenäismarkkinoiden toimintaa 1. päivään tammikuuta 1999 mennessä. Tuorein arvio ohjelman edistymisestä (KOM(1999) 74 lopull.) laadittiin vuoden 1998 lopulla. Arvion pohjana on yhtenäismarkkinoiden kolmas tulostaulu, joka julkaistiin lokakuussa 1998<sup>(1)</sup>. TSK on laatinut lausunnon jokaisesta tulostaulusta. Kolmatta tulostaulua koskeva lausunto hyväksyttiin 24. helmikuuta 1999<sup>(2)</sup>.

1.2. 18 viime kuukauden aikana yhtenäismarkkinoiden kehittämisessä on painotettu pääasiassa tärkeitä makrotaloudellisia kysymyksiä kuten rahaliiton valmisteluja ja käynnistä-

mistä, jäsenvaltioiden toimia lähentymiskriteereiden saavuttamiseksi sekä kasvu- ja vakaussopimuksen laatimista ja siihen liittyviä jäsenvaltioiden velvoitteita.

1.3. Kuten yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelman arvioinnissa todetaan monet muut yhtenäismarkkinoiden näkökohdat kehittyivät samanaikaisesti vakaasti.

1.4. Arvioinnissa käsitellään toimia, joihin on ryhdytty toimintasuunnitelman kunkin neljän tavoitteen alalla. Tavoitteet ovat:

- sääntöjen tehostaminen
- markkinoiden keskeisten vääristymien poistaminen
- yhdentymisen toimialakohtaisten esteiden poistaminen
- yhtenäismarkkinoiden toteuttaminen kaikkien kansalaisten eduksi.

1.5. Monet toimintasuunnitelman sitoumuksista käsitellään lyhyesti. Ne heijastuvat lainsäädäntöaloitteissa ja toimintalinjojen tarkistuksissa sekä strategisiin tavoitteisiin liittyvissä erityisaloitteissa. TSK on myöntänyt aiemmissa lausunnoissaan, että tällä lähestymistavalla on arvonsa ja että käsiteltävänä olevat aiheet ovat luonteeltaan laaja-alaisia. Tässä lausunnossa TSK antaa tunnustusta arviointityölle ja ottaa esille tiettyjä aihealueita lisäkommentteja varten.

1.6. Tapa, jolla komissio on esittänyt arvioinnin, on helpottanut toimintasuunnitelman käsittelyä TSK:ssa. Komitea on erityisen tyytyväinen liitteen II analyttiseen tapaan esitellä kunkin aihealueen edistymisaste sekä siihen, että siinä mainitaan erikseen alat, joiden kehitykseen ollaan pettyneitä.

<sup>(1)</sup> SEC(1998) 1889.

<sup>(2)</sup> EYVL C 101, 12.4.1999.

1.7. TSK:n kommentteissa esitellään ensin toimintasuunnitelmakauden tärkeimpiä saavutuksia, seuraavaksi havaittuja puutteita ja kolmanneksi annetaan ehdotuksia toimintasuunnitelmasta esille nousseista aiheista, joita komitea suosittelee komission työstävän edelleen.

### Saavutusten arviointi

1.8. Komission mukaan toimintasuunnitelma on onnistunut. Johdannossa sanotaan, että "tavoitteet on saavutettu suurimmalta osin". TSK on asiasta samaa mieltä ja myöntää, että toimintasuunnitelman luoma järjestys on ollut rakentavaa ja hyödyllistä. Komissio arvioi kuitenkin omia suorituksiaan, TSK:n mielestä ulkoinen arviointi olisi ollut kriittisempää.

1.9. Monet toimintasuunnitelman saavutuksista ovat väistämättä ennemminkin poliittikkaa kehittäviä kuin todellisia edistysaskeleita. Ei olekaan järkevää pyrkiä arvioimaan toimintasuunnitelman pitkän aikavälin vaikutuksia, sillä monet sitoumuksista ovat osia laaja-alaisemmista toimista, jotka kehittyvät paljon pidemmällä aikavälillä.

1.10. Komitea toteaa, että joitain poikkeuksia lukuun ottamatta komissio on yleisesti ottaen edistynyt onnistuneesti toimintasuunnitelmassa ja saavuttanut tavoitteensa valmistella ja julkaista uuteen ja muutettuun yhteisön lainsäädäntöön liittyvät päätelmänsä. Myös jäsenvaltiot näyttävät parantaneen lainsäädäntövelvoitteidensa toteuttamista. Myös nykyisten sääntöjen tehostamisessa on edistytty, mutta ei kuitenkaan aivan yhtä hyvällä menestyksellä.

1.11. Direktiivit: Komitea on tyytyväinen, että viipeitä direktiivien siirtämisessä osaksi kansallista lainsäädäntöä on onnistuttu vihdoin vähentämään. Edelleen esiintyvät viivästymät ovat kuitenkin huolestuttavia. TSK on komission kanssa samaa mieltä siitä, että aikataulu- ja valvontajärjestelmiä tarvitaan vielä toimintasuunnitelmakauden päätyttyä.

1.12. Julkiset hankinnat: Julkisten hankintojen markkinoiden kilpailulle avaamisen pulmallisuutta valaistaan kahdella vastakkaisella tavalla. Komissio huomauttaa, että julkisia hankintoja koskevien direktiivien soveltaminen on ollut "erityisen hidasta". Tämä kielteinen huomio on kuitenkin ristiriidassa sen kanssa, että komissio on julkaissut vihreän kirjan julkisten hankintojen seurannasta. TSK on huolissaan, ettei komission politiikalla ja päätöksillä ole asianmukaista vaikutusta joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ja toimintaan.

1.13. Muita saavutuksia toimintasuunnitelman yhteydessä ovat olleet:

- a) interventiomekanismit tavaroiden vapaan liikkuvuuden tiellä olevien vakavien esteiden käsittelemiseksi
- b) erilliset ehdotukset yhtenäismarkkinoita koskevien jäsenvaltioiden ja yhteisön sääntöjen yksinkertaistamiseksi
- c) ongelmanratkaisu yhteyspisteiden ja koordinaatiokeskusten perustamisen kautta
- d) toimintasäännöt haitallisesta verokilpailusta
- e) valtiontukia koskevien suuntaviivojen loppuun viety tarkistus
- f) kaasutoimitusten liberalisoinnin mahdollistavat säännöt
- g) työaikadirektiivin hiominen
- h) yrityspaneelin (*Business Test Panel*) perustaminen säädösehdotusten laadun parantamiseksi
- i) ehdotukset alv:n soveltamisen uudenaikaistamiseksi ja rationaalistamiseksi.

1.14. Tavaroiden vapaan liikkuvuuden tiellä olevien vakavien esteiden poistamiseksi luodut interventiomekanismit ovat kuitenkin neuvoston tekemä kompromissiratkaisu, ja niiden toimivuus on vielä todistettava käytännössä.

1.14.1. Sisämarkkinoiden lainsäädännön yksinkertaistaminen (*Slim*) on onnistunut vain osittain. Sitä on tarpeen arvioida nykyistä tarkemmin, jotta saadaan selville onko Slim tehokas keino yksinkertaistaa lainsäädäntöä. Neuvosto ei ole hyväksynyt montakaan direktiiviehdotusta ja erittäin harva ehdotus on hyväksytty osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja pantu täytäntöön. TSK ehdottaakin, että komissio seuraa ja tarkastelee uudelleen kyseisen aloitteen metodeja ja menestystä.

1.14.2. Komitea kannattaa arvonlisäverojärjestelmän uudenaikaistamiseen ja yhtenäistämiseen liittyviä ehdotuksia, koska ne helpottavat liike-elämän toimintaa. Samalla ne ovat kuitenkin ainoastaan ensi askel kohti suunniteltua alkuperämaahan perustuvaa alv-järjestelmää. TSK on jo ilmaissut kannattavansa näitä ehdotuksia.

### Puutteet

1.15. Komissio myöntää olevansa pettynyt kehitykseen tietyillä aloilla. TSK on asiasta samaa mieltä komission kanssa ja toivoo, että niiltä osin, kun nämä puutteet on eritelty, kuten liitteessä II, komissio sitoutuisi jatkamaan ponnisteluja niiden korjaamiseksi.

1.16. Lentokenttien tulo- ja lähtöajat: Yksi TSK:ta erityisesti huolestuttavista puutteista on se, ettei lentokenttien tulo- ja lähtöaikojen jakamista koskevien uusien sääntöjen esittämisessä ole edistytty lainkaan.

1.17. Komissio näyttää olevan moniin ehdotettuihin toimiin tyytyväisempi kuin TSK:n mielestä olisi aihetta. Komitea kiinnittää erityistä huomiota vaatimattomiin tuloksiin seuraavilla aloilla:

- (i) vastavuoroista tunnustamista koskevat aloitteet
- (ii) suunnitelmat rakennusalan tuotteiden standardointia hidastavien teknisten ongelmien poistamiseksi
- (iii) välillisen verotuksen eroavaisuuksien aiheuttamien vääristymien poistaminen
- (iv) energia-alan verotusta koskevaan yhteisön kehukseen liittyvät ehdotukset
- (v) kymmenes yhtiölakidirektiivi rajatylittävistä sulautumista
- (vi) osuuskuntien, yhdistysten ja keskinäisten yhtiöiden eurooppalaisia perussääntöjä koskevat säädökset
- (vii) toimet henkilöihin kohdistuvien rajatarkastusten poistamiseksi yhteisön sisärajoilla.

1.18. Toimintasuunnitelma vahvistaa selvästi, että edellä mainittujen alojen lisäksi monella muullakin avainalalla on vielä paljon tehtävää. Näihin aloihin kuuluvat mm. yhteisön patenti, Eurooppa-yhtiön perussääntö, yritysfuusioita koskevat säännöt, kaksinkertaisen verotuksen poistaminen yhteisön tasolla, lopullinen alv-järjestelmä ja jäsenvaltioiden luomien uusien esteiden torjuminen sisämarkkinoilla.

### Toimintasuunnitelman seuranta

1.19. Toimintasuunnitelma on osoittautunut vuoden 1998 loppuun ulottuvalla kaudella hyödylliseksi metodiksi asettaa komissiolle tavoitteet yhtenäismarkkinoiden vahvistamiseksi. Tavoitteiden määrittely on helpottanut komission ja muiden instituutioiden, myös jäsenvaltioiden hallitusten, toteuttaman toiminnan valvontaa ja arviointia.

1.20. TSK:n mielestä toimintasuunnitelmasta saadut arvokkaat kokemukset olisi tuotava ilmi arvioimalla uudella tavalla yhtenäismarkkinoiden kehitystä sekä siihen liittyviä laajoja aihealueita, jotka kuvaavat yhteisön edistymistä.

1.21. Komissio on painottanut viime aikoina pääasiassa yhtenäismarkkinoiden rakentamiseen tarvittavia välineitä sekä niihin liittyviä tukitoimia. Tulevaisuudessa huomiota kiinnitetään entistä enemmän siihen, että yhtenäismarkkinoiden toiminta kehittyä ja tehostuu. Komission tekemää valvontaa tarvitaan edelleenkin ja sille tulee antaa palautetta eri aihealueil-

ta. Kaksisuuntaisen vuoropuhelun tarve yhteisön (ja sen toimielinten) sekä avainasemassa olevien kansalaisten ja yritysten välillä tiedostetaan yhä selkeämmin.

1.22. TSK suosittelee komissiolle ajoittaista tarkistus-, valvonta-, vuoropuhelu- ja analyysiprosessia. Komissio voi laatia tämän toistuvan prosessin avulla sarjan strategisia tavoitteita yhtenäismarkkinoiden kehittämiseksi sekä perusolettamukset, jotka muodostavat prosessin perustan.

1.23. Toimintasuunnitelman ja siihen liittyvien Cardiff I- ja Cardiff II -kertomusten hyöty on ollut kaiken asiaan liittyvän yhteisön politiikan ja toimien edistymisen jäsennellyssä arvioinnissa, joka tähtää vahvuuksien ja heikkouksien paljastamiseen. Näin ollen näitä prosesseja on mahdollista kehittää edelleen uusien tavoitteiden saavuttamista palvelevaksi välineeksi. Myönteisenä tuloksena voi olla komission tavoitteiden asettelua ohjaavan ja siihen vaikuttavan filosofian entistä selvempi ilmaiseminen.

1.24. TSK kannattaa komission jäsenen Mario Montin Euroopan unionin neuvostolle helmikuussa 1999 tekemää ehdotusta: " – – emme tarvitse toista toimintasuunnitelmaa 'yhtenäismarkkinoiden loppuun saattamiseksi', mutta tarvitsemme samanlaisia selkeästi määriteltyjä tavoitteita, joilla yritykset ohjailevat toimintalinjojaan suhteessa sijoittajiin. Tavoitteet voidaan määrittää esimerkiksi kolmen vuoden jaksoksi ja tarkistaa ne jokaisen vuoden lopussa, jolloin olisi mahdollista varmistaa niiden saavuttaminen ja toteuttaminen sekä tehdä mahdollisesti tarvittavat muutokset – –."

Komitea panee kuitenkin merkille, että komissio on esittänyt erityisesti rahoitusosalalle suunnatun toimintasuunnitelman, ja on sitä mieltä, että tällä avainalalla tarvitaan erityiskohtelua.

1.25. Strategiset tavoitteet tulee asettaa säännöllisesti siten, että kuullaan asianomaisia osapuolia, muun muassa TSK:ta. Niiden tulee liittyä suoraan kansalaisten, yritysten, työllisyyden sekä sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen tarpeisiin. Tämän tulisi johtaa tehokkaisiin toiminnallisiin tavoitteisiin, joissa puolestaan määritellään suorituskyvyn indikaattorit edistymisen valvomiseksi sekä riskien, epäonnistumisten tai puutteellisen yhteistyön tunnistamiseksi.

1.26. Tavoitteiden asettamisen ja asianomaisten kumppanien kanssa käytävän vuoropuhelun pohjalta voitaisiin laatia strategiset tavoitteet kolmen vuoden jaksoissa. Niitä voitaisiin käyttää määrittämään lyhyen aikavälin vaikutukset, jotka sisällytettäisiin asialistaan, sekä suorituskyvyn indikaattorit muita Cardiffin tyyliä vuosittaisia kertomuksia ja kaksi kertaa vuodessa laadittavia tulostauluja varten.

1.27. Jotta voidaan taata, että komissio ryhtyy kertomusten päätelmien pohjalta asianmukaisesti toimiin, TSK kannattaa komission jäsenen Montin ehdotusta, jonka mukaan jokaisen



vuoden ensimmäisen sisämarkkinaneuvoston tulisi tarkistaa tilanne ja eritellä toimien tärkeimmät välittömät painopistealueet.

1.28. TSK odottaa kiinnostuksella komission selvitystä kesäkuussa 1999 pidettävää sisämarkkinaneuvoston kokousta varten. Komitea toivoo, että kokouksessa otetaan kantaa yhtenäismarkkinapolitiikan seuraavan kolmen vuoden tavoitisiin.

## 2. Yhteisön tuote- ja pääomamarkkinat (Cardiff I) (KOM(1999) 10 lopull.) sekä talous- ja rakenneuudistus EU:ssa (Cardiff II) (KOM(1999) 61 lopull.)

### 2.1. Johdanto

2.1.1. Kesäkuun 15. ja 16. päivänä 1998 Cardiffissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto totesi (ks. päätelmien kohta 11) seuraavaa: "Talouspolitiikassa olisi keskityttävä kasvun ja työllisyyden edistämiseen sekä makrotalouden vakauden ja työ-, hyödyke- (tavarat ja palvelut) ja pääomamarkkinoiden tehokkaan toiminnan varmistamiseen. Eurooppa-neuvosto on tyytyväinen neuvoston päätökseen luoda joustava menettely, jonka puitteissa jäsenvaltiot ja komissio laativat vuoden lopussa toimivaltansa rajoissa lyhyet selvitykset hyödyke- ja pääomamarkkinoista. – – [Menettelyn] avulla voidaan – – täydentää työllisyyttä koskevista kansallisista suunnitelmista – – saatavia tietoja. Eurooppa-neuvosto on myös tyytyväinen komission ehdotukseen laatia kyseisen aineiston perusteella rakennekysymyksiä ja -politiikkaa koskeva kertomus, jota käsitellään neuvoston Ecofin- ja muissa istunnoissa."

2.1.2. On merkittävää, että nämä päätelmät sisällytettiin talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja käsittelevään lukuun (perustamissopimuksen 99 artiklan 2 kohta, entinen 103 artikla). Tämä on selkeä merkki suuntaviivojen ulottuvuuden laajentamisesta. Eurooppa-neuvosto korosti myös rakenne- ja talousuudistusten osuutta työttömyyden torjunnassa.

2.1.3. Komissio julkaisi 20. tammikuuta 1999 ensimmäisen kertomuksen (Cardiff I) vastaukseksi Cardiffissa kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin. Toinen kertomus (Cardiff II) julkaistiin 17. helmikuuta 1999. Maaliskuun 30. päivänä komissio hyväksyi suosituksen talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi (KOM(1999) 143 lopull.), johon sisältyvät ensimmäistä kertaa jäsenvaltiokohtaiset suuntaviivat budjetin lisäksi myös tuote- ja palvelu- sekä työmarkkinoille.

2.1.4. Cardiff I -kertomuksessa komissio analysoi sisämarkkinoiden tilannetta ja ehdottaa yhtenäismarkkinoiden lainsäädäntökehikseen kuuttatoista painopistealuetta. Toimien tavoitteena on Euroopan talouden tehostaminen lisäämällä markkinoiden joustavuutta ja parantamalla niiden toimivuutta. Kuten komissio toteaa (johdanto, s. 4), tarkoituksena ei ole poistaa kansallista sääntelyä, vaan parantaa taloudellista tehokkuutta näissä sääntely-ympäristöissä.

2.1.5. Cardiff II -kertomuksessa komissio esittää tiivistetysti tiettyjä ensimmäisessä kertomuksessa käsiteltyjä näkökohtia hyödyke- (tavarat ja palvelut) ja rahoitusmarkkinoista. Kertomuksessa analysoidaan erityisesti työmarkkinoita (jäsenvaltioiden Luxemburgin prosessin yhteydessä laatimien kansallisten kertomusten pohjalta) ja julkista taloutta, etenkin sosiaaliturvamenoja ja verotusta.

2.1.6. Kaikki nämä näkökohdat on liitetty komission suositukseen talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista (perustamissopimuksen 99 artikla, entinen 103 artikla). Näin on mahdollista käsitellä yhdessä erilaisia toisiinsa liittyviä kysymyksiä. Tämä merkitsee huomattavaa edistysaskelta Euroopan unionin talouspolitiikkojen koordinoinnissa<sup>(1)</sup>.

### 2.2. Erityistä

2.2.1. Vaikuttaa siltä, ettei kertomuksissa käsitellä riittävän laajasti sisämarkkinoiden puitteissa toteutettujen toimien yhteyttä taloudellisen tilanteen, taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden sekä työllisyyden paranemiseen Euroopan unionissa. Sitä ei myöskään näytetä toteen. Taloudellisen integraation analyysissä indikaattoreina käytetään pelkästään yhteisön sisäistä tavarakauppaa, rajanylittävää palvelukauppaa, pääomanliikkeitä ja suoria ulkomaisia investointeja sekä työvoiman vapaata liikkuvuutta. Monissa tapauksissa alojen ja yritysten rakenneuudistuksien, jotka mainitaan esimerkkinä sisämarkkinoiden vaikutuksista, voidaan katsoa johtuvan taloudellisten ja etenkin rahoitussuhteiden maailmanlaajuistumisprosessin vaikutuksista.

2.2.2. Euroopan talouden kilpailukyky näyttää hyötynneen sisämarkkinoiden syventämisestä, sillä Euroopan maiden väliset suorat ulkomaiset investoinnit ovat lisääntyneet huomattavasti. Myös yhteisön sisäinen kauppavaihto on kehittynyt. Tosin se kasvoi kaudella 1995–1997 vähemmän kuin kaudella 1993–1995.

2.2.3. Cardiff I -kertomuksessa esitetty väite, että hintojen lähenemistä ja alenemista voidaan pitää todisteena yhtenäismarkkinoilla saavutetuista tuloksista tai tiettyjen alojen integraatioprosessin viivästyttämisestä, vaikuttaa myös liioitellulta. Kuten toisessa kertomuksessa todetaan, verrattaessa EU:n tilannetta Yhdysvaltoihin voidaan huomata, että kuluttajahinnat ovat korkeammat EU:ssa kuin Yhdysvalloissa, mutta suurimmassa osassa tapauksista erot johtuvat ennemminkin välillisen verotuksen eroista kuin tukku- ja vähittäiskaupan jakeluverkon huonommasta tehosta tai EU:n suuremmista hinta-kustannusmarginaaleista.

<sup>(1)</sup> Ks. lausunto aiheesta "Talouskatsaus vuodeksi 1999" CES 133/99 fin.

2.2.3.1. Myös EU:n sisäiset hintaerot johtuvat henkeä kohden lasketuista elintasoeroista sekä eroista välillisessä verotuksessa. Väitteessä, jonka mukaan palvelujen hintahajonta on kaksinkertainen verrattuna tavaroiden hintahajontaan, ei näytetä otettavan huomioon, että palvelualan työvoimakustannukset ovat yleensä suuremmat ja että palkka- ja tuottavuushajonta, joka vaihtelee yhdestä viiteen jäsenvaltioiden välillä, on paljon suurempi kuin komission esittämä hintahajonta. Vaikka aihe on tärkeä, sitä ei käsitellä komission kertomuksissa.

2.2.4. Kertomuksissa ei käsitellä riittävästi valtiontuista johtuvia kilpailuvääristymiä, vaikka komissio julkaisee joka toinen vuosi tilastot valtiontuesta ja muistaa mainita usein, että tukisummat ovat suuria. Kun ei oteta lukuun maataloutta, valtiontukien osuus on vuosittain (keskiarvo kaudelta 1995–1997) suurempi kuin Euroopan unionin talousarvio: noin 95 miljardia euroa eli 1,2 % yhteisön BKT:sta. Komissio esittää konkreettisen ja myönteisen ehdotuksen, jonka mukaan komission jatkuvan ”valppauden” lisäksi jäsenvaltioiden tulee vahvistaa aikataulu tukibudjettien vähentämiseksi sekä muuttaa nykyistä järjestelmää, jossa paino on tilapäisillä ja alakohtaisilla tuilla. Komissio on sisällyttänyt suosituksensa suurimmalle osalle jäsenvaltioita konkreettiset ja selkeät suuntaviivat valtiontukien vähentämiseksi.

2.2.5. Yleispalveluvelvoitteita koskeva kysymys on aiheuttanut vaikeimpia ongelmia verkkomarkkinoiden liberalisointiprosessille. Sen lisäksi, että sääntelyn alaisen toiminnan ja kilpailuun perustuvan toiminnan välille tehdään ero, mitä toteutetaan jo kaikissa jäsenvaltioissa, komission kertomuksissa ei ole muita ehdotuksia tiettyjen eri jäsenvaltioissa eriasteisina tuntuvien ongelmien ratkaisemiseksi. Näitä ongelmia ovat työpaikkojen menettäminen, laadultaan taattujen palvelujen saatavuus kohtuuhinnalla, yleispalveluvelvoitteiden ja niiden rahoituksen määrittely sekä niiden tuottamisesta vastaavien yritysten valinta. Komissio myöntää, että ”vapauttamisprosessi hyväksytään laajemmin, jos sen myönteiset vaikutukset hintoihin, laatuun ja palvelujen yleisyyteen ovat selvästi havaittavissa”. Tämän vuoksi olisikin ”varmistettava, että saavutetut edut siirretään välittömästi teollisuudelle ja kuluttajille”. (Cardiff II -kertomuksen sivu 14.) Komitea on asiasta samaa mieltä, mutta kiinnittää huomiota tarpeeseen noudattaa läheisyperiaatetta tällä alalla.

Toisaalta komitea on sitä mieltä, että liberalisointi on hyväksyttävää vain silloin, kun komission mainitsemien asioiden lisäksi otetaan asianmukaisesti huomioon myös työntekijöiden tilanne, sillä prosessilla voi olla heille kielteisiä vaikutuksia.

2.2.6. Työvoiman vapaan liikkuvuuden tulisi olla yksi neljästä sisämarkkinoiden pilarista. Tällä alalla on eniten viipeitä sekä sääntelyssä että taloudellisella ja sosiaalisella tasolla. Komissio myöntää, että rajanylittävät työvoimavirrat

ovat vähäisiä, mutta niiden määrä on kasvussa ja ne voivat saada uuden sysäyksen euron käyttöönnotosta. Tätä kysymystä ei käsitellä ainoassakaan Cardiff I -kertomuksen kuudestatoista ehdotuksessa, Cardiff II -kertomuksen työmarkkinoita käsittelevässä osuudessa eikä talouspolitiikan yleisissä suuntaviivoissa.

2.2.7. Pienten ja keskisuurten yritysten selviytyminen yhä kilpailuhenkimmäisessä ja avoimemmassa ympäristössä on avainkysymys Euroopan unionin työllisyytensä kannalta. Vaikka pk-yritykset ovat luoneet työpaikkoja, pk-yrityksmaailmassa on paljon yrityskuolemia (alle puolet perustetuista pk-yrityksistä pysyvät hengissä yli viisi vuotta) ja työpaikkojen menetyksiä. Yhteisön tasolla on tehty useita aloitteita ja laadittu kertomuksia ja jäsenvaltioissa on toteutettu erilaisia toimenpiteitä, mutta Cardiff-kertomuksissa ei esitetä, että näiden toimien ja vastaavan työllisyyskehityksen vaikutuksen välillä olisi minkäänlaista korrelaatiosuhdetta. Eurooppalaiset yritykset kasvavat Yhdysvaltojen yrityksiä heikommin, eivätkä ne kehity riittävän suuriksi pystyäkseen vaikuttamaan merkittävästi kansainväliseen kilpailuun etenkin vahvasti innovatiivisilla aloilla. Pk-yritysten kasvuongelmaan on puututtava yhtenäismarkkinoilla parantamalla erityisesti verotus- ja työlaainsäädäntöä sekä rahoitusmarkkinoiden tehokkuutta. Kasvun edistämiseksi on verotusjärjestelmässä suositettava erityisesti yritysten rahoitusta omalla pääomalla. Myös pääomatulojen verotusta on kevennettävä. Rahoitusmarkkinoiden parantaminen edellyttää riittävän suurten rahoituspalveluiden välittäjien läsnäoloa, kehittyneitä verotusjärjestelmää sekä markkinoiden rahallista ja säädöksellistä yhtenäisyyttä. Oman pääoman puute, entistä edullisempien rahoitusjärjestelmien saavuttamattomuus, vaikeudet osallistua tutkimus- ja kehittämissohjelmiin ja julkisiin sopimuksiin sekä sellaiset säädös- ja kilpailupuitteet, jotka eivät ota huomioon pk-yritysten erityisasemaa, vaikuttavat edelleenkin kielteisesti eurooppalaisiin pk-yrityksiin. Pk-yrityksille suunnatut tukitoimet on jätetty pääasiassa jäsenvaltioille.

2.2.8. Verotusjärjestelmillä voidaan ”vaikuttaa voimakkaasti talouskasvuun ja työllisyyteen” ja niillä pyritään ”tasapainottamaan talouden tehokkuuden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tavoitteet” (Cardiff II -kertomuksen 4.2 kohta). Komissio toteaa, että jonkinasteinen verokilpailu on hyväksi, mutta toisaalta se on vahingollista ja huolestuttavaa. Se ei kuitenkaan määrittele kumpaakaan näistä. Komission mielestä on tarpeen yhdenmukaistaa välilliset verot ja päättää arvonlisäveron kantopaikkaan liittyvästä lainsäädännöstä, mutta se ei edelleenkaan tee ehdotuksia siitä, miten taataan vastaavat budjettikompensoitiot jäsenvaltioille, jotka kärsivät lopullisen alv-järjestelmän voimaantulosta.

2.2.9. Komission mielestä yhtiöverotuksessa ja korkotulojen verotuksessa ”jonkinasteinen yhteensovittaminen on suotavaa ja tarpeellista”. Korkotuloista on jo esitetty ehdotus, josta TSK on antanut lausunnon. Komissio myöntää kuitenkin, että yhtiöverotuksen tilannetta kuvaavat parhaiten lukuisat poikkeukset ja vähennykset, jotka vaikuttavat suoraan veropohjaan. Niinpä erot jäsenvaltioiden välillä ovat tosiasiaa suuremmat kuin lakisääteisistä yhtiöveroprosenteista voitaisiin päätellä. Komission ilmoittama tutkimus yhtiöverotuksen eroista ja niistä johtuvista poliittisista kysymyksistä tulisi toteuttaa mahdollisimman pian.

2.2.10. Vuonna 1998 verotaakka Euroopan unionissa oli 43 % BKT:sta, kun se oli Yhdysvalloissa 32 % ja Japanissa 29 % (ks. Cardiff II -kertomuksen taulukko 4.2). Ne koostuvat kuitenkin eri tavoin. Sosiaaliturvamaksut suhteessa BKT:hen ovat EU:ssa suuremmat, sillä suurin osa sosiaali- ja terveyskuluista on Yhdysvalloissa yksityisiä (ks. kohta 2.2.13). Välittömät verot ovat EU:ssa alhaisemmat kuin Yhdysvalloissa, kun taas välilliset verot ovat EU:ssa paljon korkeammat kuin Yhdysvalloissa ja Japanissa (14 % BKT:sta seitsemän ja kahdeksan prosentin sijaan).

2.2.11. Verotaakan viime vuosien kehityksen kohdalla komissio myöntää, että työn verotus on yhteisössä keskimäärin kovaa ja että verotaakka kasvaa, kun taas kulutusverot ovat säilyneet vakaina ja pääomaverot laskeneet<sup>(1)</sup>. Komissio toteaa, että etenkin ”valuutanvaihtoriskien poistumisen myötä pääoman ja rahoitustoiminnan vaihteleva verotuskohtelu vääristää yhä enemmän resurssien kohdentumista” (Cardiff I -kertomuksen sivu 23). Tässäkin tapauksessa olisi tarpeen kehittää pohdintoja vaihtoehtoisista lähteistä, joilla voitaisiin kompensoida erityisesti vähän ammattitaitoa vaativan työn verotuksesta saatavien tulojen mahdollinen menetys, tai keinoista, joilla voidaan tehostaa sosiaaliturvajärjestelmiä.

2.2.12. Verojärjestelmiä ei saa missään tapauksessa analysoida ainoastaan verotulojen vähentämisen kannalta, vaan niitä tulee käsitellä myös kulujen kannalta. Komissio myöntää tämän erityisesti todettaessaan, että ”suhteettoman suuri osuus leikkauksista kohdistui julkisiin investointeihin” (Cardiff II -kertomuksen kohta 4), mutta se ei tee tästä toteamuksesta mitään johtopäätöksiä varsinkaan niiden jäsenvaltioiden talouspolitiikkaa varten, joiden tulisi kuroa umpeen taloudellinen jälkeenjääneisyys.

2.2.13. Komissio viittaa myös sosiaaliturvan kohdalla käynnissä oleviin uudistuksiin, lukuisiin toimiin kulujen hillitsemiseksi sekä rahoitusjärjestelmän muutoksiin tietyissä maissa. Sosiaaliturvaan liittyviä julkisia menoja pidetään EU:ssa korkeina suhteessa BKT:hen, vaikka jäsenvaltioiden välillä on huomattavia eroja. Koheesiomaissa sekä Yhdistyneessä kuningaskunnassa niiden osuus on alhaisin. Kuten kertomuksessa myönnetään, jos tarkastellaan kuitenkin julkisia ja yksityisiä menoja kokonaisuudessaan, erot suhteessa Yhdysvaltoihin ovat huomattavasti pienemmät. Euroopassa tehtävissä sosiaaliturvajärjestelmien uudistuksissa on suuntauksena kasvattaa yksityisten eläkevakuutusten osuutta ilman, että kyseenalaistetaan nykyiselle järjestelmälle ominainen solidaarisuus heikoimmassa asemassa olevia kohtaan. Tämä kasvattaa tulevaisuudessa henkilökohtaista vastuuta.

2.2.14. Komissio on sitä mieltä, että erityisesti eläkkeisiin liittyvien kustannusten hillitsemisen lisäksi on edistytty myös terveydenhoidon (julkisten) menojen valvonnassa, vaikka onkin vaikea käsittää, miten tässä kehityksessä voidaan säilyttää periaatteet palveluiden kattavuudesta, yhdenvertaisista käyttömahdollisuuksista ja laadusta. Näissä kahdessa kertomuksessa viitataan moniin muihin komission asiakirjoihin, mutta niissä ei ikävä kyllä esitetä sellaisia tärkeitä tilastotietoja, jotka osoittaisivat sosiaaliturvajärjestelmien ja jäsenvaltioiden tulotilanteen välisen suhteen (ensimmäisestä koheesiokertomuksesta ilmenee muun muassa, että ilman sosiaaliturvaa 40 % eurooppalaisista perheistä olisi köyhyysrajan alapuolella nykyisten 18 prosentin sijaan (ensimmäisessä koheesiokertomuksessa mainittu luku).

2.2.14.1. Euroopan unionin suhteellisen korkea elintaso, talouskasvun dynaamisuus ja unionin sisämarkkinoiden laajuus ovat paljolti näiden sosiaaliturvajärjestelmien ansiota. Onkin valitettavaa, ettei kertomuksissa esitetä kyseistä analyysia, jonka avulla voitaisiin päätellä meneillään olevien uudistusten seuraukset<sup>(2)</sup>. Jos komissio ei esitä tasapainoista ja täydellistä analyysia kaikista mahdollisista seurauksista eikä tee ehdotuksia pelkän kulujen valvonnan ja kustannusten supistamisen lisäksi, sosiaaliturvajärjestelmien uudistusprosessissa on jatkossakin poliittisia ja sosiaalisia vaikeuksia.

2.2.15. Työmarkkinoiden kohdalla komissio myöntää, että ongelmana on (Cardiff II -kertomuksen kohta 3.3) löytää tasapaino ”joustavuuden ja turvallisuuden välillä”, tukea ”työmarkkinaosapuolten välisiä sopimuksia”, joita tarvitaan ”sen ehkäisemiseksi, että välillisten työvoimakustannusten alentaminen johtaisi vain voittojen kasvamiseen tai välittömien palkkojen nousuun, kuten aiemmin on usein käynyt” sekä

(1) Kehitys voi kuitenkin olla erilaista joissain jäsenvaltioissa.

(2) Ks. erityisesti TSK:n omaaloitteinen lausunto aiheesta ”Köyhyys Euroopassa”, EYVL C 284, 14.9.1998.

edistää työehtosopimuksia, jotka "voittavat nykyään alaa keino-ona tasapainottaa työelämän eri intressiryhmien edut", sillä "työehtosopimusjärjestelmä on varsin sopeutumiskykyinen, vaikka onkin parhaillaan uudelleenjärjestelyjen kohteena". Komitea pitää valitettavana sitä, ettei komissio ole tehnyt tarkempaa analyysia.

2.2.16. Kertomuksissa ei eritellä työllisyyden ja työttömyyden välisiä suhteita ja toisaalta sisämarkkinoiden sekä talous- ja rakenneuudistusten välisiä suhteita. Tämä on erityisen valitettavaa siksi, että komissio hyväksyi Cecchinin raportin, jossa ennakoitiin viiden miljoonan uuden työpaikan luomista sisämarkkinoiden astuessa voimaan. Sisämarkkinoiden toteuttaminen tapahtui "sattumalta" samaan aikaan kun Euroopan unioni oli vakavassa talouslamassa, joka johti työttömyyden kasvuun. Työttömyys ei ole toistaiseksi vähentynyt käytännöllisesti katsoen lainkaan. Komissio tyytyy viittaamaan Cardiff II -kertomuksensa työmarkkinoita käsittelevässä osuudessa (kohta 3.3) Luxemburgin prosessiin ja kansallisiin suunnitelmiin sekä mainitsemaan jälleen työllisyyspolitiikan suuntaviivat, joissa "kehotetaan työmarkkinaosapuolia sopimaan kaikilla asianmukaisilla tasoilla työn organisaation nykyaikaistamisesta muun muassa joustavilla työjärjestelyillä. Näin voidaan kohentaa yritysten tuottavuutta ja kilpailukykyä." Komissio arvostelee ohimennen useissa jäsenvaltioissa toteutettua viikkotyöajan lyhentämistä huomauttaen, että jos työajan lyhennyksistä ei ole sovittu työmarkkinaosapuolten kanssa, ne "saavat johtaa kielteisiin seurauksiin". Komissio kritisoi myös työpaikkaa turvaavaa lainsäädäntöä, mutta myöntää, ettei "työpaikkaa turvaavien säännösten tiukkuus ole suinkaan ainoa syy EU:n korkeaan työttömyyteen".

2.2.17. Huolestuttavaa on myös alue- ja koheesiopolitiikan käsittelemättä jättäminen, vaikka komissio korostaakin niiden merkitystä (Cardiff II -kertomuksen 3.1 kohdan loppu). Monissa sisämarkkinoiden perustamista edeltävissä ja sen aikana käydyissä keskusteluissa sekä euron käyttöönoton yhteydessä keskityttiin näiden päätösten alueellisiin vaikutuksiin sekä tarpeeseen löytää keinot, joilla voidaan selviytyä asymmetrisistä šokeista. Delorsin unionin rahoitusnäkyymiä koskeneiden kahden paketin perusteena olivat pitkälti nämä syyt. Tietyissä lausuntoluonnoksen tämän luvun kohdassa 1 mainituissa tilaustutkimuksissa on käsitelty alueellista ulottuvuutta sekä taloudellista ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Komissio ei viittaa kummassakaan talous- ja rakenneuudistuksia koskevassa kertomuksessa näihin kysymyksiin eikä myöskään rakenne- ja koheesiorahastojen osuuteen sisämarkkinoiden luomiseen liittyvissä toimissa eikä sisämarkkinoiden ja euron käyttöönoton myötä syventyneisiin tai lieventyneisiin alueellisiin eroihin.

2.2.18. Talous- ja rahaliiton kolmannen vaiheen käynnistyminen ja euron käyttöönotto kiihdyttävät merkittävästi yhtenäismarkkinaprosessia. Tästä lähtien rahoitusmarkkinoilla kaikki euroalueen valtion obligaatit ja osakepörssit noteerataan euroissa. Yritysten rakenneuudistaminen, fuusiot ja hankinnat ovat saaneet uutta dynaamisuutta ja niiden arvo on

korkea. Suuryritykset ovat paremmin valmistautuneita ja niillä on enemmän varoja tästä uudesta tilanteesta selviytymiseksi. Monet esteet vaikeuttavat pienten ja keskisuurten yritysten toiminnan laajentamista omien alueidensa ulkopuolelle. Näin ollen voidaan todeta, että yhtenäismarkkinoiden vahvistamiseen tähtääviä toimia on tiivistettävä lähivuosina ja että niistä on tultava talousuudistuksen väline. Toimien koordinointi on tarpeen yhtenäismarkkinoiden vääristymien ehkäisemiseksi.

### 3. Loppuhuomiot

3.1. Komission mukaan ei tarvita uutta toimintasuunnitelmaa, sillä yhtenäismarkkinoiden vakiinnuttamisessa on päästy uuteen vaiheeseen. Keskeisenä kysymyksenä ei ole nyt niinkään uusien sääntöjen hyväksyminen, vaan nykyisten sääntöjen soveltamisen varmistaminen yritysten ja kansalaisten hyödyksi sekä prosessin lopullisten tavoitteiden – taloudellisen integraation syventäminen, maailmanlaajuisen kilpailukykyyn parantaminen ja työpaikkojen luomisen edistäminen – ymmärtäminen ja tukeminen.

3.2. Komission mielestä sen käytössä olevat välineet tämän vaiheen seuraamiseksi ovat riittävät. Välineitä ovat kahdesti vuodessa laadittava tulostaulu, Cardiffin prosessi, palaute kansalaisilta ja yrityksiltä (vuoropuhelu) ja olennaisten tietojen ja tilastojen keräämisen parantaminen (katso Cardiff I -kertomuksen päätelmien seuranta käsittelevä osuus).

3.3. Komissio huomauttaa oikeutetusti, että kansalliset säännökset muodostavat jatkuvan uhan markkinoiden yhdenytymiselle. Niitä on enemmän, niiden ulottuvuus on suurempi kuin yhteisön säännöksillä, ja ne ovat monimutkaisempia.

Komitea kannattaakin jäsenvaltioille tehtyä ehdotusta kehittää "menettelyjä, joiden avulla arvioidaan kansallisten säädösten vaikutuksia yhtenäismarkkinoihin". Jäsenvaltioiden tulisi sitoutua tekemään säännöllisesti vaikutusanalyysia ennen uusien säädösten laatimista – myös niiden mahdollisista vaikutuksista yhtenäismarkkinoihin (ks. Cardiff I -kertomuksen neljäs ehdotus).

3.4. Komissio aikoo esittää kesäkuussa kokoontuvalle sisämarkkinaneuvostolle asiakirjan, jossa asetetaan yhtenäismarkkinapolitiikan tavoitteet seuraavaksi kolmeksi vuodeksi. Tavoitteet ryhmitellään sellaisille aloille kuin markkinoiden testostaminen ja integrointi sekä reaktiot teknologisiin muutoksiin, kansalaisten tarpeisiin ja maailmanlaajuistumisen haasteeseen. Komissio pyrkii tulevaisuudessa siihen, että muiden toimintalinjojen – kuten julkisten markkinoiden, rahoituspalveluiden ja verotuksen – tavoitteet ovat yhdenmukaiset yhtenäismarkkinoiden tavoitteiden kanssa.

3.5. Talous- ja sosiaalikomitea on perustanut komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin tuella yhtenäismarkkinoiden seurantaryhmän, jonka perustavoitteena on mahdollistaa yhtenäismarkkinoiden toteuttamisprosessin jatkuva seuranta.

Seurantaryhmän mahdollisuuksia on alettu hyödyntää ja TSK:n tulisi tutkia komission tuella, miten tämä toiminta liitetään

komission parhaillaan kehittämän laajemman seurannan yhteyteen.

Bryssel 26. toukokuuta 1999.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

### **Talous- ja sosiaalikomitean lausunto komission tiedonannosta ”Rahoituspalveluiden toimintaohjelma”**

(1999/C 209/10)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti täysistunnessaan 28. tammikuuta 1999 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaa lausunnon edellä mainitusta tiedonannosta ja muodostaa asian valmistelusta vastaavan alakomitean työjärjestyksensä 11 artiklan 4 kohdan ja 19 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Alakomitea antoi lausuntoluonnoksensa 20. huhtikuuta 1999. Esittelijä oli Umberto Burani.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26. ja 27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnessa (toukokuun 26. päivän kokouksessa) yksimielisesti seuraavan lausunnon.

#### **1. Johdanto**

1.1. Komissio antoi 28. lokakuuta 1998 neuvostolle ja Euroopan parlamentille tiedonannon (KOM(1998) 625), jossa selvitetään Euroopan rahoitusmarkkinoiden nykytilannetta ja ehdotetaan järjestelmää tuleville aloitteille, joilla pyritään tiivistämään markkinoiden yhdentämistä eurooppalaisella ja kansainvälisellä tasolla sekä tekemään markkinoista vahvat, entistä paremmin hallittavat ja avoimet. Tiedonantoa ei ole osoitettu talous- ja sosiaalikomitealle, mutta komitea on tutustunut siihen. Komitea antaa tällä lausunnolla asiaan panoksensa, vaikka sitä ei ole pyydetty, ja toivoo siten herättävänsä hedelmällistä pohdintaa.

1.2. Kommentit rajoittuvat tarkoituksellisesti komission asiakirjan tärkeimpiin näkökohtiin, sillä yksityiskohtainen käsittely vaatisi voimavaroja ja aikaa siinä määrin, ettei se ole tässä vaiheessa perusteltua, koska toistaiseksi ollaan vasta hahmottelemassa strategioita. Juuri tästä syystä on kuitenkin tärkeää, että strategian taustalla olevat peruskäsitteet ovat selkeitä.

1.3. Komitea on tyytyväinen komission laatimaan erittäin selvään asiakirjaan, jossa yhdistyvät alan ammattilaisten, jäsen-

valtioiden viranomaisten, käyttäjäryhmien ja kuluttajien näkemykset. Komitea kannattaakin yleisesti tulevaisuuden varalle esitettyjä tavoitteita ja menettelyitä.

1.4. Komission ehdottamat tavoitteet on tiivistetty asiakirjan johdannossa kuuteen kohtaan. Niissä korostetaan lainsäädäntörakenteita, sääntelyyn ja verotukseen liittyviä esteitä, markkinoiden ja perusrakenteiden yhdentämistä ja valvonnan koordinoitua. Komitea muistuttaa, että taustalla on vielä yksi perusehto eli sellaisen vahvan eurooppalaisen rahoitusalan kehittäminen, jolla pystytään luomaan työpaikkoja, tarjoamaan kilpailukykyisiä ja avoimia tuotteita ja palveluita sekä houkuttelemaan pääomasijoituksia ulkopuolelta.

1.5. Komissio tekee itse saman huomion, mutta viittaa sen yhteydessä vain toiminnan vakauden valvontaa koskeviin sääntöihin<sup>(1)</sup>. Huomion pitäisi päteä myös silloin, kun tarkastellaan yksittäisiä aloitteita: Euroopan kilpailuaseman parantamisesta suhteessa muuhun maailmaan pitäisi tulla eräänlainen esikuva-analyysi. Kuten jäljempänä käy ilmi, tämä ei kuitenkaan tarkoita välttämättä sitä, että pelisääntöjä helpotetaan – tietyissä tapauksissa asia on pikemminkin päinvastoin.

<sup>(1)</sup> Ks. tiedonannon kohta 6.



Tämä ongelma on erityisen tuntuva uusissa innovatiivisissa yrityksissä etenkin riskipääoman osalta.

4.2. Tilanneanalyysi on mallikelpoinen ja tehdyt ehdotukset ovat järkeviä. Komitea kiinnittää kuitenkin huomiota kommentteihin, jotka koskevat eräänlaisena viitemallina pidettyjä Yhdysvaltojen markkinoita. Komission asiakirjassa mainitaan<sup>(1)</sup> todisteena eurooppalaisten pääomamarkkinoiden alihittyyneisyydestä, että suhteellisen riskittömien lainojen (luottokelpoisuusluokitus vähintään Aa2) osuus on Euroopassa 70 %, kun se on Yhdysvalloissa 30 %. Jos tällä halutaan sanoa, että markkinoita tulisi avata entistä enemmän yrityksille, jotka ottavat suuremman riskin, on mietittävä tiettyjä usein itsensänselvinä pidettyjä peruskäsitteitä.

4.3. Euroopan tilanne (70 % lainoista luottokelpoisuusluokituksestaan vähintään Aa2) viittaa siihen, että pörssiin listautumisen kriteerit ovat tällä hetkellä niin tiukat, että ainoastaan vahvimmat yritykset pääsevät markkinoille. Komission esittämät toimet<sup>(2)</sup> ovatkin tervetulleita: tarjousesitteiden vastavuoroinen tunnustaminen, pörssin ulkopuolisten uusien yritysten rahoitus, yritysten hallinnon yhdenmukaiset periaatteet, tilinpäätösten avoimuuden lisääminen, sijoitusrajoitusten poistaminen ja tasapuoliset toimintaedellytykset samankaltaisille rahoitustuotteille. Kaiken tämän pitäisi edistää eurooppalaisten markkinoiden perinteisen suhtautumisen muutosta sellaisten rakenteiden suuntaan, jotka ovat vähemmän riippuvaisia pankkiluotosta ja entistä avoimempia riskeille. Toisaalta on otettava huomioon, että markkinoiden ominaisuudet ovat erilaisia: Euroopassa riskialttius on yleensä vähäisempää, ja yksityiskohtaisten tietojen julkaisemiseen suhtaudutaan toisinaan vältellen.

4.3.1. Toinen ongelma liittyy verotukseen: lainanotto antaa yritykselle yleensä mahdollisuuden vähentää korot verotettava tuloista, kun taas pääoman kasvu aiheuttaa lisäkustannuksia erityisesti voittojen verotuksen muodossa. Verojärjestelmän tulisi siis kannustaa arvopaperimarkkinoiden käyttämiseen rahoituslähteenä.

4.4. Komitea huomauttaa riskin osalta, että markkinoiden laajentamisen yhteydessä liikkeeseen laskettavat arvopaperit tulee arvioida sääntillisesti, jotta voidaan välttää laadun liiallinen heikentyminen. Yhteisösjoiittajat tuntevat pelisäännöt ja osaavat käyttää hyväkseen rahoitustietoa. Heidän valintansa perustuvat riskien ja tuoton ammatilliseen arviointiin. Kuluttajilla on ennemminkin ahdistusta huoleen: yhä suurempi joukko piensijoittajia on päätenyt riskipääomasijoituksiin valtion obligaatioiden ja rahamarkkinoiden alhaisen tuoton takia. Heillä ei ole kuitenkaan riittävää kokemusta tästä toimintaympäristöstä, joka sisältää riskejä ja joka on sitä riskialttiimpi mitä alhaisemmaksi luottokelpoisuusluokitukset käyvät markkinoilla. On tietenkin mekanismeja (sijoitusrahastot), joiden avulla riski voidaan jakaa, jolloin se ei käy niin raskaaksi kuluttajalle/sijoittajalle. Kokonaisriski ei kuitenkaan vähene, vaan sitä siirretään ja se jaetaan markkinoilla eri tavalla.

4.5. Ongelma on tiedossa eikä ole tarpeen esittää sitä uudelleen. Loppujen lopuksi tavoitteena on löytää tasapaino tuotantosektorin rahoitustarpeen ja markkinoiden kokonaisvaltaisen suojelun välillä. Taustalla on toinen ongelma, joka on paljon laajempi ja josta on hyvä muistuttaa, vaikka se ei täysin kuulukaan tässä käsiteltävään aiheeseen. Kyseessä on eurooppalaisten yritysten riippuvuus lainarahoituksesta verrattuna yhdysvaltalaisiin yrityksiin. Komission esittämät luvut<sup>(3)</sup> puhuvat puolestaan: velkarahoituksen osuus on Yhdysvalloissa 20 %, ja Euroopassa se vaihtelee Alankomaiden 50 prosentista Espanjan 80 prosenttiin keskiarvon ollessa noin 70 %.

4.6. Euroopan ja Yhdysvaltojen välinen ero on liian suuri, jotta se voitaisiin jättää huomiotta. Yrityksen tehokkuuden kannalta suuri oman pääoman osuus tarkoittaa pienempiä kustannuksia ja parempaa toiminnallista joustavuutta. Sijoittajien riskin kannalta se tarkoittaa yleensä sitä, että takuut ovat paremmat. Eroavuuksien syyt ovat moninaiset, mutta ensisijaisesti ne johtuvat yritysverotuksen huomattavista poikkeamista. Tässä yhteydessä ei ole tosin aiheellista syventää aihetta. Komitea huomauttaa kuitenkin, että Yhdysvaltojen arvopaperimarkkinoiden pitäminen mallina tai tavoitteena on epätarkoituksenmukaista ja vaarallista. Ensinnä tulisi vastata seuraavaan kysymykseen: kuinka monen "tuotetta" pääomaa etsivän yrityksen luottokelpoisuusluokitus on alusta lähtien vähintään Aa2? Vaikka markkinalähtöinen rahoitusmalli on toivottava, se ei ole kuitenkaan patenttiratkaisu. Olisi painotettava, että luottoa suosiva eurooppalainen rahoitusmalli on mahdollistanut pitkällä aikavälillä pk-yritysten verkoston. Tulee myös muistaa, että eurooppalaisilla pankeilla on ollut liikkeellepaneva rooli Euroopan alueen talouden nousussa.

## 5. Rahoituspalveluiden vähittäismarkkinat jäsenvaltioissa eivät ole vielä avoimet<sup>(4)</sup>

5.1. Komission asiakirjassa esitellään rahoitustuotteiden ja -palveluiden vähittäismarkkinoiden tilannetta yritysten ja kuluttajien kannalta. Siinä todetaan, että

- rajatylittävä tarjonta toteutetaan edelleen pitkälti tytäryhtiöiden tai sivukonttoreiden kautta ja palvelutoiminnan harjoittaminen ilman sijoittumista on suhteellisen harvinaista
- hinnat eivät ole vielä lähentyneet euron käyttöönottamisesta huolimatta, vaan ne vaihtelevat huomattavasti eri maiden markkinoilla.

<sup>(1)</sup> Ks. tiedonannon alaviite 7.

<sup>(2)</sup> Ks. tiedonannon kohdat 17–19.

<sup>(3)</sup> Ks. tiedonannon johdanto.

<sup>(4)</sup> Ks. tiedonannon kohdat 21–33.

5.2. Näiden haittojen poistamiseksi voitaisiin toteuttaa pääasiassa kilpailukyvyyn lisäämiseen tähtääviä toimia siten, että välittäjät kilpailisivat alkuperämaansa viranomaisten myöntämien lupien perusteella. Toisaalta voitaisiin luoda kuluttajansuoja, joka auttaisi kuluttajia tekemään harkittuja päätöksiä ja saamaan tietoja hinnoista ja laadusta ja antaisi asianmukaisen ja yhtenäisen suojan. Ei tule kuitenkaan unohdtaa, että palveluiden toimittajat pitävät kuluttajansuojasääntöjen kirjavuutta esteenä: "vastaanottajamaan" sääntö aiheuttaa heille epävarmuutta ja kustannuksia. Vaikka otetaan huomioon komission tiedonannon kohdassa 28 mainitut ongelmat, komitean mielestä kuluttajansuojasääntöjen yhdenmukaistamista tulee tehostaa, ja se ehdottaa komissiolle, että kohdassa 33 määriteltäviin toimintalinjoihin sisällytetään asianmukaiset toimet.

5.2.1. On tarpeellista toimia myös vakuutusosalalla. Kuluttajien tulee voida ottaa henki- tai muu vakuutus myös muussa kuin omassa maassaan. Jäljelle jäävistä esteistä osa on perusteltu, loput voidaan poistaa asianmukaisin, ei välttämättä yksinomaan lainsäädännöllisin toimin.

5.3. Komission ehdottamat muut toteutettavat toimenpiteet vastaavat tavoitteita, ja komitea kannattaa niitä yleisellä tasolla. Komitea ei voi kuitenkaan olla esittämättä joitain lisäkommentteja, joilla se haluaa edistää ongelman kokonaisvaltaista selvittämistä.

5.4. Ensinnäkin rahoitustuotteet, pankkipalvelut ja rahoituspalvelut sekoitetaan toisiinsa: asiakirjan kohdassa 21 puhutaan palveluista ja seuraavassa kohdassa tuotteista, vaikka kysymyksessä on koko ajan sama asia. Näiden kolmen käsitteen välillä on kuitenkin selkeä ero, niillä ei ole samoja ominaisuuksia ja niitä koskevat huomiot ovat usein erilaisia.

5.5. Rahoitustuote hankitaan omistettavaksi. Tällaisia tuotteita ovat sijoitusrahastot, osakkeet ja obligaatiot. Rahoitustuote voidaan hankkia tai myydä vapaasti markkinoilla, ja kun hinta on maksettu, kaikki sopimussuhteet myyjään lakkaavat. Pankkipalvelu on sen sijaan päivästäinen: sitä ei hankita, vaan sen käyttämisestä maksetaan tietty hinta, ja yleensä se sisältää riskin myyjälle. Esimerkkinä voidaan mainita luottokortti, kulutusluotto tai kiinnityslaina ja luotollinen käyttötili<sup>(1)</sup>. Rahoituspalvelu on rahoitustuotteen ja pankkipalvelun välimuoto. Eläkkeet, henkivakuutukset ja muut vastaavat palvelusuoritteet muuttuvat aikanaan konkreettisiksi tuotteiksi, mutta prosessit ovat niin monimutkaisia, että niiden yhteydessä on hyödyllistä — ja usein välttämätöntä — turvautua välittäjän asiantunteviin neuvoihin.

(1) Ei tule sekoittaa toisiinsa talletetun tai lainatun rahan omistusoikeutta ja rahan hallintaan liittyvää palvelua. Komission asiakirjan kuviossa 4 tulisi puhua rahoituspalveluiden eikä -tuotteiden hinnoista.

5.6. Rahoitustuotteita voidaan siis hankkia ja myydä samalla tavalla kuin mitä tahansa tuotteita ja palveluita: myyjät tarjoavat niitä markkinoilla ja ovat valmiita myymään niitä kaikille, jotka ovat halukkaita maksamaan niistä sillä ehdolla, että otetaan huomioon rahanpesua koskeva säännöstö. Kuten komissio toteaa asiakirjan kohdassa 32, uusi teknologia (Internet) sekä euron käyttöönotto voivat antaa merkittävän sysäyksen markkinoille, kunhan tietyt sääntelyyn ja verotukseen liittyvät esteet saadaan poistettua. Markkinoiden yhdentymisessä ei ole muita merkittäviä ongelmia.

5.7. Pankkipalvelut sisältävät yleensä riskin myyjälle, ja niitä koskevat huomiot ovat aivan erilaisia. Myyjän tulee tuntea asiakkaansa, sillä hänen on arvioitava riski ennen sopimuksen solmimista, mutta myös siksi, että yhteisön ja jäsenvaltioiden lainsäädäntö velvoittaa estämään rahanpesun. Tämän vaatimuksen rinnalla on toinenkin ehto eli tarve valvoa riskin kehitystä ajan kuluessa.

5.8. Rahoituspalveluita myydään usein neuvonnan kera. Neuvojana on yleensä välittäjä. Välitystoiminnan sääntely on tarpeellista kuluttajansuojan turvaamiseksi. Yhdenmukaistamisen puutteesta tulisi este rahoituspalveluiden yhtenäismarkkinoiden kehitykselle.

5.9. Pankkituotteiden ja -palveluiden kohdalla esitetyt huomiot edellyttävät etenkin pienten ja keskisuurten yritysten markkinoilla mutta myös yksityishenkilöiden markkinoilla omaisuudenhoitoon liittyvien yhteyksien ja suhteiden jatkuvuutta. Siihen sisältyy neuvonantoa, eri tavalla kehitettyjen ja räätälöityjen palveluiden toimittamista jne. Nämä monimutkaiset suhteet vaikuttavat usein jopa ratkaisevalla tavalla palveluiden tarjoamiseen tytäryhtiöiden tai sivukonttoreiden välityksellä<sup>(2)</sup>. Komissio toteaa<sup>(3)</sup>, että "rahoitusvälittäjät joutuvat yleensä perustamaan tytäryhtiöitä muihin jäsenvaltioihin oikeudellisista, verotuksellisista tai hallinnollisista syistä". Tämä havainto tulisi muotoilla uudelleen tai parantaa sen määrittelyä muiden tärkeiden syiden huomioon ottamiseksi.

5.10. Edellisissä kohdissa tehty ero valaissee tiettyjä perussyitä ja tukenee komission huomiota, jonka mukaan<sup>(4)</sup> euroon siirtymisen jälkeen kuluttajien on todennäköisesti yhä vaikeampaa ymmärtää, miksei rahoituspalveluita voida yksinkertai-

(2) "Etäpankki" on ilmiönä suhteellisen uusi ja sillä on erityiset ominaispiirteensä. Etäpankki suuntaa yksityisille markkinoille ja toimii erityisen riskiarvioinnin pohjalta. Riski rajoittuu kuitenkin yleensä omaan maahan. Vaikka etäpankkia on tarkoitus levittää, se on täydentävä ratkaisu, joka ei korvaa tiettyyn maahan sijoittuneita laitoksia.

(3) Ks. tiedonannon kohta 24.

(4) Ks. tiedonannon kohta 26.



sesti ostaa tai myydä yli rajojen”. Siirtyminen euroon poisti vaihtoriskit ja -kulut, helpotti markkinoiden yhdentymistä ja teki mahdolliseksi rahoitustuotteiden ostamisen yli rajojen. Se ei voi kuitenkaan muuttaa — kuten eivät voi lainsäädännölliset, verotukselliset tai hallinnolliset toimetkaan — rahoituspalvelukaupan perusluonnetta.

5.11. Komitea esittää joitain huomioita pankkituotteiden ja erityisesti -palveluiden hinnoista<sup>(1)</sup> ja toivoo samalla voivansa selkiyttää keskustelua, jonka komissio on käynnistänyt kuluttajien ja rahoituslaitosten kanssa. Tarkoituksena ei ole toistaiseksi arvioida komission toteamaa rahoitustuotteiden ja -palveluiden hintojen lähentymättömyyttä — sama ongelma on monilla muillakin aloilla — vaan antaa pikemminkin metodologinen analyysipohja.

5.12. Yksittäisten tuotteiden yksinkertainen vertailu voi olla harhauttavaa: jokaisella rahoituslaitoksella on suuri valikoima eri tuotteita ja kuluttajalla on oikeus valita niistä itselleen hyödyllisimmät ja edullisimmat. Näin syntyy pankkituote- ja -palveluryhmien tarjonnan ja kysynnän markkinat, jotka eivät eroa yleisistä jakelu- ja liikemarkkinoista. Kuluttajan valintoja ohjailee käyttökelpoisuuden ja laadun kokonaisarviointi<sup>(2)</sup>. Tarjonnassa, samoin kuin jakelumarkkinoilla, hinta määräytyy usein ristiinmyyntilaskelmien pohjalta siten, että huomioon otetaan tarjottavien tuotteiden ja palveluiden mahdollinen kokonaistuotto.

5.13. Näin ollen luotettavan lähentymislaskumenetelmän tulisi perustua eri markkinoiden peruspiirteiden alustavaan tutkimiseen, jolloin voitaisiin koota keskenään verrattavissa olevia paketteja tuotteista- ja palveluista, jotka ovat yleensä käytössä jäsenvaltioiden markkinoiden eri osa-alueilla. Tällaisten pakettien hintavertailu eri maiden yhtenäisten asiakaskuntien välillä antaisi kuvan hintaeroista. Laskennallisia tuloksia tulisi näin ollen täydentää vertailuanalyysillä, jolla mitattaisiin objektiivinen riski (tuotetyypeittäin), subjektiivinen riski (asiakastyypeittäin) ja arvo (tuotteen tai palvelun laadun perusteella).

5.14. Tällainen lähestymistapa antaisi tärkeää tietoa eri maiden hintatason todellisista eroista. Näin komissio voisi selkiyttää rahoituslaitosten ja kuluttajien välistä vuoropuhelua. Kuluttajat voisivat vihdoin tehdä tosiasioihin perustuvia

valintoja joutumatta tyytymään pelkkiin hintatietoihin yksittäisestä tuotteesta tai palvelusta. Toisena merkittävänä vaikutuksena olisi, että luotettavan vertailevan analyysin tulokset edistäisivät alan kilpailukykyä ja yleinen hintataso laskisi.

5.15. Kun otetaan huomioon edellä mainitut näkökohdat, komitea kannattaa markkinoiden täydellisen yhdentymisen tiellä olevien esteiden analysointia<sup>(3)</sup>. Komitea kannattaa myös hahmoteltuja toimintalinjoja, mutta esittää joitain lisähuomioita.

5.16. Luottoriski on oleellinen tekijä rahoituspalveluissa ja -tuotteissa. Jos halutaan reagoida kuluttajien ja alan ammattilaisten huoliin, on välttämätöntä yhdenmukaistaa eurooppalaista konkurssilainsäädäntöä, vaikka tehtävä on vaikea.

5.17. Pyrkinessään edistämään rahoituspalveluiden kuluttajansuojasääntöjen lähentämistä komissio esittää, että tarvitaan yhteinen tulkinta palveluiden ammattimaisten ja muiden käyttäjien välisestä erosta<sup>(4)</sup>. Komissio korostaa, että ammattisijoittajat eivät tarvitse samanlaista suojaa kuin kuluttajat. Vaikka komissio on jo tehnyt eron lainsäädännössä, tulkinnasta vallitsee vielä epä tietoisuutta. Komitean mielestä muiden kuin ammattimaisten käyttäjien kohdalla tulee harkita suojan rajaamista kattamaan huomattavia muttei kuitenkaan rajattomia rahasummia. Esimerkiksi miljoona euroa sijoittanut yksityishenkilö kuuluu ilman muuta muihin kuin ammattimaisiin investoijiin, mutta kun otetaan huomioon hänen varainkäyttövalmiutensa, voidaan olettaa, että hän on yhtä hyvin perillä säännöistä ja riskeistä kuin ammattisijoittajat — ainakin hänen täytyisi olla. Jos tällaiselle sijoittajalle annettaisiin sama suoja kuin ”tavalliselle” kuluttajalle, ”todelliset” kuluttajat joutuisivat kantamaan kustannukset, jotka rahoitusalan yritysten tulee hoitaa selviytyäkseen yleisestä riskistä. Olisikin asettava raja-arvo, jonka ylityttyä ei voida vedota ”tavallisille” kuluttajille tarkoitettuun suojaan (lukuunottamatta luonnollisesti sopimus- ja oikeustakuita). Komission asiakirjan komiteakäsittelyn yhteydessä huomattun tietyn oikeudellisen epävarmuuden välttämiseksi olisi yksinkertaisinta jättää sekä kuluttajan määrittelmä että kuluttajansuojasäännökset entiselleen, mutta määrätä, että näitä säännöksiä sovelletaan vain tiettyyn rahamäärään asti.

5.18. Kuluttajat tarvitsevat suojelua, kun he käyttävät Internetin tarjoamia mahdollisuuksia. Komissio huomauttaa<sup>(5)</sup>, että ”kun kuluttajat ottavat yhteyttä toisessa jäsenvaltiossa toimivien rahoituspalveluiden tarjoajien Internet-sivuihin, heidän olisi kuitenkin oltava valmiita hyväksymään, että

<sup>(1)</sup> Ks. tiedonannon kohta 22 ja kuvio 4.

<sup>(2)</sup> Tässä yhteydessä kuluttajalehtien tekemillä säännöllisillä kulutus-tuoteryhmiä koskevilla ”ostoskori”-tutkimuksilla on merkittävä asema.

<sup>(3)</sup> Ks. tiedonannon kohdat 28–33.

<sup>(4)</sup> Ks. tiedonannon kohdan 28 ensimmäinen luetelmakohta sekä kohta 31.

<sup>(5)</sup> Ks. tiedonannon kohta 32.

kyseiset Internet-sivut on konfiguroitu ja niitä ylläpidetään kyseisen jäsenvaltion lakien mukaisesti". Konditionaalin käyttö tässä yhteydessä aiheuttaa epäselvyyttä. Internetiä käyttävä kuluttaja ei ole välttämättä tietoinen kaikista alan säännöistä. Internetin avulla hankittujen palveluiden (tai oikeastaan tuotteiden) kuuluminen kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön piiriin tulisi käydä poikkeuksetta ilmi rahoitus- ja muita tuotteita tai palveluita tarjoavista viesteistä. Tämä on välttämätön ehto sille, että kuluttaja saa kaiken tarvitsemansa tiedon.

## 6. Sääntely- ja valvontayhteistyö rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi<sup>(1)</sup>

6.1. Komissio esittää laajan analyysin<sup>(2)</sup> Euroopan rahoitusmarkkinoiden nykytilasta. Maailmanlaajuistuminen, rajatylittävien rahoitusryhmien syntyminen, lisääntyvät vaikeudet erottaa toisistaan eri alat sekä suuntaus rahoitustoiminnan siirtämiseen ulkopuolisille organisaatioille vaikuttavat kaikki osaltaan tämän monimutkaisen kokonaisuuden syntymiseen. Valvontaviranomaisten ja likviditeettijärjestelmästä vastaavien rahapoliittisten viranomaisten tehtävä käy yhä vaikeammaksi. Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on yhteistyön vahvistaminen valvontaviranomaisten itsensä luomien yhteyselinten sisällä sekä niiden ja komission välillä kuitenkin niin, että komission apuna olisi sen itsensä perustamia komiteoita<sup>(3)</sup>.

6.2. Tilanne on maailmanlaajuisesti mitä huolestuttavin<sup>(4)</sup>. Viimeaikaiset tapahtumat ovat osoittaneet, että jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä on lisättävä ja sääntely- ja valvontajärjestelmää on parannettava. Komissio ehdottaa, että näitä näkökohtia sekä tiettyihin maihin suunnattavia investointeja koskevien sääntöjen lieventämistä esitetään seuraavissa GATS-neuvotteluissa (palvelukaupan yleissopimus). Maailmanpankki pyrkii puolestaan vahvistamaan toimivaltaansa avustustoiminnassa edellyttämällä, että vastaanottajamaat parantavat valvontarakenteitaan.

6.3. Eurooppa on selviytynyt tyydyttävästi EU:n ulkopuolisten maiden kriisin vaikutuksista. Euron käyttöönotto on vahvistanut rahapoliittista rakennetta ja valvonta on osoittautunut tehokkaaksi. Itsetyytyväisyyteen ei ole kuitenkaan aihetta. Alkanut vuosi ei lupaa maailmantaloudelle suotuisia näkymiä ja myös Euroopan tulee — kuten komissio toteaa — tarkistaa jatkuvasti sääntely- ja valvontarakenteitaan, jotka tulee sopeuttaa nopeasti kansainvälisen tilanteen ja sääntöjen muutoksiin.

6.4. Komitea esittää muutaman perushuomion. Kriisit ovat koetelleet maailmaa toinen toisensa jälkeen; samanaikaisesti Japania, Kaakkois-Aasiaa, Venäjää ja viimeksi Brasiliää. Ne ovat osoittaneet, että ylikansalliset organisaatiot eivät pysty ennakoimaan ja hallitsemaan tilannetta silloin, kun siitä tulee todellisuutta. Davosin World Economic Forumin esittämässä raportissa on moitittu Kansainvälisen valuuttarahaston toimintaa sekä Maailmanpankin politiikkaa. Tietystä mielestä on asetettu kyseenalaiseksi myös Kansainvälisen järjestelypankin piirissä toimivan Baselin komitean ehdottamien sääntöjen mukaisesti tehtävän kansainvälisen ja maailmanlaajuisen valvonnan teho.

6.5. Komission asiakirjassa käsitellään vain ohimennen tiettyä näkökohtaa, eli koko rahoitusalan vakautta. Maailmanlaajuistuminen, eri toimintojen välisen erottelun joustavuus ja sääntelyn purkaminen ovat mahdollistaneet monikansallisten organisaatioiden syntyminen ja kasvun. Valvonnan monimuotoisuuden takia nämä organisaatiot ovat jääneet käytännössä toiminnan kokonaisvaltaisen valvonnan ulkopuolelle. Valvontaviranomaisten — ei aina ja kaikkialla tehokkaasta — yhteistyöstä huolimatta on vielä harmaita alueita, joilla toimivallan jako on jäänyt epäselväksi, tai toimivallassa on päällekkäisyyttä. Nimenomaan harmaiden alueiden vuoksi on mahdollista liian myöhään paljastuvien poikkeavasti tai keinottelumielessä toimivien organisaatioiden muodostuminen.

6.6. Näin ollen nykytilannetta voidaan pitää tyydyttävänä, mutta tulevaisuuteen tulee suhtautua tietyin varauksin etenkin, jos otetaan huomioon mahdollinen, mutta ennakoimaton suhdannekehitys, johon vaikuttavat maailmanpoliittiset tapahtumat. G7-maat ovat päätyneet samanlaisiin johtopäätöksiin ja myöntäneet, että koko rahoituspalvelualan valvontaa tulee vahvistaa alan vakaudesta vastaavien tärkeimpien kansainvälisten viranomaisten rakenteellisesti koordinoitulla toiminnalla. Saksan keskuspankin pääjohtaja Hans Tietmeyer, jonka tehtäväksi on annettu tutkia soveltamistapoja, toteaa kertomuksessaan<sup>(5)</sup>, että tulisi perustaa Financial Stability Forum, johon osallistuisivat G7-maiden valtiovarainministerit ja keskuspankkien pääjohtajat, kansainväliset sääntelyelimet, IMF, Kansainvälinen järjestelypankki sekä muutamat muut keskuspankit. Komitea kannattaa tätä vaihtoehtoa, mutta ehdottaa, että foorumiin voisi osallistua myös komission edustaja Euroopan rahoitussääntösten vastuuhenkilönä.

6.7. Tietmeyerille annettu tehtävä koskee ainoastaan ongelman maailmanlaajuisia näkökohtia. Komitea toivoo, että yhteisötasolla ryhdytään tutkimaan mahdollisuutta keskittää yhteen paikkaan järjestelmän vakautta koskevat tiedot ja kiinnittää erityistä huomiota ylikansallisten organisaatioiden valvontaan, sillä ne ovat luonteeltaan sellaisia, että tietyt niitä

(1) Ks. tiedonannon kohdat 34–41.

(2) Ks. tiedonannon kohdat 34–37.

(3) Pankkialan neuvoa-antava komitea, vakuutuskomitea, arvopaperikauppaa valvova korkean tason komitea, tilinpäätöskomitea ja yhteissijoitusyritysten komitea.

(4) Ks. tiedonannon kohdat 38–41.

(5) Deutsche Bundesbankin "Auszüge aus Presseartikeln" -julkaisussa 26. helmikuuta 1999 julkaistu kertomus.

koskevat näkökohdat jäävät helposti huomaamatta jäsenvaltioiden valvontaviranomaisilta. Vielä enemmän huomiota tulisi kiinnittää rahoitusalan ulkopuolisiin organisaatioihin, joilla on yhä suurempi vaikutus rahoitusmarkkinoihin mutta jotka jäävät sääntelyn ja valvonnan ulkopuolelle siksi, että ne ovat oikeudellisesti "suojassa".

## 7. Yleiset edellytykset täysin yhtenäisille EU:n rahoitusmarkkinoille<sup>(1)</sup>

7.1. Infrastruktuurin osalta komissio toteaa tyytyväisenä, että tukkuraha- ja arvopaperimarkkinoiden maksujärjestelmät toimivat tehokkaasti ja ovat ainakin suurimmalta osin suojassa järjestelmään liittyviltä riskeiltä erityisesti reaaliaikaiseen kokonaisjärjestelyyn (real time gross settlement) perustuvan Target-järjestelmän ja maksuja koskevan direktiivin soveltamisen ansiosta. Tulisi myös muistaa, että kaikkien muiden järjestelmän vakauden ja maksukykyisyyden takaavien direktiivien perimmäisenä tarkoituksena on varmistaa sellaisten avoimien markkinoiden toiminta, joilla rahavirrat voivat liikkua ongelmitta.

7.2. Komissio toteaa, että vähittäismaksujärjestelmät ovat jäljessä muihin järjestelmiin verrattuina. Rahan siirto maasta toiseen on kallista erityisesti euroalueella, ja kuluttajat kritisoiivat sitä avoimesti. Syynä on, että järjestelmässä on tehtävä tilastollisia korotuksia. Ongelma helpottunee, kun käyttöön otetaan yhdenmukaiset menettelyt ja vapautukset tietyn raja-arvon alle jääville summille. Komissio kannustaa kansallisten maksujärjestelmien välisten yhteisön sisäisten yhteyksien luomista.

7.3. Komitean mielestä analyysi osuu oikeaan, mutta se ei pureudu ongelman ytimeen. Tavaroiden ja palveluiden, myös rahoituspalveluiden, toimittamisessa pätee yleinen taloutta koskeva sääntö, jonka mukaan vähittäiskaupan kulut ovat suuremmat kuin tukkukaupan. Tämä johtuu mittakaava- ja investointieduista, joita saadaan vain silloin, kun volyyymi on tarpeeksi suuri. Lisäksi erilaisten kansallisten järjestelmien yhdistäminen aiheuttaa enemmän kuluja kuin yhden valtion sisäisten järjestelmien toiminta: tyypillinen esimerkki tästä on puhelin, kansainvälisten puhelujen tariffit ovat aina kotimaisia korkeammat. Komitean mielestä kuluttajille aiheutuvien kustannusten supistamista on jatkettava, mutta tukku- ja vähittäisjärjestelmien eroja ei voida häivyttää kokonaan. Asiassa voidaan kuitenkin edistyä, jos ongelmaa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja eri näkökulmista.

7.3.1. Rajatylittävien vähittäismaksumarkkinoiden suuntauksukset ovat kaikkien tiedossa: maksut — myös etäkaupassa — suoritetaan yhä useammin luottokorteilla, nostot tehdään luotto- ja pankkikorteilla, tilisiirroissa käytetään (jo nyt, mutta lähitulevaisuudessa vielä enemmän) elektronisen rahan sovelluksia (rahakortit ja virtuaaliraha). Kaikki nämä toiminnot ovat nopeita, edullisia ja riittävän turvallisia. Komissio pyrkii antamaan säännöksiä, joilla voidaan taata asianmukainen kuluttajansuoja.

7.3.2. Voidaankin ennakoida, että vähittäiskaupassa varojen siirron perinteisten järjestelmien merkitys vähenee ja ne korvataan vaihtoehtoisilla järjestelmillä, jotka ovat tehokkaampia ja edullisempia. Komission tulee jatkaa toimiaan siirtokulujen alentamiseksi, mutta sen ei tulisi unohtaa markkinoiden vääjäämätöntä kehitystä. Komission olisikin kannustettava rahoitusalaan tiedottamaan kuluttajille vaihtoehtoisista tavoista siirtää rahaa. Lisäksi komission tulisi tehostaa elektronista rahaa koskevia käynnistettyjä ja suunnitteilla olevia aloitteita ja saada ne päätökseen, sillä maksujen suoritustapa on tällä alalla keskeinen kysymys.

7.4. Käsitellessään valtioneuvostoa komissio viittaa Amsterdamin 1997 kokoukseen Eurooppa-neuvoston pyynnöstä laadittavaan asiakirjaan, joka toimitetaan ECOFIN-neuvostolle "lähiaikoina". Laatimisen vaatima aika on osoituksena aiheen monimutkaisuudesta ja arkaluonteisuudesta. Komissio huomauttaa, että viime aikoina on annettu tukea lukuisille vaikeuksissa oleville rahoitusalan yrityksille. Näin ollen komissio haluaa ilmeisesti keskittää huomion valtiontuen mahdollisiin kilpailua vääristäviin vaikutuksiin. Komission mukaan näitä vääristymiä voitaisiin lieventää esimerkiksi asettamalla tukea saaville yrityksille ehdoksi liiketoiminnan vähentäminen.

7.4.1. Komitean mielestä tällaisiin toimiin tulee suhtautua äärimmäisen varovasti. Tukea saavan yrityksen kilpailukyvyyn heikentäminen auttaisi epäilemättä alan muita toimijoita, mutta yleisen edun tulisi olla etusijalla. Tämä edellyttää, että vaikeuksissa olevaan yritykseen investoidut julkiset varat saadaan takaisin. Liiketoiminnan vähentäminen saattaa vaikeuttaa takaisin maksua. Toiseksi vaikeuksiin joutuneille ja markkinoille supistuneina palaaville "suurille" yrityksille aiheutuisi rakenneuudistuksesta kuluja ja niiden olisi vaikea saavuttaa tallettajien ja muiden yritysten luottamus imagongiensa takia.

7.4.2. Riippumatta siitä, mitkä ovat ECOFIN-neuvoston päätelmät (ks. kohta 7.4), komitea painottaa, että vaikeuksissa olevat — erityisesti suuret — rahoitusalan yritykset ovat paradoksaalisessa tilanteessa, sillä niiden on otettava vastaan julkista tukea silloin, kun muut alalla toimivat eivät halua tai voi tulla apuun. Satojen tuhansien tai usein miljoonien tallettajien, yritysten ja kuluttajien varat on turvattava, sillä muuten uhkana on kohtalokas yhteiskunnallinen, koko järjestelmään kohdistuva kriisi. Usein vääräksi väitetty ajatus *too big*

(1) Ks. tiedonannon kohdat 42–48.

to fail pätee — väkisin — tässä tapauksessa, ja viimeaikaiset tapahtumat Ranskassa ja Italiassa sekä vuosia sitten Pohjoismaissa osoittavat sen kiistattomasti oikeaksi. Nämä huomiot puhuvat valvonta- ja tarkastussääntöjen lujittamisen puolesta. Komitea kannattaa päättävästi tällaista politiikkaa.

7.4.2.1. Asiakkaiden ja tallettajien asianmukaisesta suojelusta huolehdittaessa ei tule kuitenkaan unohtaa ”moraalista vaaraa”. Tämä tarkoittaa, että lähes varma valtionapu vaikeuksissa oleville suurille luottolaitoksille houkuttelee harkitsemattomaan riskinottoon. Säästäjien turvallisuudesta ja rahoitusjärjestelmän vakaudesta huolehtimisen ei tulisi siten olla ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että johtajia ja osakkeenomistajia rangaistaan varomattomuudesta ja ammattitaidottomuudesta.

7.4.3. Muun muassa eettiseltä kannalta ongelmallinen erityistapaus on valtionavun myöntäminen yrityksille, jotka ovat osittain tai kokonaan valtion omistuksessa. Julkisten varojen käyttö valtionyrityksen tukemiseen on tavallista tiettyissä jäsenvaltioissa. On kuitenkin oikeutettua pohtia, vääristetäänkö näin kilpailua julkisen edun nimissä ja jätetäänkö kustannukset jälleen kerran yleisön maksettavaksi.

7.5. Verotuksen<sup>(1)</sup> ongelmaan liittyy kiistanalaisia näkökohtia. Komissio toteaa, että verotuskohtelun erot, kun kyse on yksityishenkilöiden maksamista koroista, johtavat sijoitusten ja rahoitusalan yritysten siirtymiseen muualle, sillä niitä houkuttavat tiettyjen maiden tarjoamat edullisemmat olosuhteet. Komitea on jo esittänyt kommenttinsa komission direktiiviehdotukseen<sup>(2)</sup>. Ehdotuksen puolesta puhuvat moraalinäkökohdat ja rahoitusalan yritysten kilpailuolosuhteiden yhdenmukaistamisen tarve. Sitä vastaan ovat puolestaan pelko

<sup>(1)</sup> Ks. tiedonannon kohdat 49–54.

<sup>(2)</sup> Ks. talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi säästöjen korkojen muodossa tuottamien tulojen tosiasiallisen vähimmäisverotuksen varmistamisesta yhteisössä”, esittelijä Michael Geuenich, CES 194/99, 24. helmikuuta 1999.

pääoman virtaamisesta EU:n ulkopuolisiin maihin sekä jäsenvaltioiden välisen ”verokilpailun” latistuminen.

7.6. Muut suunnitellut toimet eli rahoitustuotteiden kaksinkertaisen verotuksen vaaran poistaminen, eläkerahastoja koskeva toiminta sekä velkojen ja omaisuuden erilaisen kohtelun lieventäminen ovat aloitteita, joita komitea kannattaa täysin. Komitea toivoo, että näille aloille saadaan mahdollisimman pian aikaan säännökset ja että tämä tehtävä asetetaan kaikkien muiden verotuksen yhdenmukaistamisohjelmien edelle. Nämä tekijät ovat Euroopan markkinoiden todellisen yhdentymisen pääasiallinen este. Koska järjestelmät eroavat toisistaan, kuluttaja ei voi ottaa henkivakuutusta, lisäeläkettä, kiinnitysluottoa jne. jonkin toisen jäsenvaltion luottolaitoksesta. Verotuserot ovat siis markkinoiden yhdentymisen todellinen ja pääasiallinen este. Prosessi on pitkä ja vaikea: markkinoiden intressit poikkeavat joskus jäsenvaltioiden intresseistä. Lisäksi jäsenvaltioissakin intressit ovat usein moninaisia ja keskenään ristiriitaisia.

## 8. Yksimielisyyden saavuttaminen<sup>(3)</sup>

8.1. Päätelmäksi kunkin kappaleen lopussa esitetyistä aloitteista asiakirjassa kehoitetaan komissiota ja parlamenttia jatkaamaan keskustelua. Asian konkreettiseksi edistämiseksi ehdotetaan perustettavaksi valtionvarainministeriöiden henkilökohtaisista edustajista koostuva rahoituspalveluiden työryhmä, jonka puheenjohtajana toimisi komission edustaja. Työryhmän ensisijaisena tavoitteena on määritellä neuvostolle kesäkuussa 1999 esitettävä tulevaisuuden toimintaohjelma. Toisena tavoitteena on määritellä ennen edellä mainittua ajankohtaa välittömästi toteutettavat tärkeimmät toimenpiteet.

8.2. Komitea kannattaa tätä aloitetta ja muita vastaavia aloitteita. Komitea varaa itselleen oikeuden esittää yhteistyön hengessä huomionsa ja ehdotuksensa, vaikkei niitä erikseen pyydetä, ja toivoo, että niistä on hyötyä.

<sup>(3)</sup> Ks. tiedonannon kohdat 55–62.

Bryssel 26. toukokuuta 1999.

*Talous- ja sosiaalikomitean*

*puheenjohtaja*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) organisaatioiden vapaaehtoisesta osallistumisesta yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmään"<sup>(1)</sup>**

(1999/C 209/11)

Neuvosto päätti 11. joulukuuta 1998 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 130 s artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausunnon edellä mainitusta aiheesta.

Asian valmistelusta vastannut "maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö" -jaosto antoi lausuntonsa 4. toukokuuta 1999. Esittelijä oli Antonello Pezzini.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26. ja 27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (toukokuun 26. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 71 ääntä puolesta, 3 vastaan, ja 5 pidättyi äänestämästä.

## 1. Johdanto

1.1. Kyseisen asetuksen tarkistus perustuu tutkimukseen, jossa arvioitiin asetuksen täytäntöönpanon edistymistä jäsenvaltioissa, sekä yhteisön ympäristöpolitiikan kehitykseen, jossa korostetaan välineiden vapaaehtoisuutta ja eri toimijoiden vastuuta kestävästä kehityksestä edistämiseksi. Tarkistukseen sisältyy tärkeitä uusia tekijöitä, joita tulee tutkia.

1.2. Komitea pitää myönteisenä sitä, että osa uutuuksista myötäilee näkemyksiä, joita komitea esitti alkuperäisestä ehdotuksesta antamassaan lausunnossa<sup>(2)</sup>. Erityisesti tämä pätee työntekijöiden osallistumiseen, pk-yrityksille annettavaan tukeen, EMAS-logon käyttöön ja soveltamisalan asteittaiseen laajentamiseen.

1.3. Tärkeimmät uutuudet ovat:

- laajennetaan soveltamisalaa (3 artikla)
- ISO 14001 liitetään osaksi yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmää (EMAS-järjestelmä) niin, että järjestelmästä toiseen siirtyminen helpottuu ja vältetään päällekkäistä työtä (liite I)
- edistetään työntekijöiden osallistumista EMAS-järjestelmän täytäntöönpanoon (1 artikla)
- lisätään pk-yritysten osallistumista (10 artiklan 1 kohta)
- hyödynnetään EMAS-järjestelmää ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa ja valvonnassa asianmukaisesti mukautettuna (10 artiklan 2 kohta)
- otetaan käyttöön näkyvä logo (8 artikla)
- kehitetään järjestelmän tunnettuutta edistävä strategia (11 artikla)
- varmistetaan asetuksen yhdenmukainen täytäntöönpano eri jäsenvaltioissa muun muassa perustamalla toimivaltaisten toimielinten ja akkreditointielinten yhteistyöfoorumi (4 ja 5 artikla).

1.4. Toisaalta on korostettava tärkeitä jatkuvuuteen liittyviä tekijöitä, erityisesti EMAS-järjestelmästä saatavaa lisäarvoa. Tämä edellyttää, ettei tyydytä pelkkään voimassaolevien ympäristöstandardien noudattamiseen (kolmas perustelukohhta). On myös painotettava läheisyysperiaatetta, joka antaa jäsenvaltioille laajan toimintavapauden toimien toteuttamisessa.

1.5. Komitea toteaa, että saksalaisen puheenjohtajiston tammikuussa 1999 EMAS-järjestelmän tarkistamisesta järjestämä konferenssi tarjosi hyödyllisen tilaisuuden saavutettujen tulosten pohdinnalle ja syventämiselle. Toisaalta konferenssissa korostettiin tarvetta voittaa tietyt tärkeät esteet, joita jäsenvaltioilla on EMAS-järjestelmän yhtenäisessä kehittämisessä, sillä esimerkiksi Saksassa, joka on tähän asti ollut johtavassa asemassa järjestelmän soveltamisessa, sertifiointihakemusten määrä on vähentynyt huomattavasti.

1.6. Komitea on ennen kaikkea samaa mieltä siitä, että EMAS-järjestelmää on kehitettävä erityisesti pk-yritysten osallistumista helpottamalla. Samalla tulee kuitenkin muistaa tavoite, jolla pyritään ympäristötehokkuuden jatkuvaan parantamiseen lisäämällä avoimuutta yleisön suuntaan.

1.7. Komitea on tutustunut ongelmiin, jotka liittyvät maantieteelliseen epätasapainoon järjestelmän toteuttamisessa, sekä erityisesti tietyissä maissa ilmaantuneisiin esteisiin ja keinoihin niiden voittamiseksi muun muassa Italian ympäristönsuojelutoimiston (ANPA) kanssa yhteistyössä 16. maaliskuuta 1999 Roomassa järjestetyssä kuulemistilaisuudessa. Tilaisuuteen osallistui laaja ja edustava joukko yhteiskunta- ja talouselämän sekä EMAS-järjestelmään osallistuvien järjestöjen edustajia.

1.8. Kuulemistilaisuudessa korostettiin, että jäsenvaltioiden ja komission tulisi parantaa järjestelmän markkinointia ja että asianosaisten – erityisesti ammatti-, ammattiala- ja kansalaisjärjestöjen – osallistumista tulisi lisätä luomalla kumppanuusmekanismeja järjestelmän levittämiseksi.

<sup>(1)</sup> EYVL C 400, 22.12.1998, s. 7.

<sup>(2)</sup> EYVL C 332, 16.2.1992.

1.9. TSK harkitsee lisälausunnon laatimista kaikkien niiden käytännön soveltamisenmenettelyihin liittyvien näkökohtien syventämiseksi, joita ei käsitellä asetuksessa ja jotka hankaloittavat erityisesti pk-yritysten osallistumista EMAS-järjestelmään.

## 2. Yleistä

2.1. Komitea pitää EMAS-järjestelmää hyödyllisenä välineenä, kun pyritään kestäviin (kestävää kehitystä edistäviin) tuotanto- ja kulutusmalleihin. Sen yhteydessä tulee korostaa seuraavia pääperiaatteita:

- sen tulee perustua markkinoiden lainalaisuuksiin
- siihen osallistumisen tulee olla vapaaehtoista
- sen tulee edistää yhteisvastuuta ympäristönsuojelussa
- sen tulee tarjota tehokkaat hallintapuitteet ympäristöön kohdistuville johdannaisvaikutuksille
- sen tulee parantaa erityisesti teollisuuden, mutta myös muiden alojen ympäristötehokkuutta
- sen tulosten pitää olla uskottavia ja avoimia
- sen tulee täydentää normatiivista lähestymistapaa verotus- ja valvontasääntöihin.

2.1.1. EMAS-järjestelmän täydentävyys tarkoittaa, että se tulee liittää muihin ympäristöpolitiikan välineisiin julkisen vallan pyrkiessä edistämään kestävä kehitystä kaikkien osapuolien aktiivisella yhteistyöllä. On selvää, että tämä väline on osoitettu pääasiassa yrityksille, mutta se saa näkyvyyttä ja lisäarvoa, jos siihen osallistumista laajennetaan etenkin kansalaisiin, jotka ovat esirekisteröinnin edellyttämän ympäristölausunnon kohderyhmä.

2.1.2. Ei tule unohtaa julkisten tarjouskilpailujen ”vihertymistä” (green procurement). Nykyisenä tavoitteena on asettaa etusijalle ympäristön kannalta kestävät tuotantomenetelmät ja palvelut. Yleisemmin tulee myös pitää mielessä komission määritelmä integroidusta tuotepolitiikasta (IPP), josta julkaisetaan myöhemmin vihreä kirja. Tällainen uusi kehityssuunta voi luoda entistä suotuisamman ympäristön EMAS-sertifioinnille.

2.1.3. Vaikka EMAS-järjestelmään osallistuminen on vapaaehtoista yrityksille ja organisaatioille, valtiollaan velvollisuutena on tehdä tätä välinettä tunnetuksi kansalaisille ympäristöystävällistä kehitystä koskevien sitoumustensa yhteydessä. Järjestelmään osallistuminen voidaan esimerkiksi asettaa muiden suosituimmuusehtojen rinnalle julkisten urakoiden myöntämiskriteereihin.

## 2.2. Epätasainen maantieteellinen jakauma ja läheisyysperiaate

2.2.1. Koska EMAS-järjestelmän suosio on jakautunut jäsenvaltioiden välillä epätasaisesti ja koska tämä saattaa vaikuttaa kielteisesti yritysten ja markkinoiden välisiin suhteisiin, on tarpeen täsmentää selvityksiä aiemmista kokemuksista, jotta voidaan löytää keinot yhdenmukaisuuden edistämiseksi. Asiaa ei tule sekoittaa joustamattomuuteen sääntöjen soveltamisessa. Kyseessä on sellaisten ylläkkeiden ja kannustimien määrittäminen, jotka sopivat yhteen kilpailua ja kilpailukykyä koskevien sääntöjen kanssa.

2.2.2. Neljässä valtiossa – Itävallassa, Saksassa, Alankomaissa ja Ruotsissa – suhteellinen osallistumisaste (EMAS-järjestelmää käyttävien yritysten suhde maan yritysten kokonaismäärään) on huomattavasti korkeampi kuin muualla Euroopan unionissa.

2.2.2.1. Tämän ”positiivisen poikkeavuuden” tulisi herättää kysymyksiä, sillä tulokseen on voitu päästä vain välineillä ja keinoilla, joista ei ole erikseen säädetty asetuksessa ja joiden levittämisestä olisi hyötyä.

2.2.2.2. Kyseisissä tapauksissa ratkaisevana tekijänä saattaa olla esimerkiksi hallinnon hajauttaminen, kauppakamareiden, yrittäjä- ja yöntekijäjärjestöjen ja yhdistysten hyödyntäminen järjestelmän edistämiseksi, todentajien laatu ja määrä, tiedotus, uusimman ympäristöteknologian soveltaminen tai vahvistettu ja vakiintunut normatiivinen ympäristönsuojelukehys. On selvää, että vahvat perinteet ympäristön huomioonottamisessa edistävät vapaaehtoisten ympäristönsuojelukäytäntöjen kuten EMAS-järjestelmän levittämistä.

2.2.3. Mahdollisia välineitä ovat muun muassa:

- veronpalautukset silloin, kun hallinnollisin päätöksin on saatu aikaan merkittäviä tuloksia ympäristöasioissa
- todentamisen ja sertifioinnin hallinnon hajauttaminen
- muiden kansallisen ympäristölainsäädännön vaatimusten liittäminen EMAS-järjestelmään
- kannustimet suuryrityksille alihankkijoiden sitomiseksi EMAS-ohjelmien toteuttamiseen
- alihankkijoiden nimeäminen esirekisteröinnin edellyttämässä ympäristölausunnossa
- julkishallinnon osallistuminen koordinaattorina alueellisella tasolla yhteissertifioinnin toteuttamiseen silloin, kun toiminta on yleistynyt tietyllä alalla
- hajautettujen yrittäjäjärjestöjen hallintovastuun kasvattaminen erityisesti pk-yritysten osallistumisen edistämiseksi sekä pk-yritysten tekninen ja taloudellinen tukeminen

- tulosten näkyvyyden ja julkisuuden lisääminen
- erityisesti pk-yrityksiä edustaville järjestöille suunnatut tiedotus- ja koulutusaloitteet.

2.2.4. Toimivaltaisten elinten ja akkreditointiviranomaisten foorumi voi epäilemättä edistää kokemusten vaihtoa, mutta myös yhtenäismarkkinoiden paine johtaa yhdenmukaistamiseen. Ei ole sattuma, että Italiassa rekisteröityneet yritykset ovat pääasiassa suuria ylikansallisia yhtiöitä tai yrityksiä, jotka ovat suuntautuneet Keski- ja Itä-Euroopan markkinoille.

2.2.5. EMAS-järjestelmän hyväksymisen tärkeänä perustena on toiminnan yhdenmukaistamisen takaaminen yhtenäismarkkinoilla (ks. perustelujen kohta 5). Komissio rajaa omat toimensa tiukasti läheisyysperiaatteen pohjalta. Sille kuuluu kuitenkin 10 artiklan 4 kohdassa (yhtenäisen lähestymistavan edistäminen) ja 11 artiklassa (tiedonkulun edistäminen yhteisön tasolla) säädetty tehtävät. Kun otetaan huomioon tulosten epätasaisuus, voidaan kysyä, onko nämä tehtävät hoidettu asianmukaisesti, kun kerran tarve lisätä kansalaisten ja eri alojen toimijoiden ympäristötietoisuutta on edelleen suuri.

### 2.3. Soveltamiasalan laajentaminen

2.3.1. Tavoite on kannatettava: se on kunnianhimoinen ja sitä voidaan perustella erilaisilla kokeiluhankkeilla. On vielä toistettava useasti esitetty toteamus, että kaikki inhimillinen toiminta vaikuttaa jossain määrin ympäristöön.

2.3.2. TSK kannattaa periaatteessa laajentamista, mutta on sitä mieltä, että kahdesta sitä koskevasta liian yksinkertaistavasta ehdotuksesta tulee luopua.

2.3.2.1. Ensimmäisen näistä yksinkertaistuksista esittävät ne, jotka pitävät sovellusalan laajentamista mahdottomana väittäen, että tietyillä aloilla, esimerkiksi palveluissa, ei ole havaittavissa maantieteellisesti paikannettavia ympäristövaikutuksia, unohtaen kuitenkin johdannaisvaikutusten olemassaolon.

2.3.2.2. Toinen on komission näkemys, jonka mukaan kaikki ongelmat on ratkaisu, sillä

- a) kokeiluhankkeet osoittavat, että ympäristösertifioinnille on kysyntää myös muilla aloilla kuin teollisuustuotannossa
- b) myös muilla aloilla esiintyy sekä välittömiä että välillisiä ympäristövaikutuksia
- c) EMAS-hallintojärjestelmiä voidaan soveltaa kaikille taloudellisen toiminnan aloille.

2.3.3. On korostettava, että EMAS-järjestelmän välitön ja yleinen laajennus on vaikea toteuttaa myös sen takia, että tuotantoteollisuuden ja muiden alojen, erityisesti palvelujen, ympäristövaikutukset ovat erilaisia. Ongelma voidaan kuitenkin ratkaista järkevästi ottamalla huomioon kolme peruslähtökohtaa:

- Tunnustetaan, että EMAS-järjestelmää on mahdollista soveltaa joka alalla, jolloin voidaan poistaa kaikki mahdollisten erioikeuksien tai mukavuussyistä tehtyjen poissulke-  
misten aiheuttamat epäselvyydet.

- Tehdään entistä perusteellisempaa tutkimusta aina konkreettisten hankkeiden pohjalta tavoitteena erityiset viitekriteerit, joiden avulla on mahdollista arvioida asianmukaisesti eri alojen ympäristötoimintaa. Kriteereihin tulee sisältyä myös sertifioidun toimipaikan tarkka määrittelmä, kuten komitea esitti alkuperäisestä asetuksesta antamassaan lausunnossa (1).

- Laajentaminen ulkopuolisille aloille tulee tehdä ajallisesti ja painopistealueittain porrastettuna. Ensinnä tulisi tutkia mahdollisuudet laajentaa järjestelmää julkiselle sektorille ja palveluihin.

### 2.4. Työntekijöiden osallistuminen

2.4.1. Henkilöstön osallistumisesta säädetään 1 artiklan d kohdassa, sillä sitä pidetään tärkeänä EMAS-järjestelmän suosioon vaikuttavana tekijänä. Osallistuminen jää kuitenkin lähinnä periaatteelliselle tasolle. Osallistumistapojen ja -muotojen yksityiskohtia ei määritellä toisin kuin vuoden 1993 asetuksessa (3 artiklan 1 kohta ja 7 artiklan 2 kohta).

2.4.2. Uudella asetuksella tulisi taata työntekijöiden osallistuminen ja kuuleminen yritysten tasolla heitä edustavien järjestöjen välityksellä ohjelmia valmisteltaessa ja niitä toteutettaessa erityisesti silloin, kun kyseessä ovat ammattipätevyyteen ja työjärjestelyihin liittyvät ongelmat.

### 2.5. EMAS-järjestelmän hyödyntäminen ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa ja valvonnassa

2.5.1. Ehdotuksen 10 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioille halutaan antaa mahdollisuus hyödyntää rekisteröitymistä EMAS-järjestelmään ympäristölainsäädännön täytäntöönpanossa ja valvonnassa tarpeettoman päällekkäisyyden välttämiseksi.

2.5.2. Kyseessä on mielenkiintoinen väline myös niiden huomioiden valossa, joita TSK esitti lausunnossaan ympäristölainsäädännön täytäntöönpanosta (2).

2.5.3. EMAS-järjestelmän lisäarvon ei pidä unohtaa johtuvan siitä, ettei tyydytä pelkkään lainsäädännön noudattamiseen. Järjestelmään liittyminen voisi tapahtua vaihteittain yrityksen ja toimivaltaisen viranomaisen käymän vuoropuhelun pohjalta, jolloin voitaisiin edistää säännösten noudattamista ja epäselvien tilanteiden selkiyttämistä.

(1) EYVL C 332, 16.2.1992.

(2) EYVL C 73, 9.3.1998. EYVL C 95, 30.3.1998.

2.5.4. Turhien päällekkäisyyksien välttäminen on yritysten kannalta ilman muuta kannustava tekijä. Lisäksi se antaa ympäristöviranomaisille ylläkkeen edistää EMAS-järjestelmän leviämistä.

2.5.5. Komiteaa on kuitenkin yllättyneet siitä, ettei Euroopan ympäristökeskukseen viitata missään vaiheessa. Ympäristökeskuksella voisi olla hyödyllinen rooli kokemusten vertailuanalyysissä, ja se voisi tarjota teknistä ja tieteellistä tukea suuntaviivojen laatimiseen.

## 2.6. Miten edistää pk- ja käsiteollisuusyritysten osallistumista

2.6.1. On otettava huomioon pienyritysten käyttäytymisen ja valintojen taustalla oleva erityinen tilanne. Näillä yrityksillä on lukuisia tehtäviä, jotka niiden tulee asettaa tärkeysjärjestykseen käytettävissä olevan ajan ja vähäisen henkilöstön puitteissa. Tämä tarkoittaa, että kaikkea vapaaehtoista toimintaa, joka vaatii aikaa ja varoja, pyritään välttämään, ellei siitä ole todistetusti hyötyä yritykselle.

2.6.2. Onkin tarpeen luoda erityismenettelyitä, laatia yksinkertaistettuja asiakirjoja sekä järjestää yrityksen koon ja tyyppin mukaan räätälöityjä auditointi- ja todennusjaksoja. TSK huomauttaa kuitenkin, että liian tiuhaan toistuva todentaminen aiheuttaa turhaa byrokratiaa ja ylimääräisiä kuluja etenkin pk-yrityksille.

2.6.3. On selvää, ettei useimmilla mikroyrityksillä ole varaa palkata henkilöä hoitamaan kalliita hallinnollisia tehtäviä. Toimivaltaisen viranomaisten onkin tarjottava sellaiset ympäristöalan palvelu- ja tukirakenteet, jotka edistävät osallistumista asianmukaisella alueellisella tasolla.

2.6.4. Erityisesti tulee keskittyä pienyritysten ongelmia käsittelevien sisäisten auditointien koulutukseen. Pienillä, toisin kuin suurilla yrityksillä, joilla on laadukas hallintojärjestelmä, on harvoin omia työntekijöitä, joita voidaan käyttää auditoinnissa. Koulutusvastuu tulee antaa alan järjestöille, joita valtion viranomaiset tukevat asiaankuuluvalla tavalla. Sisäinen auditointi on erityisen tärkeä tekijä, jotta voimassa olevaa säännöstöä pystytään noudattamaan yhteistyössä toimivaltaisen ympäristöviranomaisten kanssa. Se on ensimmäinen askel kohti EMAS-sertifiointia (ks. 10 artiklan 2 kohta).

2.6.5. Lisäksi on toivottavaa laatia suuntaviivat todentajien toiminnan helpottamiseksi pk-yrityksissä yhdenmukaistamalla todennuskriteerejä.

## 2.7. EMAS-järjestelmän näkyvyys ja uskottavuus

2.7.1. EMAS-järjestelmä on vapaaehtoinen väline, joka tekee yleisön silmissä uskottaviksi eri taloudellisten toimijoiden pyrkimykset ympäristötoimien parantamiseen menettelyiden avoimuuden ja toimivaltaisten viranomaisten harjoittaman valvonnan ansiosta. Kestävän kehityksen edistämiseksi edellytetään kaikkien asianomaisten toimijoiden osallistumista sekä yleisölle suunnattua asianmukaista tiedottamista. Järjestelmä leviää parhaiten silloin, kun julkinen valta harjoittaa aktiivista kestävän kehityksen politiikkaa, mikä edellyttää koko perus- ja ammattikoulutusjärjestelmän ja erityisesti itse koulujen osallistumista.

2.7.2. EMAS-järjestelmä on pyrittävä erottamaan yksityisistä sertifiointijärjestelmistä korostamalla lisäarvoa, jonka se tarjoaa kansalaisille, vähentämällä siihen vielä liittyvää byrokratiaa ja vahvistamalla sen konsultatiivisia ja informatiivisia näkökohtia. TSK onkin sitä mieltä, että uudessa asetusehdotuksessa esitetystä logosta olisi suurta hyötyä.

2.7.3. Koska komissio vastaa EMAS-järjestelmän edistämisestä yhteisössä, komitea ehdottaa, että uuden asetuksen yhteydessä julkaistaan suuntaviivat, joissa osoitetaan parhaat käytänteet, useimmin kohdattavat esteet ja muut näkökohdat, jotka saattavat lisätä välineen tunnettuutta ja käyttöä. Komitea ilmoittaa olevansa valmis auttamaan pyydettyä suuntaviivojen laatimisessa.

2.7.4. Komitea pitää erityisen tärkeänä, että kaikki jäsenvaltiot takaavat yhteiskunta- ja talouselämän osapuolien kuulemisen ja osallistumisen järjestelmään. Parhaisiin tuloksiin päästään, kun ne tukevat koneistollaan toimivaltaisia viranomaisia. Olisikin tarpeen lisätä kyseinen vaatimus ehdotuksen tekstiin, jolloin asetuksessa konkretisoituisi osallistumista korostava lähestymistapa ja sellaisen voimakkaan kulttuurin tarve, jolla luodaan yhteisvastuuta kestävää kehittämistä koskevissa asioissa. Ehdotuksen 2 artiklaan tulisi lisätä sidosryhmien (*stakeholders*) määritelmä ja ennakkoarkisteröinnin edellyttämä ympäristölausunto tulisi suunnata niille. Ehdotuksessa (5 artikla) olisi säädettävä siitä, että toimivaltaisten toimielinten tulee kuulla näitä sidosryhmiä. Niiden aktiivisesta osallistumisesta yleisölle suunnattuun tiedottamiseen ja järjestelmän edistämiseen tulee säätää 11 artiklan 1 kohdassa.

2.7.5. Lopuksi TSK huomauttaa, ettei yhteisötasoa ole suunniteltu minkäänlaista vertailututkimusta saavutettavista tuloksista. Tällainen raportti olisi erittäin hyödyllinen EMAS-järjestelmään osallistumisen laajentamiseksi. Raportin laatiminen säännöllisin väliajoin voitaisiin antaa Euroopan ympäristökeskuksen tehtäväksi. Näin olisi mahdollista laatia tulosindikaattorit, jotka helpottaisivat EMAS-järjestelmän laadunvalvontaa Euroopan tasolla.



## 2.8. Erityistä

### 2.8.1. Organisaation ja toimipaikan määrittelyt (2 artiklan 1 ja m kohta)

2.8.1.1. Toimipaikka on maantieteellisesti määritelty ja sen ympäristövaikutukset voidaan tunnistaa, mutta sama ei päde organisaatioihin. Tulee välttää tilannetta, että organisaatiot voisivat rekisteröityä, vaikka niiden kaikissa toimipaikoissa ei noudatettaisi ympäristölainsäädäntöä. On tarpeen laatia tarkat viitekriteerit etenkin palveluille. Miten suhtaudutaan esimerkiksi organisaatioon, joka on hajautettu useisiin toimipaikkoihin?

### 2.8.2. Paras mahdollinen saatavilla oleva tekniikka (BAT)

2.8.2.1. Alkuperäisen EMAS-asetuksen 3 artiklan a kohdassa säädetään yritysten velvollisuudesta ilmoittaa, minkä ympäristönsuojelustrategian ne ovat omaksuneet omien ympäristötoimien jatkuvaksi parantamiseksi parhaan mahdollisen saatavilla olevan tekniikan avulla. Tämä tärkeä kohta ei sisälly uuteen tekstiin. EMAS-asetuksen uuden version liitteen I B 2 kohtaan tulisi lisätä maininta parhaasta saatavilla olevasta tekniikasta sertifikaatiota hakevien yritysten toteuttamien ympäristötoimien jatkuvan parantamisen välineenä ja tärkeänä indikaattorina todentajille. Viittaus on tietenkin rajattava aloille, joilla parhaiden mahdollisten saatavilla olevien tekniikojen käyttö on vakiintunut.

### 2.8.3. Ympäristölainsäädännön noudattaminen

2.8.3.1. Alkuperäisessä EMAS-asetuksessa ei sallita sellaisten yritysten rekisteröitymistä, jotka eivät noudata ympäristölainsäädäntöä. Tarkistusehdotuksessa ei kuitenkaan tehdä selväksi, että EMAS-järjestelmän mukaisesti sertifioitujen organisaatioiden moitteetonta suhtautumista kotivaltionsa ympäristömääräyksiin tulisi valvoa järjestelmällisesti, vaikka tähän viitataan useissa säännöksissä (3 artiklan 1 kohdan b alakohta, 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, liitteen I B 1 kohta, liitteen II 2.6 kohta, liitteen V 5.4.3 kohta). Ennen kaikkea jätetään selvittämättä, tuleeko esirekisteröinnin edellyttämässä ympäristölausunnossa osoittaa organisaation noudattavan kotivaltionsa ympäristölainsäädäntöä. Ympäristölausunnon sisältöä koskevassa liitteessä III olevan 3.2 kohtaan tulisi sisällyttää vaatimus tämän tiedon antamisesta.

### 2.8.4. EMAS-järjestelmän hyödyntäminen ympäristölainsäädännön noudattamisen valvonnassa

2.8.4.1. Valvontatyön päällekkäisyyttä koskevaa 10 artiklan 2 kohtaa tulee tarkastella 1 artiklan 3 kohdan valossa. EMAS ei korvaa tavallista ympäristövalvontaa eikä ole sen kanssa päällekkäistä, sillä EMAS-järjestelmä ja ympäristövalvonta ovat keskenään erilaisia ja täydentäviä. Rekisteröinti on teollisuudelle vapaaehtoista eikä se voi korvata valtion viranomaisten toimittamaa tarkastusta ja valvontaa. Sitä voidaan kuitenkin käyttää läheisyysperiaatteen yhteydessä tarpeettomien päällekkäisyyksien välttämiseksi ja jäsenvaltioiden säädöksissä tarkoitettujen hallintomenettelyiden yksinkertaistamiseksi.

### 2.8.5. Esirekisteröinnin edellyttämä ympäristölausunto (liite III)

2.8.5.1. Komission ehdotus on suppeampi kuin asetuksen edellinen versio. Liitteessä III olevan 3.2 kohdan mukaan organisaatio ilmoittaa vain yleiset tavoitteensa tarkentamatta strategioitaan ja täsmällisiä tavoitteitaan. Ympäristölausuntoa voidaan myös osittain (kohdennetusti) muuttaa. Tätä ei tulisi sallia, vaan lausunnon tulisi olla kertaluonteinen ja kattava.

2.8.5.2. On tärkeää tarkastella ympäristölausunnon sisältöä suhteessa liitteessä I olevaan 3 kohtaan, jossa käsitellään ulkoista viestintää, sillä ympäristövaikutuksista tarvitaan "avointa vuoropuhelua asianosaisten kanssa, mukaan lukien paikallisyhteisöt ja asiakkaat". Ympäristölausunnon tulee vastata tätä vaatimusta.

### 2.8.6. Työntekijöiden osallistuminen

2.8.6.1. Vääristelevien tulkintojen välttämiseksi liitteissä II ja V käytetty ilmaus "henkilöstö" tulee korvata ilmauksella "työntekijät". Samoin tulisi taata, että tulokset saatetaan yrityksen työntekijöiden edustajien tietoon tiedotusta ja kuulemista koskevien sopimusten mukaisesti.

## 2.9. Hallintokomitea (14 artikla)

2.9.1. Avustavan hallintokomitean käyttö sääntelykomitean sijasta vahvistaa komission aloitetta sekä nopeuttaa ja tehostaa sen toteuttamista etenkin kansainvälisissä yhteyksissä.

Brüssel 26. toukokuuta 1999.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Velkahuojennus kehitysmaiden köyhyyden torjunnassa"

(1999/C 209/12)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 28. tammikuuta 1999 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaa lausunnon aiheesta "Velkahuojennus kehitysmaiden köyhyyden torjunnassa".

Asian valmistelusta vastannut "ulkosuhteet"-jaosto antoi lausuntonsa 12. toukokuuta 1999. Esittelijä oli Ann Davison.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26.–27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (toukokuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 118 puolesta yhden pidättyessä äänestämästä.

### 1. Tiivistelmä

1.1. Komitea on pitkään kantanut huolta kehitysmaiden absoluuttisen köyhyyden laajuudesta, minkä vuoksi se on tyytyväinen useiden jäsenvaltioiden uuteen päätökseen huojentaa köyhien maiden julkista velkaa aiempaa enemmän.

1.2. Yhteiskunnalliset edellytykset ovat ratkaisevia näiden maiden menestymiseksi absoluuttisen köyhyyden vastaisessa taistelussa. Komitean mielestä julkisen velan huojentamisprosessia tulisi nopeuttaa ja syventää niiden maiden osalta, jotka noudattavat hyvää hallintotapaa ja asettavat köyhyyden torjunnan etusijalle. Velallishallitusten näin säästämät ylimääräiset varat tulisi kohdentaa yhteiskunnallisiin hankkeisiin selvien köyhyyden vähentämissuunnitelmien avulla. Suunnitelmien painopistealueista sovittaisiin yhdessä lahjoittajien ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa. Huolellisessa seurannassa tulisi havainnoida positiivista kehitystä sellaisten köyhyysosoitimien osalta kuten lapsikuolleisuus, koulua käyvien määrä ja sukupuolten välinen kuilu. Mikäli epäonnistuttaisiin velkahuojennuksen käyttämisessä yhteiskunnallisen edistyksen hyväksi, apu voitaisiin uudelleen kohdentaa hajautettuihin hankkeisiin.

1.3. Koska velkataakan keventäminen on jo viivästynyt ja köyhyyden ongelma on ratkaistava kiireellisesti, komitea ehdottaa kannustusmielessä velanhoitomenojen huomattavaa ja välitöntä vähennystä. Tämä koskisi maita, joiden on jo todettu olevan avun tarpeessa ja jotka sitoutuvat käyttämään näin syntyneet säästöt köyhyyden vähentämistoimiin.

1.4. Jäljellä olevan velan vähentäminen voisi viedä kauemmin, enintään kolme vuotta. Kannustimia pitäisi tarjota myös tässä vaiheessa maille, jotka noudattavat hyvää hallintotapaa ja sitoutuvat köyhyyden vähentämissuunnitelmiin. Komitea ehdottaa velkahuojennuksen lisäämistä siten, että velan määrä pieneneisi 100–150 prosenttiin vientituloista.

1.5. EU:lla on keskeinen rooli hyödynnettäessä tämänhetkistä mahdollisuutta vähentää sekä velkaa että köyhyyttä.

Komitea kehottaa komissiota olemaan aktiivisempi näissä kysymyksissä ja jäsenvaltioita koordinoimaan olemassa olevia resursseja ja etsimään uusia. EU:n tulisi toimia johtohahmona ja auttaa pohjustamaan muutoksia. Koska kaikki jäsenvaltiot eivät ole edustettuina G8-ryhmässä, sen tulisi erityisesti koordinoita EY:n ehdotuksia G8-ryhmälle siten, että ehdotukset eivät heikennä vaan vahvistavat toisiaan. Merkittävät ehdotukset on tehtävä kollektiivisesti sekä myös Maailmanpankin ja IMF:n (Kansainvälinen valuuttarahasto) johtoelimityksessä. Koordinoitu velkapolitiikka ja velkahuojennukselle myönnettävä taloudellinen tuki, jotka kuuluvat johdonmukaisesti EU:n rooliin lahjoittajana (sekä komission että jäsenvaltioiden kautta), voivat antaa tärkeän ja menestyksekkään panoksen OECD:n vuodelle 2015 asettamien, ihmiskunnan kehityksen kannalta ratkaisevien tavoitteiden saavuttamiseen.

### 2. Johdanto

2.1. Komitea on toistuvasti korostanut huoltaan kehitysmaiden absoluuttisen köyhyyden laajuudesta. Se on organisoinut EU:n ja AKT-maiden parlamentaarisen yhteiskokouksen suojissa unionin ja AKT-maiden (Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden) talous- ja yhteiskuntaelämän eturyhmien välistä vuoropuhelua yli kahdenkymmenen vuoden ajan. Vuoropuhelun aikana on ilmaistu huoli siitä, että ulkoisen velkaantumisen taakka rajoittaa julkista kulutusta useissa velkaantuneimmissa maissa.

2.2. Komitea on jo korostanut hyvän hallintotavan ja kansalaisyhteiskunnan kehittämisen tarvetta AKT-maissa ja etelässä kokonaisuudessaan. Komitean mielestä julkisen velan huojentamisprosessia tulisi nopeuttaa ja syventää niiden maiden osalta, jotka noudattavat hyvää hallintotapaa ja asettavat köyhyyden torjunnan etusijalle. Jos tätä ei pidetä tavoitteena, on vaarana, että jaettavat varat eivät menekään kehitykseen vaan velkataakan yleiseen keventämiseen. Tässä lausunnossa pohditaan, miten yhteiskunnalliset edellytykset voitaisiin luoda käytännössä.

### 3. Köyhyyden vähentäminen etusijalle

3.1. OECD:n kehitysapukomitea asettaa "Shaping the 21<sup>st</sup> Century" -raportissaan tavoitteet vuodeksi 2015: peruskoulutuksen järjestäminen kaikille, absoluuttisessa köyhyydessä elävien määrän puolittaminen ja lapsikuolleisuuden vähentäminen kahdella kolmasosalla. Komitea tukee näitä vähimmäistavoitteita, mutta toteaa, että ilman velkahuojennusta, köyhyyden torjumiseen keskittymistä ja hyvää hallintotapaa niitä ei saavuteta.

3.2. Maailmanpankki ja IMF ovat yksilöineet 41 erittäin velkaantunutta köyhää maata (HIPC-maat, *Heavily Indebted Poor Countries*)<sup>(1)</sup> ja ottaneet ne aloitteen piiriin. Näillä mailla on suurimmat velkataakat, niiden ulkoinen velka on yli kaksinkertainen vuotuisten vientitulojen määrään nähden, ja ne ovat myös köyhiä. Suurin osa näistä maista, noin 80 prosenttia, sijaitsee Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Ei ole sattuma, että osa näiden velkaantuneiden maiden yhteiskunnallisista osoittimista on maailman huonoimpia ja maat ovat kaukana vuodeksi 2015 asetetuista tavoitteista. Viimeaikaisista lapsikuolleisuusarvioista ilmenee, että kuolleisuusluvut pysyvät todennäköisesti kaksinkertaisina OECD:n vuoden 2015 tavoitetasoon nähden. Esimerkiksi koulutuksen osalta tilanne heikenee: velka heikentää näiden maiden kykyä saavuttaa maailmanlaajuisesti sovitut koulutustavoitteet. Afrikassa koulua käymättömien lasten kokonaismäärä ei laske vaan kasvaa, ja sukupuolten välinen kuilu kouluissa syvenee. Kolmasosa maailman 125 miljoonasta koulua käymättömästä lapsesta asuu Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Tämänhetkisten suuntausten mukaan Latinalainen Amerikka ja Aasia, jotka myös kärsivät köyhyydestä, ovat edistyneet supistaessaan koulua käymättömien lasten määrää. Saharan eteläpuolinen Afrikka ei kuitenkaan edisty, ja vuoteen 2015 mennessä kolme neljäsosaa 75 miljoonasta koulua käymättömästä lapsesta asuu siellä. Mitä sukupuolijakoon tulee, kestää 50 vuotta ennen kuin Saharan eteläpuolisessa Afrikassa saavutetaan jonkinlainen sukupuolten välinen tasa-arvo, mikäli nykyinen suuntaus jatkuu.

3.3. Velanhoitoon menee keskimäärin 40 prosenttia HIPC-maiden valtiontaloudesta. Useissa HIPC-maissa velanhoitoon käytetään enemmän varoja kuin terveyteen ja koulutukseen. Vaikka hallitukset eivät aina tahdo käyttää velanmaksusta vapautuvia varoja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin ja vaikka avun rahoituksellinen merkitys on elintärkeä, on täysin selvää, että velanhoito rajoittaa huomattavasti tällaisiin inhimillisen kehityksen edistämistarkoituksiin käytettäviä kokonaisvaroja. Velkataakan keventämisen yhdistäminen köyhyyden vähentämiseen voi tämän vuoksi antaa merkittävän panoksen vuoden 2015 tavoitteiden saavuttamiseen.

3.4. EY on melko pieni monenvälinen velkoja (5 prosenttia monenvälisestä kokonaisvelasta), mutta sillä on merkittävä poliittinen asema. G8-maiden hallituksista neljä on EY-hallituksia: Yhdistynyt kuningaskunta, Ranska, Saksa ja Italia. Ne kuuluvat myös maailman suurimpiin velkoihin. Noin 25 prosenttia kaikista kehitysmaihin kohdistuvista kahdenvälisistä saatavista kuuluu EU:n jäsenvaltioille. Enemmistö Maailmanpankin ja IMF:n johtoelinten pääomaosuuksista on EY-maiden ryhmän hallussa, ja ryhmä on (yhdessä EY:n kanssa) maailman suurin varojen lahjoittaja (56 prosenttia kehitysavusta vuonna 1996). Valtaosa köyhimmistä velkaantuneista maista on AKT-maita.

3.5. EU:n toimielimet painottavat nyt entistä enemmän köyhyyden vähentämistä. Komissio on korostanut sitä jonkin verran aiempaa enemmän tukiohjelmassaan ja Lomé'n sopimuksen uudistamisneuvotteluissa. Ranskan ja Ison-Britannian hallitukset ja saksalainen puheenjohtajisto ovat tehneet ehdotuksia julkisen velan keventämisen hyväksi. Pohjoismaat ja Alankomaat ovat varanneet huomattavia resursseja ongelman ratkaisemiseksi. Yksittäiset hallitukset ovat myös muuntaneet velkaa paikalliseksi valuutaksi, joka on määrä käyttää yhteiskunnallisiin hankkeisiin tai ympäristö- ja kehitysprojekteihin. Myös EU:n parlamentti on sisällyttänyt köyhyyden vähentämisen ensisijaisiin tavoitteisiinsa. EU:n ja AKT-maiden parlamentaarinen yhteiskokous laatii parhaillaan yleiskertomusta köyhyyden torjunnasta AKT-maissa ja EU:n jäsenvaltioissa. Komitea puolestaan on laatinut lausunnon, jossa vaaditaan hyvän hallintotavan ja ihmisoikeuksien painottamista<sup>(2)</sup>, ja kytkee "fair trade" -merkkiä käsittelevässä lausunnossaan<sup>(3)</sup> köyhyyden vähentämisen kaupankäyntiin. Useissa komitean lausunnoissa, esimerkiksi investointeja ja WTO:ta käsittelevissä asiakirjoissa, kiinnitetään huomiota työntekijöiden perusoikeuksiin ja tarpeeseen noudattaa kehitysmaissa monikansallisten yritysten toimintaa koskevia OECD:n ohjeita.

3.6. TSK on tyytyväinen Quart Monden tapaisten organisaatioiden kanssa luotuihin suoriin yhteyksiin. Lisäksi TSK on tyytyväinen siihen, että EU:n kansalaisyhteiskunta on tarpeeksi huolestunut järjestääkseen maailmanlaajuisen kampanjan velkataakan keventämiseksi. Kampanja painottuu G8-maiden kesäkuun kokoukseen ja vuoteen 2000. "Jubilee 2000" kokoaa yhteen koko Euroopan kehitysorganisaatiot, hyväntekeväisyysjärjestöt, ammattiliitot ja kirkot ja on yhteydessä kehitysmaiden kumppaneihin. Rooman pormestari on esimerkiksi julistanut Rooman "Jubilee 2000" -kaupungiksi.

### 4. Tämänhetkiset velkahuojennusaloitteet

4.1. Tämä on tärkeä vuosi velkojenjärjestelyn parantamisen kannalta. Maailmanpankki ja IMF tarkistavat perusteellisesti HIPC-puitteet.

(1) HIPC-maat ovat Angola, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Etiopia, Ghana, Guinea-Bissau, Guyana, Honduras, Jemen, Kamerun, Kenia, Keski-Afrikan tasavalta, Kongo, Kongon demokraattinen tasavalta, Laosin demokraattinen kansantasavalta, Liberia, Madagaskar, Mali, Mauritania, Mosambik, Myanmar, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norsunluurannikko, Päiväntasaajan Guinea, Ruan-da, Sambia, São Tomé ja Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tšad, Uganda ja Vietnam.

(2) Lausunto aiheesta "Kehitysapu, hyvä hallintotapa ja yhteiskunnallis-taloudellisten eturyhmien rooli", EYVL C 287, 22.9.1997.

(3) Lausunto aiheesta "Eurooppalaista 'fair trade' -merkkiä koskeva aloite", EYVL C 204, 15.7.1996.

4.2. Velkojavaltioiden Pariisin klubi voi perinteisesti keventää pienituloisten maiden velkataakkaa. Ryhmän sihteeristön toimitilat ovat Ranskan valtiovarainministeriössä. Pariisin klubi voi vähentää monia valtioilta otettuja lainoja enintään 67 prosenttia. Ehtona on, että velallinen ensin sopii talousohjelmasta IMF:n kanssa ja antaa sitten näyttöä taloutensa hyvästä suorituskyvystä.

4.3. Kävi selväksi, että Pariisin klubin kautta myönnettävä velkahuojennus ei riittänyt ratkaisemaan köyhien maiden velkakriisiä, ja kun kestäväntöntä velkataakkaa ei saatu poistettua, vuonna 1996 käynnistettiin HIPC-aloite Pariisin klubin järjestämien ja muiden kahdenkeskisten huojennusten enimmäismäärän kasvattamiseksi 80 prosenttiin. Aloitteeseen sisällytettiin ensimmäistä kertaa Maailmanpankin ja IMF:n myöntämät sekä muut monenväliset velat.

4.4. Saadakseen HIPC-maan statuksen maiden on oltava kelpoisia saamaan IMF:ltä ja Maailmanpankilta tukea erityisehdoin, niiden velkataakan on oltava niin suuri, että siitä ei voi selviytyä muilla velkahuojennusmenetelmillä ja niiden on annettava näyttöä IMF:n ja Maailmanpankin tukemien ohjelmien avulla tehdyistä onnistuneista uudistuksista.

4.5. HIPC-prosessi on melko pitkäkestoinen. Ensimmäisen kolmen vuoden aikana edellytetään näyttöä hyvästä suorituskyvystä IMF:n ja Maailmanpankin tukemien ohjelmien puitteissa, paitsi niissä maissa, joilla jo on pitkäaikaista näyttöä hyvästä suorituskyvystä. Tämän jakson aikana kahdenvälisten velkojien on määrä laatia uusi maksuaikataulu erääntyville tukikelpoisille velanhoitomenoille ja vähentää niitä enintään 80 prosenttia senhetkisestä arvosta. Kolmen vuoden kuluttua maa tulee ratkaisuvaiheeseen, jossa tukikelpoista kahdenvälistä velkaa vähennetään 67 prosenttia. Kolmen seuraavan vuoden aikana (tai nopeammin, mikäli maalla on näyttöä hyvästä suorituskyvystä) maa tulee viimeiseen vaiheeseen, ja kahdenväliset velkojat vähentävät tukikelpoista velkaa enintään 80 prosenttia. Monenväliset velkojat (IMF, Maailmanpankki ja EY mukaan luettuina) luopuvat vaateistaan kestäväntöntä velkataakan tasapainottamiseksi. Komissio on päättänyt kasvattaa rakenteelliseen sopeuttamiseen tarkoitettuja varoja 15 prosentilla sellaisia maita varten, jotka ovat tulossa ratkaisuvaiheeseen. Tuki kohdennetaan yleensä sosiaalimenoihin.

4.6. Kokonaiskustannukset on ajantasaistettu hiljattain ja arvioitu noin 12,5 miljardiksi Yhdysvaltain dollariksi. Kustannukset rahoitetaan useista eri lähteistä. Viimeaikainen kustannusten nousu johtuu erityisesti hyödykkeiden hintojen laskusta, koska monet HIPC-maat ovat niiden viennin varassa.

4.7. HIPC-kehys ei ole ongelmaton. HIPC-prosessi on liian pitkä ja joustamaton. Maiden täytyy osallistua menestyksekkäästi noin kuuden vuoden ajan IMF:n uudistusohjelmiin, ennen kuin ne voivat päästä velkajärjestelyyn HIPC-aloitteen kautta. Sen jälkeen kun aloite luotiin vuonna 1996, toistaiseksi

vain kaksi 41 maasta on tosiasiaa saanut velkahuojennusta ja vain kolmen on määrä saada vähennystä vuonna 1999. Lisäksi myönnetyn velkahuojennuksen määrä ei ole ollut riittävä kestäväan velanhoitoon pääsemiseksi esimerkiksi silloin, kun raaka-aineiden hinnat laskevat. Velanhoidon taakka pysyy raskaana HIPC-prosessin aikana ja sen lopussa kohdistetaan inhimilliseen kehitykseen tarvittavia resursseja muualle. Maailmanpankin ja IMF:n tuoreessa, huhtikuussa 1999 valmistuneessa HIPC-katsauksessa korostetaan useita HIPC-aloitteeseen liittyviä ongelmia ja todetaan myös, että rahamääräisesti laskettuna aloitteella ei ehkä vähennetä merkittävästi velanhoitomenoja tämänhetkiseltä tasolta.

4.8. Kaiken kaikkiaan HIPC-aloitetta on arvosteltu siitä, että se ei tee tarpeeksi vaikuttaakseen köyhyyteen asianomaisissa maissa. Voidaan todeta, että velkatilanne on todella kestävä vain, mikäli maalla on tarpeeksi vientituloja ja valuuttavarantoja sekä riittävä kotimainen säästökertymä ja valtiontuloja varojen hyödyntämiseksi maan rajojen sisällä; mikäli vientituotto on ylijäämäinen senkin jälkeen, kun vientituloista on vähennetty välttämätön tuonti; ja mikäli maiden omat budjettivarat riittävät valtion perustehtävien rahoittamiseen, köyhyyden ja eriarvoisuuden äärimuotoihin puuttumiseen sekä vuoteen 2015 mennessä toteutettaviksi tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseen.

4.9. YK ja kahdenväliset velkojat ovat myöntäneet suuren osan tästä arvostelusta osittain aiheelliseksi. Muun muassa viisi G7-ryhmän jäsentä (Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa, Ranska, Yhdysvallat ja Kanada) on ehdottanut parannuksia HIPC-aloitteeseen Kölnissä kesäkuussa 1999 pidettävän G8-maiden kokouksen valmistelun loppusuoralla. Muita G7-ryhmään kuulumattomia maita, jotka ovat hiljattain tehneet ehdotuksia, ovat Irlanti ja Norja. G7-maiden HIPC-aloitteen parantamiseksi tekemät ehdotukset ovat monenlaisia, ja niihin kuuluvat: tukikelpoisuuden laajentaminen ottamalla aloitteen piiriin lisää maita kuten Jamaika, Kambodza, Ghana ja Bangladesh, velkahuojennuksen nopeuttaminen lyhentämällä prosessin kestoja kuudesta vuodesta kolmeen, arviointiperusteiden parantaminen anteeksiannetun velan määrän lisäämiseksi, kahdenvälisen velkahuojennuksen lisääminen Pariisin klubissa yli 80 prosenttiin, lainamuotoisen tuen antamisen lopettaminen ja jo myönnetyn lainamuotoisen tuen anteeksiantaminen, IMF:n kullaan myyminen aloitteen rahoittamiseksi, kahdenvälisten maksujen lisääminen HIPC-säätiön rahastoon, tuen lisääminen sekä keskustelu parempien kokonaisratkaisujen löytämiseksi köyhyyden vähentämiseen. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on ehdottanut yhteiskunnallisten käytäntöjen laatimista sekä EY:n tukibudjetistaan HIPC-aloitteelle antamien resurssien lisäämistä. Saksalainen puheenjohtajisto ehdottaa sitovaa ja täydellistä velkojen anteeksiantoa kehitysavun varoin hyvää hallintotapaa ja köyhyyden vähentämistä edellyttäen. Kaikki nämä ehdotukset saattavat parantaa velkajärjestelyä. Ehdotukset tulisi nyt koordinoita, menetelmät velkahuojennuksen kytkemiseksi köyhyyden vähentämiseen tulisi selventää ja uudistetulle HIPC-velkahuojennusjärjestelyyn tulisi osoittaa asianmukainen rahoitus. Komitea kehottaa EU:n jäsenvaltioita esittämään EU:n vastuullisena taloudellisena voimana, joka on lujasti sitoutunut luomaan pohjoisen ja etelän välisille suhteille toimivat puitteet sekä poistamaan maailman köyhyyttä. Komitea kehottaa myös antamaan lisärahoitusta velkahuojennukselle mm. Euroopan kehitysrahastosta.

## 5. Komitean näkemys

### 5.1. Yleistä

5.1.1. Komitea on ehdottanut maailman köyhyyden vastaisen hyökkäyksen voimistamista kaikilla rintamilla: kaupan käynnin, tukien myöntämisen, työllisyyden, selkkausten ehkäisemisen, hyvän hallintotavan, sukupuolikiusymysten ja velkatilanteen. Komitea on korostanut, että hyökkäyksen onnistuminen edellyttää hyvää hallintotapaa ja köyhyyden torjuntaan keskittymistä. Myös komissio on sitoutunut tukiohjelmassaan hyvän hallinnon periaatteisiin, joista perustekijöihin kuuluu kansalaisten, naiset mukaan luettuina, osallistuminen valtion asioihin parlamenttien ja heitä edustavien organisaatioiden välityksellä. Vaikka tällainen osallistuminen jo sinällään vähentää selkkausten mahdollisuutta, komitea on kehottanut myös EU:ta ja Yhdysvaltoja tekemään aktiivisempaa yhteistyötä konfliktien ehkäisemiseksi, ja saksalainen puheenjohtajisto on ehdottanut, että tätä asiaa koskevaa kokonaisvaltaista strategiaa pohdittaisiin perusteellisesti G8-ryhmän kokouksessa. Tavoitteena on perustaa varhaisvaroitusjärjestelmä (ja/tai tukea köyhissä maissa olemassa olevia järjestelmiä), jota seuraisivat YK:n puitteissa käytävät kansainväliset koordinoitukeskustelut. Komitea on vielä vedonnut johdonmukaisuuteen EU:n tuen ja kauppapolitiikan välillä sekä kannustanut osuustoimintaan ja vapaaehtoiseen "fair trade"-merkin käyttöön.

5.1.2. Ulkoinen velka aiheuttaa kaksi suurta ongelmaa. Etenkin köyhiin kohdistuvat sosiaaliset vaikutukset ovat ensisijainen ongelma. Toinen ongelma on kuitenkin se, että ylivelkaantuminen estää ulkomaisia investointeja sekä velallismaan omia kasvuinvestointeja. Velkahuojennus on tärkeä investointien edistämisen helpottamiseksi ja pääomapakojen vähentämiseksi. Jos köyhät maat haluavat päästä köyhyydestä ja osallistua maailmankauppaan kaikkien talouksien yhteiseksi hyödyksi, niiden on pystyttävä houkuttelemaan investointeja ja laajentamaan talouksiaan. Velkahuojennus ei ole päämäärä itsessään vaan keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

5.1.3. Koska velkahuojennusprosessi on jo viivästynyt ja koska köyhyyden ongelma on ratkaistava kiireellisesti, komitea suosittaa välitöntä keskittymistä sosiaalisiin kysymyksiin.

### 5.2. Yhteiskunnalliset edellytykset ja kansalaisyhteiskunnan osallistuminen

5.2.1. Komitea tukee ajatusta velkataakan keventämisen kannustinjärjestelmästä maille, jotka ovat halukkaita sitoutumaan köyhyyden vähentämiseen, ihmisoikeuksien ja vähemmistöjen oikeuksien kunnioittamiseen sekä ja hyvään hallintotapaan. Köyhyyden vähentämiseen sitoutuneille maille tulisi tarjota kannustimia vähentämällä velanhoitomenoja huomattavasti HIPC-prosessin alusta alkaen. Jäljellä olevaa velkaa voitaisiin vähentää lyhennetyn prosessin lopussa. Prosessin kesto olisi korkeintaan kolme vuotta nykyisen kuuden sijasta.

Näin tehtäisiin sillä ehdolla, että kaikki velkajärjestelystä saava hyöty suunnattaisiin sosiaalisiin perustein köyhyyden vähentämistoimiin. Mikäli epäonnistuttaisiin velkahuojennuksen käyttämisessä yhteiskunnallisen edistyksen hyväksi, valtiollalle annettavaa apua pitäisi vähentää suhteellisesti ja käyttää hajautettujen hankkeiden tukemiseen välivaiheita.

5.2.2. Tavoite olisi kahtalainen. Ensinnäkin maiden vapauttaminen kohtuuttomista velanhoitomenoista HIPC-prosessin aikana. Velanhoitomaksuja vähennettäisiin huomattavasti niin että tällä hetkellä velan maksamiseen meneviä valtion varoja vapautuisi lisää erityisesti köyhyyden vähentämiseen. Hallituksen edellytettäisiin tekevän yhteistyötä lahjoittajien ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kanssa selkeiden köyhyyden vähentämissuunnitelmien kehittämiseksi. Säästyneet varat osoitettaisiin näihin suunnitelmiin ja niitä käytettäisiin kasvatamaan sosiaalimenoja sellaisissa kohteissa kuten peruskoulutus ja ammatillinen koulutus, perusterveydenhuolto, HIV/AIDS-ongelma ja myös muissa köyhyyden vähentämistöimissä kuten maaseutualueiden tiet, naisten ohjelmat, työpaikkojen luominen ja köyhien viljelijöiden maataloustuotannon tukeminen.

5.2.3. Toiseksi maiden velkataakkaa kevennettäisiin lisää lyhennetyn HIPC-prosessin lopussa (joka olisi korkeintaan noin kolmevuotinen), jolloin velkaa vähennettäisiin 100–150 prosenttiin viennin määrästä. Tämä toteutettaisiin sillä ehdolla, että velanhoidon säästöt käytettäisiin seuraavan viiden vuoden aikana investointeihin köyhyyden vähentämiseksi. Velkahuojennuksen on oltava lopullinen ja peruuttamaton, mikäli halutaan vakuuttaa sijoittajat siitä, että ollaan saavuttamassa pitkän aikavälin kestävä velkatilanne. Jos kuitenkin HIPC-prosessin aikana tai viiden vuoden kuluessa sen päättymisestä hallitukset vetäytyvät sitoumuksistaan kohdentaa anteeksiantetut velat köyhyyden vähentämiseen, lahjoittajien tulisi kohdentaa tulevat tuet ja lainat uudelleen suhteellisesti. Ne kohdennettaisiin hajautettuihin hankkeisiin. Tällaiset sitoumukset tulisi vakiinnuttaa osaksi järjestelyä. On muistettava, että nämä maat ovat tuen varassa vielä jonkin aikaa tulevaisuudessa ja hallitusten ja lahjoittajien välillä on edelleenkin tiiviit suhteet. Komitea kehottaa komissiota ja jäsenvaltioita luomaan yhteistyöjärjestelmän näiden suhteiden käyttämiseksi hyvän hallintotavan ja köyhyyden vastustamisen varmistamiseen. Sen puitteissa seuranta sekä talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirien osallistumista tulisi lisätä.

5.2.4. Maat ovat valmiita kohdentamaan velanhoidosta säästyneitä varoja köyhyysrahastoon. Tämän rahaston seurannasta huolehtisi hallituksen, lahjoittajan ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajista koostuva komitea. Talous- ja yhteiskuntaelämän etupiirien saaminen mukaan omatoimisiin ponnistuksiin tilanteen kohentamiseksi lisää luottamusta. Varoja jaettaisiin rahastosta kohteisiin, jotka kuuluvat valtion köyhyyden vähentämisen painopistealueisiin ja jotka myös lahjoittajat ja kansalaisyhteiskunta hyväksyvät. Tilinpitomenetelyjen on oltava tarkkoja, jotta hallintokulut saadaan pidettyä alhaisina.

5.2.5. Valtiolliset suunnitelmat kootaan usein alakohtaisista investointisuunnitelmista, kuten EU:n tukemista suunnitelmista esimerkiksi koulutuksen ja terveyden alalla, joille olisi tarkoituksenmukaista antaa rahoitusta mainitunlaisesta köyhyysrahastosta. Samanlaisia menetelmiä kehitettiin Ugandassa, missä hallitus suostui julkisesti kohdentamaan HIPC-aloitteen kautta säästetyt varat köyhyyden torjuntarahastolle. Rahastosta tuetaan valtiollista köyhyyden poistamiseen tähtävää toimitaohjelmaa. Lähestymistapaa on sovellettu onnistuneesti tänä aikana: esimerkiksi osa rahoituksesta on käytetty tukemaan hallituksen pyrkimyksiä tarjota peruskoulutus kaikille. Ilmoittautuminen peruskoulutukseen lisääntyi hiljattain noin kahdesta miljoonasta yli viiteen miljoonaan, kun hallitus poisti viralliset koulumaksut.

5.2.6. Komitea korostaa avoimuuden tarvetta, mukaan lukien selvät tilinpitomenettelyt hallitusten taholta. Tarvitaan myös yhteiskunnallisen suorituskyvyn osoittimia, jotka kertovat esimerkiksi terveydenhuollon saatavuudesta, työpaikoista, koulua käyvien lasten määrästä, koulunkäynnin loppuunsaattavien määrästä ja sukupuolten välisen kuilun suuruudesta. Menettelyjen on oltava hyvin tarkoin määriteltyjä väärinkäytön estämiseksi. Esimerkiksi ylimalkainen vaatimus terveystenon kasvatamisesta voidaan täyttää vaikkapa korottamalla lääkärin palkkoja. Sen sijaan lapsikuolleisuuden kaltaisia osoittimia seuraamalla saadaan selville arkielämän tosiasialliset parannukset. Kohteita ei myöskään saa olla liikaa, jotta tarkka seuranta olisi mahdollinen. Useimmat hallitukset ovat kehittäneet osoittimia näiden alojen seuraamiseksi. Keskeisiä tilastoja esitetään esimerkiksi UNDP:n kehitysohjelman vuosiraportissa (Human Development Report) ja Maailmanpankin vuosikertomuksessa.

5.2.7. Komitea kannattaa ehdotusta, että velkataakkaa ei huojennettaisi kehitysyhteistyöhankkeiden kustannuksella, etenkin sellaisten, jotka toimivat ruohonjuuritasolla, valtiotavallasta riippumattomien organisaatioiden voimin. Saksalainen puheenjohtajisto kehotti kaikkia lahjoittajia tukemaan Maailmanpankin HIPC-säätiötä vuonna 1999, jotta estettäisiin säätiön köyhille maille tarkoitettun tukiohjelman suuntaaminen muualle. Lisäksi yksinomaan velkataakan keventämisellä ei

asianomaisia maita auteta selviytymään köyhyydestä. Vaikka valtioiden hallitusten on turvattava poliittiset uudistukset ja resurssien tehokas käyttö, tarvitaan silti lisärahoitusta köyhyyden vähentämistavoitteisiin pääsemiseksi, kuten hallitukset sopivat YK:n maailman sosiaalisen kehityksen huippukokouksessa Kööpenhaminassa. EU:n tulisi edistää jäsenvaltioiden antaman tuen lisäämistä sekä kehitysaputavoitteen saavuttamista, joka on 0,7 prosenttia BKT:sta.

5.2.8. Velkahuojennuksen ohella on tärkeää ehkäistä velkakriisin uusiutuminen. Komission tulisi tukea maita velasta selviytymisen strategioiden parantamisessa ja niiden soveltamisessa. Sekä velkojilla että velallisilla on vastuunsa. On elintärkeää, että maat ottavat lainaa varovaisesti ja mikäli mahdollista erityisehdoin. Lainaa on otettava köyhyyden vähentämiseen keskittyviin aloitteisiin. Parlamenteilla ja järjestäytyneellä kansalaisyhteiskunnalla voi olla merkittävä rooli uuden lainanoton tarkkailussa. Samanaikaisesti tulisi aloittaa köyhyyden vähentämispöytäkirjojen seuranta sen varmistamiseksi, että budjettien osarahoituksella, velkahuojennuksella, tuella ja uudella lainanannolla saavutetaan toivotut tulokset.

## 6. Päätelmät

6.1. EU:lla on keskeinen rooli hyödynnettäessä tämänhetkistä mahdollisuutta sekä velan että köyhyyden vähentämiseksi. Komitea kehottaa komissiota olemaan aktiivisempi näissä kysymyksissä ja jäsenvaltioita koordinoimaan olemassa olevia resursseja ja etsimään uusia. EU:n tulisi toimia johtohahmona ja auttaa pohjustamaan muutoksia. Koska kaikki jäsenvaltiot eivät ole edustettuina G8-ryhmässä, EU:n tulisi erityisesti koordinoita EY:n ehdotuksia G8-ryhmälle siten, että ehdotukset eivät heikennä vaan vahvistavat toisiaan. Merkittävät ehdotukset on tehtävä kollektiivisesti ja myös Maailmanpankin ja IMF:n johtoelimissä. EU:n koordinoitulla velkapolitiikalla, joka on johdonmukainen EU:n lahjoittajan roolin kanssa (lahjoittajia ovat sekä komissio että jäsenvaltiot), voi olla tärkeä ja menestyksellinen asema OECD:n vuodelle 2015 asettamien, ihmiskunnan kehityksen kannalta ratkaisevien tavoitteiden saavuttamisessa.

Bryssel 27. toukokuuta 1999.

*Talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja*

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

**Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Taloukskat-  
saus vuodeksi 1999 – EU:n talous euron  
käytön alkuvaiheessa – Kasvun, työllisyyden ja vakauden edistäminen"**

(1999/C 209/13)

Euroopan komissio päätti 22. tammikuuta 1999 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 artiklan nojalla pyytää talous- ja sosiaalikomitean lausuntoa aiheesta "Taloukskat-  
saus vuodeksi 1999 – EU:n talous euron käytön alkuvaiheessa – Kasvun, työllisyyden ja vakauden edistäminen".

Asian valmistelusta vastannut "talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus" -jaosto antoi lausuntonsa 5. toukokuuta 1999. Esittelijä oli Vasco Cal.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26.–27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (touko-  
kuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 86 puolesta kuuden pidättyessä äänestyksestä.

## 1. Johdanto

1.1. Aluksi talous- ja sosiaalikomitea korostaa käsiteltävänä olevan taloukskat-  
sauksen merkitystä: se on ensimmäinen talous- ja rahaliiton kolmannessa vaiheessa tehty jäsenvaltioiden ja yhteisön talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja (joita tarkoitetaan EY:n perustamissopimuksen 103 artiklassa) valmisteleva raportti. Komiteaa ilahduttaa, että niin moni maa täytti rahaliiton ehdot. Se toivoo, että Kreikka ja ne maat, jotka halusivat toistaiseksi jättäytyä rahaliiton ulkopuolelle, voivat liittyä siihen pian.

1.2. 11 maan valuuttojen siirtyminen yhtenäisvaluuttaan tapahtui ilman ristiriitoja. Se aloittaa uuden vakauden aikakauden euroalueella ja myös sen ulkopuolella. Päätös tehtiin muodollisesti vuoden 1998 toukokuun alussa, ja se tuli voimaan 1. tammikuuta 1999. Rahoitusmarkkinoiden innostunut reaktio euron syntyyn heti aluksi on hyvin merkittävä asia.<sup>(1)</sup>

1.3. Vuotuisen taloukskat-  
sauksen julkaisemisen ja komitean työn päättymisen välisenä aikana talousennusteissa vuosiksi 1999 ja 2000 on ilmennyt merkittäviä suuntausmuutoksia. Komissio esitti Talouspolitiikan laajat suuntaviivat, ja Euroopan keskuspankki teki 8.4.1999 tärkeän rahapoliittisen päätöksen. Lopuksi saksalainen puheenjohtajisto esitti ehdotuksen eurooppalaiseksi työllisyyssojimuksiksi. Nämä erilaiset elementit on otettu huomioon lausuntoa valmisteltaessa.

## 2. Taloudellinen tilanne ja näkymät

### 2.1. Taloukskat- saus vuodeksi 1999

2.1.1. Komissio korostaa, että vuoden 1998 lopussa Euroopan unionin maat, mukaan lukien ne, jotka eivät ole (vielä)

liittyneet talous- ja rahaliittoon, ovat merkittävästi lähentyneet:

- inflaatio on matalimmillaan kolmeenkymmeneen vuoteen
- valtiontalouden alijäämä on laskenut alle kolmeen prosenttiin BKT:sta (se on laskenut 6,1 prosentista vuonna 1993 alle 2 prosenttiin vuonna 1998)
- kaiken kaikkiaan valtionvelka vähenee merkittävästi ennen kaikkea eniten velkaantuneissa maissa, varsinkin Belgiassa ja Italiassa
- valuuttakurssihäiriöt kuuluvat ainakin Emuun osallistuvissa maissa yhteisvaluutan ansiosta menneisyyteen
- pitkät korot ovat lähentymiskehityksen tuloksena noin neljässä prosentissa, ja reaalkorko, joka on noin kaksi prosenttia, on matalimmillaan kahteenkymmeneen vuoteen
- kansantaloudellisesta näkökulmasta yritysten kannattavuus on ylittänyt 1960-luvun täystyöllisyyden jakson tason.

2.1.2. Vuonna 1998 luotiin 1,7 miljoonaa uutta työpaikkaa, mutta työttömyys ei vähene läheskään riittävän nopeasti<sup>(2)</sup> Euroopan unionissa.

2.1.3. Kaikkien näiden perusedellytysten tulisi mahdollistaa – yhdessä kansainvälisen kehityksen, talouspolitiikan ja kuluttajien luottamuksen kanssa – sellaisen vakauden ja kasvun luominen, joka olisi omiaan vähentämään työttömyyttä olennaisesti noin kymmenessä vuodessa.

2.1.4. Aasian kriisi, joka on laajentunut Itä-Euroopan maihin ja saavuttanut nyt Etelä-Amerikan, merkitsee riskejä Euroopan unionille. Vuodeksi 1999 tehdyn taloukskat-  
sauksen mukaan tämä kansainvälinen tilanne vaarantaa Euroopan unionin kasvunäkymät. Tämän lisäksi kuluttajien ja taloudellisten toimijoiden epävarmuuden tunne lisääntyy.

<sup>(1)</sup> Komitea valmistelee tällä hetkellä oma-aloitteista lausuntoa Euroopan yhtenäisvaluutan ensimmäisistä kuukausista.

<sup>(2)</sup> Maittain ja alueittain vallitsee kuitenkin merkittäviä eroja.

2.1.5. Vuonna 1998 odotettua suurempi sisäisen kysynnän kasvu korvasi reilusti Aasian kriisin aiheuttamat haitat, ja EU:n vuosi päättyi noin kolmen prosentin kasvuun. Komissio ennustaa kuitenkin, että vuonna 1999 viennin väheneminen vaikuttaa myös varastojen muodostamiseen ja yritysten investointeihin ja että kasvunäkymät heikkenevät siksi merkittävästi. Talouspolitiikan yhdistelmä on toki höllentynyt vähenevän kysynnän vuoksi, mutta se on yhä liian passiivinen ulkoisten sokkien suhteen.

2.1.6. Periaatteessa EU:n on, edelleenkin komission mukaan, reagoitava mahdollisiin uhkiin soveltamalla tarkoitukseenmukaista talouspolitiikan yhdistelmää. Tämä koskee erityisesti makrotalouspolitiikkaa. Työmarkkinoiden ja rakennepolitiikan ponnistuksia on jatkettava tavara- ja palvelumarkkinoilla mutta myös yritysten innovaation alalla.

## 2.2. Kevään 1999 ennusteet vuosiksi 1999-2000<sup>(1)</sup>

2.2.1. Seuraavasta taulukosta käy selvästi ilmi talousnäkymien heikentyminen sitten syksyllä tehtyjen ennusteiden, jos kohta heikentyminen onkin itse asiassa varsin vähäinen ja paljolti ennakoitu.

2.2.2. Vuoden 1999 kasvunäkymät heikkenivät 2,7 prosentista 2,4 prosenttiin syksyn 1998 ennusteissa (jotka otettiin talouskatsaukseen vuodeksi 1999), ja kevään 1999 ennusteissa nämä näkymät heikkenivät edelleen 2,1 prosenttiin. Viimeisimmässä ennusteissa vuodeksi 2000 uskotaan kuitenkin 2,7 prosentin kasvuun.

<sup>(1)</sup> Julkaisu L'économie européenne - Supplément A - Tendances économiques - N:o 4 - huhtikuu 1999.

### Kevään 1999 ennusteiden tunnuslukuja - EU(15)<sup>(a)</sup>

				Kevät 1999		Ero syksyyn 1998 <sup>(b)</sup>	
	1996	1997	1998	1999	2000	1999	2000
BKT	1,8	2,7	2,9	2,1	2,7	- 0,3	- 0,1
Laiteinvestoinnit	3,9	5,0	8,4	3,8	5,3	- 1,4	0,8
Työllisyys	0,3	0,5	1,1	0,8	0,8	- 0,1	- 0,1
Työttömyys <sup>(c)</sup>	10,9	10,6	10,0	9,6	9,2	0,1	0,2
Inflaatio <sup>(d)</sup>	2,7	2,1	1,5	1,3	1,6	0,4	- 0,2
Julkistalouden alijäämä (% BKT:sta)	- 4,1	- 2,3	- 1,5	- 1,5	- 1,3	0,1	0,1
Julkinen velka (% BKT:sta)	72,8	71,7	69,7	68,6	67,0	- 0,3	- 0,2
Vaihtotase (% BKT:sta)	0,9	1,5	1,2	0,9	0,9	- 0,5	- 0,5
p.m. BKT euroalue (11)	1,6	2,5	3,0	2,2	2,7	- 0,4	- 0,2

<sup>(a)</sup> Vuotuinen vaihtelu prosenteissa, mikäli muuta ei ilmoiteta.

<sup>(b)</sup> Ein "+" ("−")-merkki tarkoittaa suurempaa (pienempää) positiivista tai pienempää (suurempaa) negatiivista lukua syksyyn 1998 verrattuna.

<sup>(c)</sup> Prosenttia aktiiviväestöstä.

<sup>(d)</sup> Yksityisen kulutuksen deflaatiokerroin.

Lähde: Euroopan komissio.

2.2.3. Komissio suhtautuu kansainväliseen tilanteeseen hie-man toiveikkaammin kuin ennen: Brasilian rahoituskriisi ei vaikuta leviävän, Kaakkois-Aasian maissa nähdään jo merkkejä talouselämän painajaisen päättymisestä ja tiettyjen alueen maiden valuutan arvo nousee, Japanissa on merkkejä talouden elpymisestä tämän vuoden toisesta vuosipuoliskosta lähtien ja - mikä tärkeintä - Yhdysvaltojen kasvu ei ole aloittanut "pehmeää laskuaan" ja jatkuu erinomaisesti.

## 2.3. "Komission 30. maaliskuuta 1999 antama suositus talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista"<sup>(2)</sup>

2.3.1. Komissio perustaa näkemyksensä talouskatsaukseen 1999 sekä kevään 1999 suhdannevaihteluennustuksiin, joiden

kehityssuunnat olivat selvästi ennustettavissa muutamia kuukausia aiemmin, ja kehottaa

- jäsenvaltioita harjoittamaan valtiontaloutta tervehdyttävää budjettipolitiikkaa vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisesti
- työmarkkinaosapuolia neuvottelemaan palkankorotuksista, jotka eivät olisi niin suuria, että ne vaarantaisivat hintatason vakauden ja yritysten kannattavuuden, mutta tarpeeksi suuria korottamaan reaali-palkkoja yksityisen kysynnän lisäämiseksi kuitenkin niin, että pysytään tuottavuuden kasvun puitteissa.

Täten Euroopan keskuspankki voisi EY:n perustamissopimuksen 105 artiklan mukaisesti tukea kasvuja ja työpaikkojen luomista vaarantamatta kuitenkaan hintatason vakautta.

<sup>(2)</sup> KOM(1999) 143 lopull.



2.3.2. Komissio kehottaa siis kaikkia toimijoita, työmarkkinaosapuolet mukaan lukien, aloittamaan kaikilla tasoilla laajan vuoropuhelun, jotta tehtäisiin kaikki mahdollinen työpaikkojen luomiseksi ja työttömyyden vähentämiseksi.

2.3.3. Wienin eurooppalaisen työllisyys sopimuksen mukaisesti talouspolitiikkojen koordinointi on toteutettava rinnakkain rakennetoimien kanssa tavara-, palvelu-, pääoma- ja työmarkkinoilla.

2.3.4. Komissio kannattaa investointien lisäämistä, mukaan luettuina yhteisötasoiset investoinnit (Euroopan laajuiset verkot) sekä hallitusten ja yksityisyriyten välisten kumppanuuksien välityksellä tehtävät investoinnit, kuten talous- ja sosiaalikomitea suosittaa.

2.3.5. Komissio antaa ensimmäistä kertaa erityissuosituksia kaikille jäsenvaltioille. Euro-alueeseen kuuluvia valtioita kehoitetaan jatkamaan talouden tervehdyttämistoimia vakaus- ja kasvusopimuksen hengessä ja muita maita jatkamaan lähentämispöytäkirjoja talous- ja rahaliiton jäsenyyden mahdollistamiseksi lähitulevaisuudessa. Kaikkien maiden on jatkettava omista lähtökohdistaan talouksiensa rakennemuutosten edellyttämien toimien toteuttamista, niin kuin Luxemburgin ja Cardiffin prosesseissa sovittiin.

#### 2.4. EKP:n interventio 8. huhtikuuta 1999

2.4.1. Euroopan keskuspankki laski 8. huhtikuuta peruskorkoa puoli prosenttia 3:sta 2,5:een. Talous- ja sosiaalikomitea oli antanut tämänsuuntaisia virikkeitä jo useiden kuukausien ajan ja on tyytyväinen EKP:n päätökseen. EKP ei esittänyt päätökselleen rahapolitiittisia perusteluja, mutta otti päättäväisesti vastuun EY:n perustamissopimuksen 105 artiklassa sille määrätystä tehtävästä viitaten tämänhetkisiin kasvu- ja työllisyysnäkyymiin yhteisössä. On aivan selvää, että EKP teki päätöksensä täysin itsenäisesti.

### 3. Talous- ja sosiaalikomitean havaintoja

3.1. Työttömyys hipoo edelleen 10 prosenttia aktiiviväestöstä ja koskettaa koko ajan enemmän tiettyjä ryhmiä kuten naisia ja nuoria sekä maatalouden tai teollisuuden rakennemuutosta läpikäyvien alueiden ihmisiä. Työttömyys on edelleen sietämättömällä tasolla (!) työllisyyden ensisijaisuutta korostavista periaatejulistuksista huolimatta.

(!) Maittain ja alueittain vallitsee kuitenkin merkittäviä eroja.

3.2. Komitea on komission kanssa pitkälle samaa mieltä talouspolitiikan vastuunjaosta Euroopan unionissa. TSK:n mielestä budjetti- palkka- ja rahapolitiikan toimijoiden on ponnisteltava yhdessä kasvuun ja työpaikkojen luomiseen tähtäävän dynaamisen toimintasuunnitelman menestyksekkääksi toteuttamiseksi:

- Jäsenvaltioiden harjoittama ja 104 a, b ja c artiklan kohdissa tarkoitettujen menettelyjen mukaan valvottu budjettipolitiikka ei ole vakauttamisessa tapahtuneesta huomattavasta edistymisestä huolimatta vielä saavuttanut vakaus- ja kasvusopimuksen edellyttämää toimintarytmiä. Näin ollen hallitukset voivat antaa automaattisten vakauttajien toimia niissä maissa, jotka ovat saavuttaneet (ainakin melkein) budjettitasapainon, mutta muissa maissa (kolmessa suurimmassa) hallituksilla on vähemmän liikkumavaraa.

- Palkkapolitiikka kuuluu olennaisesti työmarkkinaosapuolten toimialaan (vaikka jäsenvaltiot ovat edelleen tärkeitä toimijoita ensinnäkin työnantajina ja toiseksi työmarkkinoiden yhteisvastuullisina toimijoina). Se on antanut merkittävän ja rakentavan panoksen yhdistelmäpolitiikkaan ja auttanut näin EKP:tä säilyttämään valuuttojen vakauden ja jäsenvaltioita pitämään talousarvionsa paremmin aisoissa. Palkkapolitiikan avulla yritysten kannattavuus on pystytty palauttamaan korkeammalle tasolle kuin vuosina 1961-1973, vaikka erot ovatkin merkittävät alueittain ja aloittain. Sikäli kuin tuottavuuden kasvu sallii, palkkakehityksellä tulee edelleenkin tukea yksityistä kulutusta ja vahvistaa kuluttajien luottamusta.

- Euroopan keskuspankin (EKP) harjoittamalla rahapolitiikalla pyritään ensinnäkin hintatason vakauteen. Sikäli kuin rahan arvoa vaarantamatta on mahdollista, EKP voi kuitenkin tukea jatkuvasti ja samanaikaisesti kasvua ja työpaikkojen luomista perustamissopimuksen 105 artiklan nojalla, jossa puolestaan viitataan 2 artiklaan.

3.3. Yhteisön talouspolitiikan kolmesta johtohahmosta, EKP rahapolitiikan, jäsenvaltiot budjettipolitiikan vai työmarkkinaosapuolet palkkapolitiikan osalta, vain EKP voi reagoida nopeasti ulkoiseen uhkaan. Sen päätös korkotason laskemisesta (puoli prosenttia 8. huhtikuuta) vaikuttaa välittömästi rahan hintaan, mutta heijastuu täysipainoisesti kasvuun (0,2-0,3 %) vasta vuoden lopulla. Vaikka kansainvälisestä ympäristöstä aiheutuneet häiriötilat saatiin tasoitettua melko helposti vuonna 1998, kielteiset seuraukset kasvuun ja työllisyyteen ilmenivät vuonna 1999 eikä uusien uhkien mahdollisuutta pidä sulkea pois, sillä komissio ei ole voinut ottaa huomioon Kosovon sotatilan vaikutuksia 30. maaliskuuta julkaistuissa taloudellisissa ennusteissa.

3.3.1. Talous- ja sosiaalikomitea arvostaa komission pyrkimystä etsiä tämänhetkiseen tilanteeseen sopivaa politiikan yhdistelmää, mutta pahoittelee, että komissio ei erittele yksityiskohtaisemmin mahdollisia riskejä ja niiden torjuntakeinoja.

3.4. Tilanteen tekee vielä vakavammaksi se, että vuoden 1999 taloudellisia ennusteita on viime kuukausina usein tarkistettu alaspäin. Komitean mielestä tiettyjen tutkimuslaitosten pessimismi, jota tiedotusvälineet laajasti selostavat ja kommentoivat, ei ole omiaan rohkaisemaan yritysten johtoa ja kuluttajia investoimaan ja kuluttamaan. Lisäksi kansainvälistä ympäristöä koskevat komission pelot hallitsevat liikaa sen talouskatsauksessa vuodeksi 1999 esittämää diagnoosia kasvu- ja työllisyysnäköymien riskeistä EU:ssa. Komission 30.3.1999 antama suositus on monivivahteisempi, sillä tunnustaessaan, ettei ongelmia ole ratkaistu Venäjällä ja Latinalaisessa Amerikassa, se myöntää elpymisen merkit Japanissa ja Kaakkois-Aasiassa sekä kasvun jatkumisen Yhdysvalloissa, joka on yhä tärkein Euroopan unionin vientimarkkinoista. Sen lisäksi että Yhdysvallat on dynaamisen sisäisen kysynnän ansiosta kestänyt kansainväliset suhdanteet, se vaatii nyt Euroopan panosta kansainvälisen talouden elvyttämiseksi.

3.4.1. Itse asiassa unionin ulkopuolisten maiden kanssa käytävän kaupan osuus on alle 10 prosenttia EU:n BKT:sta. Kun kerran EU pystyi vuonna 1998 varsinkin sisäisen kysynnän lisääntymisen vuoksi reilusti korvaamaan Aasian maiden suhteista johtuvat ongelmat. Pitäisi tehdä kaikki voitava, jotta saataisiin vielä tänä vuonna lisättyä sisäistä kysyntää ja investointeja<sup>(1)</sup>. Euron syntymä sekä kasvu- ja työllisyysstrategian luominen velvoittavat EU:ta ryhtymään kaikkiin toimiin, joilla vakautta vaarantamatta turvataan pääomamarkkinoiden tehokas toiminta siten, että pääomavirrat saadaan muunnettua tuottaviksi investoinneiksi.

3.4.2. Pääomien pakoa vaikeuksissa olevista unionin ulkopuolisista maista vastaavat pääomien virtaukset Yhdysvaltoihin ja Euroopan unioniin, missä ne etsivät turvaa ja edistävät investointeja. Euron käyttöönoton vahvistama Euroopan taloudellinen ulottuvuus ei enää salli ulkoisten tekosyiden käyttämistä heikon sisäisen tuloskehityksen perustelemiseksi. Euroopalla taloudellisena kokonaisuutena on hyvät kasvun mahdollisuudet, ja talouspolitiikan laajoissa suuntaviivoissa tulisi ehdottaa tarpeellisia toimia näiden mahdollisuuksien hyödyntämiseksi.

3.5. Budjettipolitiikan osalta komitea toteaa, että jäsenvaltioiden vajeiden väheneminen ei vielä täysin täytä vakausta ja kasvusopimuksen vaatimuksia, mikä kaventaa budjettipolitiikan liikkumavaraa. Lisäksi on syytä suunnata julkisia menoja nykyistä enemmän investointeihin (muun muassa henkilöre-

sursseihin tietoyhteiskunnan kehittämiseksi) kasvun ja työpaikkojen luomisen edellytysten parantamiseksi. Yhteisön tasolla Euroopan laajuisia verkkoja koskevien ohjelmien rahoituksen nopeuttaminen voisi edistää prosessia suuresti.

3.5.1. Tällä vastuullisella budjettipolitiikalla, jota täydentää edellä 3.2 kohdassa selostetun tarkoituksenmukaisen palkkapolitiikan kehitys, luodaan tarpeelliset edellytykset EKP:n rahapolitiikalle, jotta se voi – nyt kun inflaatiopaineita ei ole – käyttää kaiken liikkumavaransa tukeakseen kasvua ja työllisyyttä, kuten perustamissopimuksen 2 ja 105 artiklassa edellytetään. EKP:n 8. huhtikuuta tekemä päätös korkoprosentin laskusta oli oikeansuuntainen, mutta herää kysymys, pitäisikö EKP:n ennakoita enemmän suhdannekehitystä lähettääkseen markkinoille myönteisen signaalin luottamuksen vahvistamiseksi.

3.5.2. Vuonna 1998 teollisuuden tuotantohinnat kehittyivät negatiivisesti: -2,2 prosenttia koko EU:ssa. Tiettyissä maissa kuluttajahintojen kehitys antaa aihetta pelätä deflaatiota. Näissä maissa vaaditaan siis vähemmän tiukkaa politiikkaa kysynnän lisäämiseksi ja laman välttämiseksi.

3.5.3. Muissa maissa, joissa inflaatio pyrkii kiihtymään nopeammin, vaaditaan tiukempaa politiikkaa. On selvää, että EKP:n on harjoitettava sellaista rahapolitiikkaa, jossa otetaan huomioon Emun kaikkien jäsenvaltioiden etu.

3.6. Komitea kehottaa komissiota esittämään vuosikatsauksessaan keskipitkän aikavälin hahmotelmia, joiden avulla edistettäisiin makrotaloudellista päätöksentekoprosessia.

3.7. Komitean mielestä Euroopan unionin tulisi asettaa tavoitteekseen ainakin 3,5 prosentin kasvu keskipitkällä aikavälillä, jotta noin kymmenessä vuodessa luotaisiin riittävästi työpaikkoja työttömyyden vähentämiseksi nykyiseltä tasolta kolmeen tai neljään prosenttiin ja työllisyysasteen nostamiseksi lähemmäs 70 prosenttia. Näin komissio esitti syksyllä 1997 ensimmäisessä ehdotuksessaan työllisyyspolitiikan suuntaviivoiksi.

3.7.1. Tämän kehityksen täytyy perustua investointien jatkuvaan kasvuun (noin 7 prosenttia vuodessa, jotta siirryttäisiin tämänhetkisestä 19 prosentista BKT:sta 22–23 prosenttiin BKT:sta) tarvittavien työpaikkojen luomiseksi ja sen välttämiseksi, että tuotantokapasiteetin puute synnyttäisi inflaatiopaineita. Pitkien korkojen taso ja yritysten kannattavuus ovat tällä hetkellä suotuisia. Täytyy vain löytää talouspolitiikka, joka mahdollistaa kestävä kasvun ja kysynnän tarkoituksenmukaisen kehityksen. Tällaista politiikkaa on tuettava Cardiffin prosessin aloittamien reformien kaltaisilla talousuudistuksilla. Uudistuksilla pyritään parantamaan kilpailukykyä sekä tavara-, palvelu- ja pääomamarkkinoiden toimintaa.

(1) Ks. 2.7.1998 annettu talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Eurooppa taloudellisena kokonaisuutena – poliittinen haaste". EYVL C 284, 14.9.1998.

3.7.2. Julkiset investoinnit ovat useissa jäsenvaltioissa kärsineet pyrkimyksistä saavuttaa lähentymiskriteerit Emun kolmanteen vaiheeseen siirtymiseksi. Komitea vaatii siis, että budjettipolitiikalla suositaisiin investointeja nykyistä enemmän. Hallitusten tulisi tukea erityisesti yksityisen ja julkisen sektorin yhteisiä investointihankkeita.

3.7.3. Komitean mielestä tulisi tehdä kaikki voitava sisäisen kysynnän edistämiseksi. Tässä yhteydessä ja talousarvion rajoitteet ja talousarvion tuloja tasaava rooli huomioon ottaen sekä yritysten että kotitalouksien verorasituksen keventäminen saattaisi elvyttää investointeja sekä yrittäjien ja kuluttajien luottamusta. Komitea on jo vuosia vaatinut työvoimavaltaiten tuotteiden ja palvelujen alv-prosenttien alentamista tietyin edellytyksin niissä jäsenvaltioissa, jotka näin haluavat. Komitea on tyytyväinen komission asiaan liittyvään direktiiviehdotukseen, josta se on antanut varsin myönteisen lausunnon<sup>(1)</sup>.

3.7.3.1. Komitea toivoo, että verorasituksen (verot ja sosiaaliturvamaksut prosentteina BKT:sta<sup>(2)</sup>) lisääntyttä 1970-luvulla (noin 36–46 prosenttia BKT:sta lähinnä siksi, että sosiaaliturvajärjestelmään maksavien määrä vähenee ja sosiaalikulut kasvavat) ja jähmetyttyä paikalleen 1990-luvun puoliväliin asti suuntauksessa tapahtuu nyt käänne. Komission ennusteiden mukaan koko unionin verorasitus, joka oli 46,7 prosenttia BKT:sta vuonna 1996, oli 46,3 prosenttia vuonna 1998 ja olisi 45,7 prosenttia vuonna 2000, vaikka verorasitus ei olekaan alkanut laskea eräissä jäsenmaissa. Komitea toivoo, ettei verojen aleneminen merkitse sosiaalietuuksien heikentymistä, sillä ne ovat yksi Euroopan sosiaalimallin perustekijöitä.<sup>(3)</sup>

3.8. Talous- ja sosiaalikomitea on yhä sitä mieltä, että talouskasvu on olennaista riittävän työllisyyden luomiseksi, mutta katsoo myös, että rakenne- ja työmarkkinatoimet ovat tärkeä ja välttämätön täydennys työllisyysilanteen merkittäväksi parantamiseksi. Talouspolitiikan laajojen suuntaviivojen ja työllisyyspolitiikkaa koskevien suuntaviivojen<sup>(4)</sup> soveltamiseksi täytyy siis käyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Komitea on tyytyväinen siihen, että rakennepolitiikka, joka on kuulunut tähän saakka vain jäsenvaltioiden toimivaltaan, on yhä enemmän yhteinen, koordinoitua vaativa huolenaihe.

3.8.1. Komitea katsoo, että jäsenvaltioiden työllisyyden toimintaohjelmien pitäisi pohjautua Luxemburgissa vuonna 1997 aloitettuun prosessiin, jolla pyritään: ammatillisen sopeuttamisen parantamiseen (koulutus jne.), yrittäjähengen kehittämiseen, yritysten ja niiden työntekijöiden mukautumiskyvyn edistämiseen sekä tasavertaisten mahdollisuuksien politiikan vahvistamiseen. Prosessia täydennettiin Wienissä joulukuussa 1998 tarkistamalla verohelpotusten ja avustusten järjestelmää, jotta työelämän ulkopuolella olevia yllytettäisiin ottamaan työtä vastaan ja työnantajia luomaan työpaikkoja, rohkaisemalla ikääntyneitä työntekijöitä osallistumaan aktiivisemmin työelämään, kannustamalla osallistumista yhteiskuntaelämään ja edistämällä heikossa asemassa olevien tasavertaisia mahdollisuuksia.

3.8.2. Rakennepolitiikan avulla on lisäksi valvottava, että kasvu täyttää myös ympäristönsuojelun asettamat vaatimukset.

3.8.3. Tietyissä olosuhteissa työolojen joustavuuden lisääminen voi edistää työllistettävyyttä. Komitea katsoo, että suurempi eriyttäminen palkkakustannusten hierarkiassa voisi edistää työllisyyttä kasvupolitiikassa. Pienimpien tulojen pienentämisen ja ”työssäkävien köyhien” ilmion välttämiseksi, mutta myös kysynnän ja näin ollen kasvun piristämiseksi, komitea suositaa, että vähennettäisiin palkka-asteikon alapäässä olevia välillisiä palkkakustannuksia, jotta rohkaistaisiin yrityksiä palkkaamaan nuorta ja vähän koulutettua työvoimaa. Tämän toimenpiteen puolesta puhuttiin jo Delorsin valkoisessa kirjassa. Komitea toteaa, että komissio palaa kysymykseen 30. maaliskuuta 1999 talouspolitiikan laajoista suuntaviivoista antamassaan suosituksessa.

3.8.4. Ammatillinen ja yleissivistävä sekä jatkuva koulutus ovat kuitenkin työttömyyden torjunnan keskeisiä tekijöitä: 20 prosenttia työttömyydestä johtuu pääasiassa suhdannevaihteluista, ja jäljelle jäävistä 80 prosentista puolet voidaan poistaa työllistämällä käytettävissä oleva (lyhytaikaisen koulutuksen avulla) ja työn vastaanottamiseen halukas työvoima. Toiselle puolelle, joka käsittää pitkäaikaistyöttömät, koulutus on erittäin tärkeää. Suhdannevaihteluista riippumattoman, lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä poistettavan työttömyyden ratkaisemiseksi on kuitenkin luotava työpaikkoja, mikä edellyttää lisäkasvua<sup>(5)</sup>.

3.9. Komissio korostaa perustellusti, että rahoitusmarkkinoiden liian nopea liberalisointi (tarkoituksenmukaisten suoja-keinojen puuttuminen) on vaara hiljattain teollistuneille maille. Pankkien ja valvontaelinten perusrakenne on nimittäin usein

(1) 26.5.1999 annettu lausunto aiheesta ”Ehdotus – neuvoston direktiivi – direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta sisällyttämällä siihen mahdollisuus soveltaa kokeiluluontoisesti alennettua arvonlisäverokantaa erityisen työvaltaisiin palveluihin”.

(2) Ks. liite 1.

(3) Komitea palaa veroasiaan erillisessä lausunnossa.

(4) Komitea hyväksyi 26.–27. toukokuuta 1999 pidetyssä täysistunnossa lausunnon aiheesta ”Vuoden 1999 työllisyyspolitiikkaa koskevien suuntaviivojen toteuttaminen”.

(5) Komissio arvelee, että 11 prosentin työttömyydestä 4,5 prosenttia on rakenteellista, ja sen poistaminen edellyttää mm. ammatillista koulutusta. Muut työttömät voisivat ottaa työpaikkoja vastaan, jos niitä luotaisiin. Heistä kaksi prosenttia voisi ottaa työtä vastaan heti, ja loput lyhyen koulutusjakson jälkeen.

riittämätön pääomien viennin ja tuonnin tukemiseksi äärimmäisen globalisoituneilla rahoitusmarkkinoilla. Haluamatta kyseenalaistaa pääomien liikkeiden vapauttamiseen liittyviä saavutuksia komitea katsoo, että komission pitäisi selvittää, missä määrin unionin ulkopuolisissa maissa havaittuja puutteita esiintyy myös Euroopan unionissa. Pitäisi pohtia myös kansainvälisiä järjestelyjä ja rahoituslaitosten toiminnan koordinaointia.

3.9.1. G7-maiden valtiovarainministerien ja keskuspankkien pääjohtajien pyynnöstä hiljattain laaditussa raportissa<sup>(1)</sup> ehdotetaan perustettavaksi rahamarkkinoiden vakautta käsittelevä foorumi G7:n tasolle sekä eräitä kansainvälisiä toimieliimiä. Komitea toivoo, että Euroopan unioni ja Emu esittävät aktiivista roolia tässä yhteydessä.

3.10. Komission talous- ja rakenneuudistuksia käsittelevissä kertomuksissa (Cardiff I ja Cardiff II)<sup>(2)</sup>, joista komitea on antanut lausunnon<sup>(3)</sup>, analysoidaan sisämarkkinoiden toteuttamisen edistymistä ja euron käyttöönoton vaikutuksia. Kertomuksissa painotetaan työn verotuksen keventämiseen tähtäävän verouudistuksen tärkeyttä. Samalla on edelleen otettava huomioon talousarvion tervehtyttämisen tarve.

#### 4. Päätelmät

4.1. Komitean mielestä talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja<sup>(4)</sup> tulisi käyttää välineenä työllisyys sopimuksen toteuttamiseksi. Komitea on tyytyväinen siihen, että komissio on tästä samaa mieltä suosituksessaan talouspolitiikan laajoiksi suuntaviivoiksi. Työllisyys sopimus on nimittäin suunniteltu talous- ja yhteiskuntaelämän eri toimijoiden väliseksi yhteistyöprosessiksi, ja sen tulisi perustua talouspolitiikan koordinointiin sekä taloudellisella että rakenteellisella tasolla. Luxemburgissa esitettyjen työmarkkinapoliittisten toimien, joita täydennettiin Cardiffissa sovitulla rakenteellisella ohjelmalla, tulisi täydentää tarkoituksenmukaista talouspolitiikan yhdistelmää, joka kattaa budjettipolitiikan, rahapolitiikan ja tulopolitiikan. Näin voidaan luoda luottamuksen ilmapiiri, joka stimuloi kulutusta ja investointeja ja siis elvyttää työllisyyttä kestävästi.

(1) "Kansainvälinen yhteistyö ja koordinaointi rahoitusmarkkinoiden ohjauksen ja valvonnan alalla", Saksan keskuspankin pääjohtajan Hans Tiemeyerin raportti.

(2) "Talousuudistus: kertomus yhteisön tuote- ja pääomamarkkinoiden toiminnasta" (KOM(1999) 10 lopull., 20.1.1999) ja "Komission kertomus - Talous- ja rakenneuudistus EU:ssa" (KOM(1999) 61 lopull., 17.2.1999).

(3) 26.5.1999 annettu lausunto.

(4) Todettakoon, että Euroopan parlamentin 11.2.1999 antamassa päätöslauselmassa kannatetaan - TSK:n aiemmissa lausunnoissa esitettyä - ajatusta, jonka mukaan komission tulisi tehdä talouspolitiikan laajoja suuntaviivoja koskevia ehdotuksia, jotka neuvosto hyväksyisi määränemistöllä parlamentin sekä talous- ja sosiaalikomitean puoltavan lausunnon jälkeen.

4.2. Komitea toivoo, kuten komissiokin yllämainitussa suosituksessaan, että kaikki talouspolitiikan toimijat, hallitukset, Euroopan keskuspankki ja työmarkkinaosapuolet, voisivat työskennellä yhdessä dynaamisen ja keskipitkällä aikavälillä kestävä työllisyys sopimuksen toteuttamiseksi. Komitea on paljolti huolissaan samoista asioista kuin komissio suosituksessaan, mutta korostaa, että talouspolitiikan koordinoinnin ja eurooppalaisen työllisyys sopimuksen todellinen onnistuminen riippuu ennen kaikkea edellä mainituista toimijoista.

4.2.1. Budjettipolitiikkaa koskevissa maakohtaisissa suosituksissa toistetaan paljolti vakaus- ja lähentymisohjelmiin sisältyneitä määräyksiä. Ohjelmissa ei oteta huomioon talouden suhdanteiden heikkenemistä eikä Balkanin sotatilaa. Maakohtaisissa suuntaviivoissa ei käsitellä roolia, jonka budjettipolitiikka voi saada julkisten investointien välityksellä.

4.2.2. Tavara- ja pääomamarkkinoiden osalta komissio toistaa Cardiff II:n raportin ja maakohtaisen selvityksen tulokset. Suosituksissa ei siis käsitellä, millaisia saattotoimia tarvitaan, jotta sisämarkkinat edistäisivät sosiaalista koheesiota ja työpaikkojen luomista kaikilla alueilla.

4.2.3. Työmarkkinoiden osalta tietyille maille osoitetut suositukset koskevat arkaluontoisia kysymyksiä kuten sosiaaliturvajärjestelmän tervehtyttämistä ja työmarkkinoiden joustavuutta. Nämä kysymykset kuuluvat kuitenkin kaikissa jäsenvaltioissa työmarkkinaosapuolten itsemääräämisoikeuden ja/tai työmarkkinaosapuolten ja hallituksen välisen vuoropuhelun piiriin, ja ne ovat tällä hetkellä (työehtosopimus)neuvottelujen tai lainsäädännön kohteena valtaosassa jäsenvaltioita.

4.3. Kasvuennusteiden synkentäminen kansainvälisen tilanteen vuoksi uhkaa vaikuttaa liian kielteisesti luottamuksen ilmapiiriin yrityksissä. Täytyy kuitenkin tunnustaa, että ulkomaankauppa vaikuttaa vain pieneen osaan (10 prosenttia) Euroopan unionin BKT:sta. Komitea päättelee tästä, että vielä tänä vuonna on tehtävä kaikki mahdollinen sisäisen kysynnän ja investointien lisäämiseksi.

4.4. Komitean mielestä komission olisi tehtävä kaikkensa näinä rahamarkkinoiden häiriöiden aikoina, jotta yhteisön toimielimet ja Emu voisivat vaikuttaa olemassa olevilla ja perustettavilla kansainvälisillä foorumeilla.

4.5. Talous- ja sosiaalikomitea on tyytyväinen EKP:n 8. huhtikuuta 1999 tekemään koronlaskupäätökseen. Kun yhtäältä hallitukset ovat saavuttaneet edistystä budjettialijäämien vähentämisessä ja valvonnassa ja toisaalta työmarkkinaosapuolet ovat päättäneet palkkakehityksestä, Euroopan kes-

kuspankki edistää tällä tavoin aktiivisesti pyrkimyksiä saavuttaa vakauteen ja työpaikkojen luomiseen suuntautuva kestävä kasvu. EKP:n toteuttama korkotason huomattava lasku nimitäin edistää investointeja ja yksityistä kysyntää.

4.6. Makrotaloudellinen vuoropuhelu, joka parantaisi palkkahityksen sekä budjetti- ja rahapolitiikan koordinoitua

edistään kasvua ja työllisyyttä, vaatii toimielimien välisiä järjestelyjä. Vähintään kahdesti vuodessa järjestettävään vuoropuheluun on saatava mukaan neuvosto, komissio, Euroopan keskuspankki ja työmarkkinaosapuolet niin teknisellä kuin poliittisella tasolla.

Bryssel 27. toukokuuta 1999.

Talous- ja sosiaalikomitean

puheenjohtaja

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

LIITE

talous ja sosiaalikomitean lausuntoon

Makrotalouden rakenteellisia piirteitä: yhtäläisyyksiä ja eroja

1998	B	D	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	euro- alue
Osuus BKT:sta <sup>a)</sup>	3,9	33,0	8,6	22,2	1,3	18,1	0,3	5,9	3,3	1,7	1,9	100
Avoimuus <sup>b)</sup>	25,6 <sup>c)</sup>	12,6	8,7	10,2	38,7	10,3	—	24,2	11,4	9,6	20,5	12,9
Keskin. kauppa <sup>d)</sup>	39,3 <sup>c)</sup>	10,2	11,5	10,9	19,6	9,2	—	29,9	19,0	19,0	9,9	13,1
KPBM <sup>e)</sup>	18,2	19,5	21,1	17,1	19,3	16,8	22,7	20,0	24,1	25,7	17,5	18,8
— josta julk. sektori <sup>f)</sup>	1,5	1,8	3,0	2,8	2,5	2,3	5,0	2,5	2,0	4,1	2,7	2,3
Palkka/työntekijä <sup>g)</sup>	123	109	74	110	94	90	127	112	103	43	100	100
Tuottavuus <sup>h)</sup>	116	111	71	112	106	93	125	116	110	41	106	100
Yksikkötyö-kust. <sup>i)</sup>	105	98	104	99	90	98	102	97	94	105	95	100
Verorasitus <sup>j)</sup>	48,3	42,2	36,9	47,6	32,3	42,9	42,5	44,5	46,5	36,5	46,5	43,4
Työttömyysaste <sup>k)</sup>	8,3	9,7	18,9	11,7	8,7	12,0	2,4	4,0	4,4	5,7	11,6	11,0
Työllisyysaste <sup>l)</sup>	57,3	61,8	48,6	60,1	57,8	51,3	60,6	66,7	69,9	67,5	63,9	58,0
TT-vastaava <sup>m)</sup>	53,0	55,7	46,3	55,4	53,7	49,8	58,1	53,0	65,0	64,6	60,7	53,6

<sup>a)</sup> Vuoden 1998 nimellinen BKT ecuna.

<sup>b)</sup> Euroalueen ulkopuolisen tavaraviennin ja -tuonnin keskiarvo prosentteina BKT:sta.

<sup>c)</sup> Tieto koskee Belgiaa ja Luxemburgia.

<sup>d)</sup> Euroalueen sisäisen tavaraviennin ja -tuonnin keskiarvo prosentteina BKT:sta.

<sup>e)</sup> Kiinteän pääoman bruttomuodostus käypään hintaan prosentteina BKT:sta.

<sup>f)</sup> Julkisyhteisöt prosentteina BKT:sta.

<sup>g)</sup> Työvoimakustannukset työntekijää kohti, käypää ecua, euroalue = 100.

<sup>h)</sup> Nimellinen BKT työllistettyä kohti, käypää ecua, euroalue = 100.

<sup>i)</sup> Kahden edeltävän rivin lukujen suhde.

<sup>j)</sup> Välittömät ja välilliset verot ja sosiaalivakuutusmaksut yhteenlaskettuna, julkisyhteisöt prosentteina BKT:sta.

<sup>k)</sup> Eurostatin määritelmä; aste, prosentteina työvoimasta.

<sup>l)</sup> Työllisyys, prosentteina työikäisestä väestöstä, esikuva: vuoden 1997 tiedot.

<sup>m)</sup> Työllisyysaste; täyttä työaikaa vastaava; vuoden 1997 tiedot.

Lähde: Komissio.

Tanska	68,5
Kreikka	55,4
Yhdistynyt kuningaskunta	60,2
Ruotsi	51,6

PS: Komitea toivoo, että komissio laatii tämän taulukon vastedes kaikista jäsenmaista eikä ainoastaan edellä mainituista yhdestätoista.

## Talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Vuoden 1999 työllisyyspolitiikkaa koskevien suuntaviivojen toteuttaminen"

(1999/C 209/14)

Talous- ja sosiaalikomitea päätti 28. tammikuuta 1999 työjärjestyksensä 23 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaa lausunnon aiheesta "Vuoden 1999 työllisyyspolitiikkaa koskevien suuntaviivojen toteuttaminen".

Asian valmistelusta vastannut "työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus" -jaosto antoi lausuntonsa 6. toukokuuta 1999. Esittelijä oli Ursula Engelen-Kefer.

Talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 26. ja 27. toukokuuta 1999 pitämässään 364. täysistunnossa (toukokuun 27. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 105 ääntä puolesta, 6 vastaan 11:n pidättyessä äänestämästä.

### 1. Johdanto

1.1. Amsterdamin sopimukseen sisällytetyn työllisyyttä koskevan osaston sekä marraskuussa 1997 pidetyn Luxemburgin työllisyyshuippukokouksen myötä käynnistettiin peruuttamaton prosessi, jossa jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikat koordinoidaan Euroopan tasolla. Tavoitteena on vähentää tuntuvasti Euroopan korkeana jatkuvaa työttömyyttä. Jäsenvaltiot pitävät nyt "työllisyyden edistämistä yhteistä etua koskevana asiana" (Amsterdamin sopimuksen 126 artikla). Työllisyyttä koskevaan osastoon sisältyvät koordinoitujen eurooppalaisen työllisyysstrategian tavoitteet ja menettelyt toteutettiin ensimmäisen kerran vuoden 1998 työllisyyspolitiikkaa koskevissa suuntaviivoissa sekä jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmissa.

1.2. Luxemburgin suuntaviivojen painopisteet — työllistävyyden parantaminen, yrittäjyyden edistäminen, yritysten ja yrittäjien sopeutumiskyvyn kehittäminen sekä yhtäläisten mahdollisuuksien vahvistaminen — ovat tärkeitä seikkoja, joilla parannetaan työttömien paluuta työelämään ja luodaan uusia työpaikkoja. Kaikki jäsenvaltiot esittivät lyhyessä ajassa kansalliset toimintasuunnitelmansa vuoden 1998 työllisyyspolitiikan suuntaviivojen toteuttamiseksi, mikä sinänsä on jo edistysaskel. Erityisen tehokkaaksi on osoittautunut se, että suuntaviivoissa asetetaan useita aloja koskevat konkreettiset ja tarkistettavissa olevat tavoitteet. Esimerkkinä mainittakoon niiden työttömien osuus, joiden on määrä hyötyä aktiivisista työmarkkinapoliittisista toimista työllistävyytensä parantamiseksi. Neuvoston päätöslauselmassa vuoden 1999 työllisyyttä koskevista suuntaviivoista "jäsenvaltioita pyydetään asettamaan itselleen kansallisia tavoitteita, joita voitaisiin mahdollisuuksien mukaan ja tarvittaessa kvantifioida".

1.3. Talous- ja sosiaalikomitean mielestä on kuitenkin saavutettava yksimielisyys siitä, mitä aktiivisilla työmarkkinapoliittisilla toimilla tarkoitetaan. On myös varmistettava tilastojen vertailtavuus sekä asianomaisten indikaattorien objektiivisuus. Lisäksi komitea ehdottaa, että tehdään laatuanalyysija tai annetaan niiden valmistelu jäsenvaltioiden tehtäväksi, jotta työllisyyden tukemisessa saavutettuja tuloksia voidaan arvioida entistä paremmin.

1.4. Vuoden 1999 työllisyysuuntaviivoissa, jotka hyväksyttiin Wienin huippukokouksessa 11.-12. joulukuuta 1998, korostetaan, "että Luxemburgin prosessin onnistuminen tulevaisuudessa riippuu paljolti kaikkien osallistuvien tahojen eli neuvoston, komission, Euroopan parlamentin, työmarkkinaosapuolten, Euroopan keskuspankin ja Euroopan investointipankin laajasta ja intensiivisestä vuoropuhelusta". Saksan ehdotuksesta mukaan otettiin seuraava uusi kappale: "Wienissä kokoontunut Eurooppa-neuvosto antoi neuvostolle ja komissiolle tehtäväksi raportoida Kölnissä kokoontuvalle Eurooppa-neuvostolle eurooppalaisen työllisyyspolitiikan laatimisesta osana Luxemburgin prosessia".

1.5. Wienin huippukokouksessa annetun tehtävän puitteissa talous- ja sosiaalikomitea haluaa Euroopan järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan foorumina antaa erityisen panoksen Euroopan työllisyysstrategiasta käytävän keskustelun vahvistamiseksi. Komitea haluaa panoksellaan aloittaa parhaita käytänteitä koskevan syvennetyn kokemusten vaihdon, jolla vaikutetaan työllisyyspolitiikan suuntaviivojen toteuttamiseen. Kokoonpanonsa vuoksi komitealla on tähän hyvät mahdollisuudet, sillä siinä on perinteisten työmarkkinaosapuolten ohella edustettuina myös muita merkittäviä talous- ja yhteiskuntaelämän organisaatioita. Tähän liittyen on toteutettu kuulemistilaisuus, jossa käsiteltiin Euroopan työllisyysstrategian neljän pilarin alaan kuuluvia valikoituja malliesimerkkejä. Talous- ja raha-asioita sekä työllisyys- ja sosiaalasioita käsittelevät neuvostot ovat esittäneet Euroopan työllisyyspolitiikkaa koskevassa yhteisessä kertomuksessaan esimerkkejä parhaista käytänteistä Euroopan työllisyyspoliittisten suuntaviivojen neljän pilarin aloilta, ja ne otettiin huomioon kuulemistilaisuudessa.

### 2. Vuoden 1999 työllisyyspoliittisten suuntaviivojen arviointi ja toteuttaminen

2.1. Talous- ja sosiaalikomitea perustelee oma-aloitteista lausuntoaan Amsterdamin sopimuksen 128 artiklan 2 kohdalla, jonka mukaan neuvosto kuulee talous- ja sosiaalikomiteaa ennen työllisyyspolitiikkaa koskevien suuntaviivojen vuosittaista vahvistamista.

2.2. Komitea on tyytyväinen komission lähtökohtaan säilyttää vuoden 1999 työllisyyspoliittisissa suuntaviivoissa periaatteessa neljä painopistealaa ja siten asettaa Luxemburgin prosessin vahvistaminen ja syventäminen etualalle. Komitea pitää seuraavia täydennyksiä ja konkretisointeja järkevinä ja kannattaa niitä erityisesti:

- verotus- ja maksujärjestelmien uudistus
- alvelualan työllistämismahdollisuuksien hyödyntäminen
- jatkuvaa kouluttautumista koskevien toimien vahvistaminen erityisesti tietotekniikan kehitystä ajatellen
- vammaisten ja etnisten vähemmistöjen integroiminen
- työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen parantaminen.

2.3. Oleellinen edellytys työllisyyden parantamiselle on kääntää unionissa vallitseva suuntaus, johon kuuluu työn verotuksen ja pakollisten maksujen lisääntyminen<sup>(1)</sup>. Komitea onkin tyytyväinen vuoden 1999 työllisyyspolitiikan suuntaviivojen täsmennykseen, jonka mukaan jäsenvaltiot tarkistavat verotus- ja etuusjärjestelmiään sen mukaan, kannustavatko ne ja millä tavoin ne kannustavat työttömiä aloittamaan työnteon ja työnantajia luomaan uusia työpaikkoja<sup>(2)</sup>. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan tule heikentää työttömille suunnattuja sosiaalipalveluja. Komitean mielestä on myös erityisen tärkeää, että pimeän työn vastaisiin toimiin kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota.

2.4. Euroopan työllisyysongelman yhtenä syynä on kansainvälisesti verraten keskimääräistä suppeampi palveluala, sosiaaliset sekä ympäristöön ja teollisuuteen liittyvät palvelut mukaan luettuina. Näin ollen onkin johdonmukaista, että suuntaviivoissa kehoitetaan jäsenvaltioita kehittämään ”puite-edellytykset, joiden avulla hyödynnetään kaikki mahdollisuudet työllistymiseen palvelualalla ja teollisuuteen liittyvissä palveluissa”. Suuntaviivoissa korostetaan, että tietoyhteiskunnan, sosiaalialan ja ympäristösektorin tarjoamien työllistämismahdollisuuksien käyttäminen on erityisen tärkeää luotaessa uusia työpaikkoja. Myöskään julkisen sektorin yhteiskunnallista ja työllisyyspoliittista vastuuta ei pidä unohtaa.

2.5. Kiinteästi tähän liittyen nuorille on annettava perus- ja ammattikoulutuksen yhteydessä tietoteknisiä valmiuksia. Näin helpotetaan heidän siirtymistään työelämään. Tietotekniikan nopea kehittyminen vaatii kuitenkin työntekijöiltä jatkuvaa pätevytyymistä ja elinikäistä oppimista työllistymiskyvyn säilyttämiseksi. Komitean mielestä on erityisen tärkeää, että suuntaviivoissa on täsmennetty tätä seikkaa.

2.6. Vahvistaakseen Amsterdamin sopimukseen sisältyvää syrjinnän vastaista periaatetta komissio on sisällyttänyt vuoden 1999 työllisyysuuntaviivoihin kaikille avoimien työmarkkinoiden luomisen ja kiinnittänyt erityistä huomiota muita

huonommassa asemassa olevien ryhmien integroimiseen työmarkkinoille. Komitea on tyytyväinen tähän täydennykseen, sillä sosiaalinen syrjäytyminen uhkaa nimenomaan vammaisia, etnisiä vähemmistöjä ja muita huonommassa asemassa olevia ryhmiä, kuten pitkäaikaistyöttömiä ja ikääntyneitä henkilöitä, jollei heille luoda mahdollisuuksia työmarkkinoilla ehkäisevin ja aktiivisin integraatiotoimin. Komitea kannattaa *mainstreaming*-lähestymistavan noudattamista myös tällä alalla. Se kehottaa komissiota toteuttamaan ilmoitetut syrjinnän vastaiset toimet vuosittain toimeenpantavan toimintaohjelman sekä myös asianmukaisten lainsäädäntötoimien avulla. Ohjelmassa tulee ottaa huomioon, että muita huonommassa asemassa olevien ryhmiiin kuuluu paljon ihmisiä, joiden kokemus ja osaaminen jätetään hyödyntämättä. Siinä tulee myös tehdä ehdotuksia menetelmiksi, joiden avulla tätä moninaista tietoa ja kokemuspohjaa voidaan käyttää niin asianomaisen henkilön kuin koko yhteiskunnankin kannalta hedelmällisellä tavalla.

2.7. Komissio korostaa vuoden 1999 työllisyyspolitiikkaa koskevissa suuntaviivoissa erityisesti naisten ja miesten yhtäläisten mahdollisuuksien edistämistä. Komitea kannattaa etenkin ”mainstreaming”-lähtökohtaa, jonka mukaan työllisyyspolitiikan suuntaviivojen kaikilla neljällä painopistealalla on pyrittävä poistamaan sukupuoleen perustuva syrjintä. Komitea kannattaa erityisesti täsmennystä, jolla pyritään vähentämään naisten keskimääräistä korkeampaa työttömyyttä ulottamalla aktiivinen työvoimapolitiikka koskemaan naisia suhteessa, joka vastaa heidän osuuttaan työttömistä. Naisten työssäkäynnin osuutta on lisättävä, jotta Euroopan työllisyysaste kokonaisuudessaan nousee. Tämä edellyttää asianmukaisten puite-edellytysten luomista vähentämällä verotus- ja etuusjärjestelmästä johtuvia pidäkkeitä. Lisäksi on järjestettävä riittävästi lastenhoitopalveluja ja annettava sekä miehille että naisille mahdollisuus nykyistä joustavampiin vapaa- ja työaikajärjestelyihin työ- ja perhe-elämän yhdistämiseksi. Komitea pitää vuoden 1999 työllisyyspolitiikan suuntaviivojen täydennyksiä tässä kohden erityisen onnistuneina, sillä niihin sisältyy työmarkkinoille sijoittautumiseen välittömästi tähtäävien toimien lisäksi sellaisten yhteiskunnallisten puite-edellytysten muutoksia, jotka vielä nykyäänkin estävät naisten työssäkäynnin lisääntymistä.

2.8. Talous- ja sosiaalikomitea korosti jo lausunnossaan aiheesta ”Komission tiedonanto — Ehdotus jäsenvaltioiden työllisyyspolitiikan suuntaviivoiksi vuonna 1998”<sup>(3)</sup>, että on kehitettävä kokonaisvaltainen lähestymistapa, johon sisältyy sekä yleinen talouspolitiikka että muut työllisyyden kannalta oleelliset politiikan alat. Onkin välttämätöntä, että työllisyyspolitiikan suuntaviivat ja Amsterdamin sopimuksen 99 artiklan 2 kohdan perusteella vuosittain laadittavat yhteisön talouspolitiikan laajat suuntaviivat saatetaan keskenään yhdenmukaisiksi. Tämä edellyttää talous-, finanssi- ja rahapolitiikan nykyistä tiiviimpää koordinoitua sekä talouden rakenteiden muutoksia.

2.9. Komitea on tyytyväinen siihen, että Wienissä kokoonnut Eurooppa-neuvosto korosti kokonaisvaltaisen lähestymistavan merkitystä painottaen ”että on tarpeen sekä syventää

(1) Ks. myös TSK:n lausunto aiheesta ”Talouksatsaus vuodeksi 1999 – EU:n talous euron käytön alkuvaiheessa – Kasvun, työllisyyden ja vakauden edistäminen”.

(2) Ks. myös TSK:n lausunto aiheesta ”Neuvoston direktiivi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta sisällyttämällä siihen mahdollisuus soveltaa kokeiluluontoisesti alennettua arvonlisäverokantaa erityisen työvaltaisiin palveluihin”.

(3) EYVL C 19, 21.1.1998.

että vahvistaa talouspoliittista koordinoitua — — EMU:n onnistumisen varmistamiseksi ja kestävä, työpaikkoja luovan kasvun tukemiseksi”. Tätä varten tarvitaan Eurooppa-neuvoston mukaan ”jäsenvaltioissa ja unionissa — — taloudellisiin haasteisiin asianmukaisia ja koordinoituja vastauksia, joihin sisältyvät budjetti- ja rahapolitiikka sekä rakennepoliittikat ja joissa otetaan huomioon palkkakehitys”.

2.10. Komitea on Eurooppa-neuvoston kanssa täysin yhtä mieltä siitä, että nykyisiä välineitä on vahvistettava ja että ne on yhdistettävä ”yhtenäiseksi työllisyys-, kasvu-, vakuus- ja talousuudistusstrategiaksi, josta aikanaan tulee eurooppalainen työllisyyssovitmus Luxemburgin prosessin puitteissa”.

2.11. Komitea on vakuuttunut siitä, että vain sellainen kokonaisstrategia voi onnistua, joka kattaa kaikki työllisyyden kannalta tärkeät politiikan alat ja joka asettaa asianomaiset toimijat yhteisvastuuseen eurooppalaisen työllisyyssovitmuksen puitteissa.

2.12. Luxemburgin prosessin osalta komitea pitää objektiivista vertailuanalyysia (benchmarking) ja hyvien käytänteiden määrittelyä tärkeinä välineinä, joilla voidaan saada aikaan hedelmällistä kilpailua työmarkkinapoliittisesti tuloksekkaiden toimien etsintään. Komitean mielestä hyvien käytänteiden määrittelyperusteiden on kuitenkin oltava avoimia ja tarkastettavissa, ja niissä on otettava huomioon jäsenvaltioiden erilaiset lähtökohdat toteuttaa aktiivista työmarkkinapoliittikkaa. Laadullisen arvioinnin olisi ulotuttava lyhytaikaisiin vaikutuksiin suuntautunutta kapea-alaista seurantaa pidemmälle. TSK muistuttaa tässä yhteydessä työmarkkinaosapuolten osallistumisen merkityksestä, jota Luxemburgin prosessissa korostetaan. Luxemburgin työllisyysshoppukokouksen päätelmien mukaan ”työmarkkinaosapuolet kaikilla tasoilla tulevat mukaan tämän toiminnan kaikkiin vaiheisiin ja osallistuvat suuntaviivojen toteuttamiseen”. Tämä tarkoittaa TSK:n käsityksen mukaan mm. sitä, että kyseiset osapuolet voivat osallistua jäsenvaltioiden toimintasuunnitelmien valmisteluun ja arviointiin ennen yhteisen työllisyysraportin laatimista.

2.13. Komitea on yleisesti ottaen neuvoston kanssa yhtä mieltä siitä, että myönteistä ja rakentavaa toimien vertailua on vahvistettava. Komitea kannattaa Eurooppa-neuvoston kantaa, jonka mukaan ”niin kansallisella kuin unioninkin tasolla tarvitaan todennettavia lisätavoitteita ja määräaikoja, yhteistä toimintaa ja toimintaindikaattoreita sekä johdonmukainen tilastollinen pohja. Nämä ovat avaintekijöitä edettäessä kohti eurooppalaista työllisyyssovitusta”.

2.14. Jotta eurooppalaista työllisyysstrategiaa kehitetään edelleen, on komitean mielestä toteutettava Amsterdamin sopimukseen kirjattu vakuus-, kasvu- ja työllisyyspolitiikan samanarvoisuus. Tasapainoisella talous- ja rakennepoliittikalla on taattava, että korkean työllisyysasteen saavuttamisella on

sama painoarvo kuin julkistalouksien vakauttamisella ja inflaation torjunnalla. Rahapolitiikalla on tässä yhteydessä erityinen merkitys Euroopan keskuspankin itsenäisyyttä ei kuitenkaan kyseenalaistamatta<sup>(1)</sup>. Tämä vaatii komitean mielestä talous-, finanssi- ja rahapolitiikan nykyistä voimakkaampaa koordinoitua Euroopan tasolla sekä talousuudistusten aloittamista hallitusten, komission, Euroopan keskuspankin ja työmarkkinaosapuolten rakenteellisen vuoropuhelun avulla.

2.15. Komitea toivoo, että Kölnissä kokoontuva Eurooppa-neuvosto ilmaisee kannattavansa eurooppalaista työllisyyssovitusta (prosessina) ja ottaa sen huomioon myös jatkaessaan työllisyyspolitiikan suuntaviivoja vuodelle 2000.

### 3. Hyvien käytänteiden arviointi

3.1. Komissio vertaili vuotta 1998 koskevassa, työllisyys- ja sosiaalasioita sekä talous- ja raha-asioita käsittelevien neuvostojen yhteisessä työllisyysraportissa ensimmäistä kertaa työllisyyspolitiikan suuntaviivojen toteutusta jäsenvaltioissa tiettyjen valikoitujen määrällisten indikaattorien avulla. Tässä yhteydessä valittu menetelmä kunkin jäsenvaltion suhteellisen aseman selvittämiseksi kolmen parhaita tuloksia saaneen jäsenvaltion keskiarvoon verrattuna erottuu myönteisesti aiemmissa raporteissa sovellettuihin menetelmiin nähden. Menetelmä soveltuu käynnistämään jäsenvaltioiden välisen hedelmällisen kilpailun työttömyyden vähentämiseksi. Komission olisi myös arvioitava laadullisesti työllisyyden paranemiseen johtaneita jäsenvaltioiden omia toimia sekä valmistettava vertaileva analyysi. Tätä varten komissio on yhteiseen työllisyysraporttiin kuuluvia maakohtaisia kertomuksia laatiessaan tehnyt tärkeää valmistelutyötä. Tässä yhteydessä on kuitenkin sovittava yhteisistä toimista ja toimintaindikaattoreista, jotta analyysi voidaan tehdä vakaalta ja kaikkien jäsenvaltioiden hyväksymältä pohjalta. Jäsenvaltioiden välistä kokemusten vaihtoa hyvistä työmarkkinapoliittisista toimista olisi myös syvennettävä ottaen samalla huomioon kunkin jäsenvaltion noudattama työllisyyspoliittinen kokonaisstrategia.

3.2. Kansainväliset vertailut osoittavat, että työmarkkinapoliittisten toimien menestys riippuu monista tekijöistä, erityisesti kestävä kasvun ja työllisyyden mukaan suuntautuneesta kokonaistaloudellisesta lähestymistavasta, jota on tuettava finanssi-, raha- ja veropoliittisin toimin.

3.3. Työmarkkinoita ja ammatteja tutkivan saksalaisen instituutin (*Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB*) suorittamassa arvioinnissa<sup>(2)</sup>, jossa kolmen unionin jäsenvaltion — Yhdistyneen kuningaskunnan, Alankomaiden ja Tanskan — kokemuksia verrattiin Yhdysvaltoihin, eriteltiin maakohtaisen tutkimuksen tuloksina esimerkiksi seuraavia onnistuneen työllisyyspolitiikan osatekijöitä, jotka komitea esittää ottamatta niihin kantaa:

(1) Ks. myös TSK:n lausunto aiheesta ”Talouskatsaus vuodeksi 1999 – EU:n talous euron käytön alkuvaiheessa – Kasvun, työllisyyden ja vakauden edistäminen”.

(2) Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, N:o 2, 1998.



- laaja-alainen, kestäväan kasvuun ja työllisyyteen suuntautunut kokonaistaloudellinen lähestymistapa
- investointeja suosivien puite-edellytysten luominen ja sisäisen kysynnän vahvistaminen finanssi-, raha- ja veropoliittisin toimin
- maltillinen palkkakehitys ja eriytetyt palkkajärjestelmät samalla työehtosopimusten työmarkkinoita sääntelevä tehtävä säilyttäen
- työn hinnan alentaminen laskemalla lakisääteisiä välillisiä työvoimakustannuksia
- aktiivisten työmarkkinapoliittisten toimien yhdistäminen työn vastaanottamista koskeviin institutionaalsiin kannustimiin Tanskan ja Alankomaiden esimerkin mukaan
- talouden rakenneuudistukset kilpailukyvyn nostamiseksi.

3.4. IAB:n arvioinnista ilmenee yleisesti ottaen, että työttömyyden tehokkaassa torjunnassa ei pidä rajoittaa yksittäisiin näkökohtiin, vaan kaikki talous-, finanssi-, raha- ja työmarkkinapoliittikan alat on otettava huomioon. Tuloksia voidaan odottaa vain pitkän aikavälin kattavalla vakaalla ja kokonaisvaltaisella politiikalla. Tämä vahvistaa komitean mielestä komission jo vuonna 1993 julkaisemassa valkoisessa kirjassa "Kasvu, kilpailukyky, työllisyys" esittämän laajan työllisyyspoliittisen lähtökohdan.

3.5. Valmisteluryhmän 15. huhtikuuta 1999 järjestämässä kuulemistilaisuudessa liittovaltiotason työvoimaviranomaisen toimipaikassa Nürnbergissä esitettiin valikoituja esimerkkejä työllisyys- ja työmarkkinapoliittikan alalta. Painopiste oli työllistettävyyden edistämiseen ja yrittäjyyden kehittämiseen tähtäävillä suuntaviivoilla. Yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen *mainstreaming*-lähtökohdasta otettiin huomioon valittaessa käytännön esimerkkejä ja esitettäessä asiaa (ks. Liite 2).

3.6. Talous- ja sosiaalikomitea tekee annettujen esimerkkien perusteella seuraavat päätelmät:

- Työmarkkinapoliittiset toimet ovat sitä tehokkaampia, mitä enemmän työmarkkinaosapuolet ja asianomaiset tahot osallistuvat jäsenvaltiotasolla niiden kehittämiseen ja toteuttamiseen.
- Hankkeiden toteuttaminen paikallistasolla yhteistyössä valtion työvoimaviranomaisten kanssa on tulosten kannalta erityisen lupaavaa. Alue- ja paikallisviranomaiset tekevät usein aloitteen hankkeesta, ja valtion elimet ottavat sen vastuulleen vasta myöhemmässä vaiheessa.

- Työttömyydestä kärsivien ryhmien ottaminen mukaan esim. "Työttömät auttavat työttömiä" -hankkeisiin avaa uusia mahdollisuuksia työmarkkinapoliittisten integraatio-toimien tehostamiseen.
- Vastuun siirtäminen työmarkkinaosapuolille työmarkkinapoliittisia toimia ja työaikajärjestelyjä koskevien sopimusten välityksellä sekä – myös valtion – rahoitustuki vaikuttavat erityisen hyviltä esimerkeiltä.
- Ammattikoulutustoimissa olisi yhdistettävä laaja ammatillinen peruskoulutus ja käytännönläheiset, yritysten vaatimusten mukaiset koulutusjaksot. Erityisen tärkeää on ammattikoulutuksen päätoimijoiden, talouselämän, ammattiliittojen ja valtion yhteistoiminta.
- Nuorten yritysten tukeminen kannattaa silloin, kun yrityksen perustamisen yhteydessä annetaan kohdennettua neuvontaa ja taloudellista tukea. On myös poistettava hallinnollisia esteitä, jotka vaikeuttavat yritysten perustamista.

#### 4. Eurooppalaisen työllisyysstrategian hyväksi annettavan jatkuvan panoksen näkymiä

4.1. Talous- ja sosiaalikomitea pitää hyvistä työmarkkinapoliittisista käytänteistä järjestettyä kuulemistilaisuutta ensimmäisenä askeleena, jolla voimistetaan eurooppalaisesta työllisyysstrategiasta käytävää keskustelua. Vastaavia toimia on määrä jatkaa. On kuitenkin vältettävä, että komissio ja Euroopan tasolla toimivat eri komiteat tekevät päällekkäistä työtä. Talous- ja sosiaalikomitean on keskityttävä erityiseen rooliinsa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan foorumina. Komitea ilmaisee näkökantonsa eurooppalaisesta työllisyysstrategiasta Amsterdamin sopimuksen 128 artiklan 2 kohdan perusteella sovitettuaan yhteen komiteassa edustettuina olevien taloudellisten ja yhteiskunnallisten ryhmien intressit.

4.2. Talous- ja sosiaalikomitealla voisi kokoonpanonsa vuoksi olla eurooppalaisen työllisyysstrategian kehittämisessä erityinen rooli, joka perustuu komitean käytännönläheisyyteen. Komitean erityispanos voisi olla työllisyyspolitiikan kannalta hyvien ratkaisujen säännöllinen arviointi sekä kokemustenvaihdon järjestäminen malliesimerkeistä.

4.3. Jotta talous- ja sosiaalikomitea voisi suorittaa mainitut tehtävät, olisi luotava asianmukaiset edellytykset. On välttämätöntä, että eri jaostojen eurooppalaiseen työllisyyspolitiikkaan liittyvä työ yhdistetään, jotta komitea voi seurata eurooppalaista työllisyyspolitiikkaa jatkuvalta pohjalta ja antaa siihen oman panoksensa.

Bryssel 27. toukokuuta 1999.

Talous- ja sosiaalikomitean  
puheenjohtaja

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

## LIITE I

**talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**

Seuraava muutosehdotus sai kannatusta vähintään neljänneksen annetuista äänistä, mutta hylättiin loppukäsittelyssä.

**Kohta 4.3**

Poistetaan.

Äänestyksen tulos

Jaa-ääniä: 38, ei-ääniä: 74, tyhjiä: 5.

## LIITE II

**talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon**

Tiivistelmä "työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus" -jaoston 15. huhtikuuta 1999 Nürnbergissä järjestämässä kuulemistilaisuudessa esitetyistä työllisyys- ja työmarkkinapoliittisista malliesimerkeistä.

**Alankomaat: pitkäaikaistyöttömien integrointi**

Vuonna 1987 perustettu alankomaalainen säätiö "Työnvälitys- ja integrointihankkeet", jota ylläpitää kaksi suurinta ammattiliittoa FNV ja CNV, tukee aktiivisia toimia pitkäaikaistyöttömien integroimiseksi työmarkkinoille. Toimille on ominaista pienhanketyöskentely, työnhakijoiden yksilöllinen neuvonta sekä yhteistoiminta valtion elinten kanssa. Vuonna 1998 löydettiin työpaikka yhteensä 903:lle vaikeasti työllistettävälle pitkäaikaistyöttömälle, joista osa oli ollut työttömänä yli kolme vuotta tai yli 40-vuotias tai syntyperältään ulkomaalainen. Hanketyö perustuu suurelta osin työmarkkinaapuolten välisiin, eri aloja tai yksittäisiä yrityksiä koskeviin työehtosopimuksiin.

Säätiö on toteuttanut neljä vuotta hotelli- ja ravitsemusalaa koskevaa työehtosopimusta, jolla pyritään helpottamaan pitkäaikaistyöttömien integrointia työelämään. Yhdeksässä alueellisessa hankkeessa on yhteistyössä valtion työvoimaviranomaisten kanssa luotu yhteyksiä työllistämiseen halukkaiden yritysten ja pitkäaikaistyöttömien välille. Hankekulut puolitetaan työvoimaviranomaisten sekä hotelli- ja ravitsemusalan yritysten kesken. Tällä tavoin yhdistetään valtion tukitoimet ja työnantajien tuki työehtosopimuksen mukaisesti, mikä on hankkeiden onnistumisen oleellinen edellytys. Pelkästään vuonna 1998 ala työllisti 227, ja neljän viime vuoden aikana yhteensä 800 pitkäaikaistyöttömää.

Pankkialan työehtosopimuksen mukaan on työllisyyttä edistäviä alan ulkopuolisia toimia jo joitakin vuosia tuettu 0,2 %:lla kokonaispalkkakustannuksista. Tällä tavoin rahoitetussa "Flevolandin työnvälityshankkeessa" keskitytään psyykkisesti ongelmaisten henkilöiden integrointiin työmarkkinoille. Kyseisten henkilöiden yksilöllisessä neuvonnassa panostetaan heidän psyykkisen tilansa vakauttamiseen ja työn teon aloittamista vaikeuttavien esteiden poistamiseen koko elämänsäpiiristä. Vasta tämän jälkeen ryhdytään varsinaiseen työnvälitykseen. Vuoteen 1998 mennessä 165 yleensä yli kaksi tai kolme vuotta työttömänä ollutta hankkeeseen osallistujaa oli löytänyt työpaikan ja 65:lle oli järjestynyt koulutuspaikka. Huhtikuusta 1999 lähtien valtion työvoimaviranomaiset ovat jatkaneet hanketta varmistaakseen sen jatkuvuuden. Hankkeen onnistumisen edellytyksenä on valtion elimiltä ja työnantajapuolelta saadun rahoituksen lisäksi kokeellinen lähestymistapa ja pitkäaikaistyöttömien yksilöllinen neuvonta, joka kattaa koko elämänsäpiirin.

**Ruotsi: nuorten työttömien integrointi**

Ruotsissa on perustettu nuoria työttömiä varten erityisiä työkeskuksia, joissa nuoret voivat valita joko työpaikan tai integrointi- tai koulutusohjelman. Tätä varten on perustettu useita valtiollisia tukiohjelmia. Tietotekniikan keskuksissa nuoria koulutetaan tietotekniikan alalla sekä tuetaan työnhaussa. 20 % nuorista on löytänyt työpaikan kolmen

kuukauden kuluessa koulutusohjelman päättymisestä. Alle 20-vuotiaille nuorille suunnatussa erityisessä kunnallisessa tukiohjelmassa pyritään kehittämään yksilöllisesti suunniteltuja työ- tai harjoittelumahdollisuuksia julkisella tai yksityisellä sektorilla tai tarjoamaan koulutusta. Valtiontukea tätä tarkoitusta varten saava kunnallinen elin on enintään 12 kuukautta vastuussa nuoresta, jonka on kuitenkin tänä aikana hyväksyttävä työvoimaviranomaisten työtarjoukset. Vuonna 1998 voitiin 40 %:lle tukiohjelmaan osallistuneista välittää työpaikka ja 22 %:a hyötyi muusta työllisyyttä edistävästä tukitoimesta. Tammikuussa 1998 käynnistettiin 20–24-vuotiaille nuorille tarkoitettu ohjelma ”Kehittämistakuu”, jossa työvoimahallinto ehdottaa heille yksilöllisiä tukitoimia. Jollei 100 päivän kuluessa löydy soveltuvaa työtarjousta, nuori otetaan kunnallisen tukiohjelman piiriin. Nuoret saavat tänä aikana valtion maksamaa työttömyyskorvausta, erityistä koulutustukea tai sosiaaliavustusta.

### **Espanja: vammaisten integrointi**

Vuoden 1997 lokakuussa perustettu Espanjan työministeriön ja vammaisneuvoston sekakomitea on sopinut vammaisten työllisyyden edistämisestä. Sopimukseen sisältyviä toimia ovat vammaisten institutionaalisen osallistumisen lisääminen, työnvälitys ja neuvonta, jatkokoulutus sekä kohdennetut integrointitoimet. Toimien tavoitteena on parantaa erityisesti nuorten ja naispuolisten vammaisten työkykyä ja tarjota vammaisille soveltuvia uusia työmahdollisuuksia. Integrointitoimet ovat pelkästään vuonna 1998 johtaneet 15 000 työsopimukseen, joiden osalta valtio maksaa 90 %:iin asti työnantajan sosiaaliturvamaksut. Tämän järjestelmän sekä vuoden 1998 työllisyyspoliittisten suuntaviivojen toteuttamista varten perustetun kansallisen toimintaohjelman puitteissa ONCE-säätiö on käynnistänyt yksityisen aloitteen (”Suunnitelma 5000”) vammaisten työllisyyden edistämiseksi. Säätiö on luvannut luoda vammaisille neljän vuoden kuluessa (1997–2000) 5 000 työpaikkaa ja 10 000 koulutuspaikkaa. Jo vajaan kahden toimintavuoden jälkeen vammaisille on aloitteen avulla voitu luoda 5 089 työpaikkaa. Juuri työllistymiskyvyn edistämisen yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota vammaisille tarjottuihin tilaisuuksiin, jotta he saavat mahdollisuuden integroitua nopeasti muuttuvaan työelämään.

### **Italia: nuoret yritykset**

Vuonna 1994 perustettiin nuorten yrittäjyyttä edistävä organisaatio (*Società per la imprenditorialità giovanile*, IG) jatkamaan vuonna 1986 aloitettua valtiollista nuorten yrittäjien tukiohjelmaa, jonka tavoitteena oli poistaa yritysten perustamisen esteitä Italian heikosti kehittyneiltä alueilta. Julkishallinnon toimeksiannosta työskentelevä IG tukee yritysten uudelleenorganisointia ja uusien yritysten perustamista antamalla neuvontaa, koulutusta sekä teknistä tai rahoitusapua. IG:llä on neljäkymmentä paikallista toimipistettä ja se työskentelee yhdessä teollisuus- ja kaupakkamarien sekä julkishallinnon kanssa.

Viimeisten 12 vuoden aikana toimintaan on sisältynyt:

- yrittäjyyden edistäminen erityisesti Etelä-Italiassa
- 6 000:n yrityssuunnitelman arviointi
- 1 500 yrityssuunnitelman toteuttaminen yhteensä kahden miljardin euron sijoituksella; näin on luotu 25 000 uutta työpaikkaa
- 970 uuden yrityksen rahoittaminen; näistä 81 % on edelleen olemassa.

Onnistumisen edellytyksenä on ollut yrityskumppanuuksien luominen ja yrityksen perustajan tukeminen alkuvaiheessa yrityksen johtamiseen tai yritysneuvontaan perehtyneen ohjaajan avulla.

IG on vuodesta 1986 lähtien myös tukenut työttömiä taloudellisesti heidän siirtyessään itsenäisiksi yrittäjiksi. IG neuvoo yrityssuunnitelmien toteuttamisessa ja tarjoaa erityisiä koulutus- ja jatkokoulutuskursseja, joilla valmistaudutaan itsenäiseen yritystoimintaan ja yrityksen johtamiseen. IG:n yrityksenperustamisohjelman tehokkuudesta todistaa se, että Italian hallitus on valinnut sen malliesimerkiksi.

### **Ranska: uusia palveluja ja uusia työpaikkoja koskeva ohjelma**

Ranskan ohjelma ”Nuorten työllistyminen uusilla palveluilla” on tarkoitettu alle 30-vuotiaille työttömille nuorille. Ohjelmassa tuetaan uusien työpaikkojen luomista sosiaalisella ja yleishyödyllisellä alalla julkishallinnossa viiden vuoden aikana siten, että mikäli työtön nuori palkataan, maksetaan valtion varoin 80 % lakisääteisestä vähimmäispalkasta. Ohjelman tavoite – luoda vuoden 1998 loppuun mennessä eli hieman yli vuodessa 150 000 työpaikkaa – on ylitetty. Alueyhteisöissä ja järjestöissä luotiin 85 000, paikallisissa oppilaitoksissa 65 000 ja paikallisissa poliisilaitoksissa 8 250 työpaikkaa. Uusia työpaikkoja on syntynyt perhe-, terveydenhuolto-, sosiaali-, ympäristö-, kulttuuri-, urheilu- ja koulutusaloille. Kyseessä ovat pääasiassa koordinaatio- ja organisaatiotehtävät, apua tarvitsevien

henkilöiden, kuten iäkkäiden henkilöiden ja vammaisten tuki- ja hoitotyö tai oppilaitoksissa tehtävä työ. Koska ohjelmassa pyritään ensi sijassa luomaan työpaikkoja alue- ja paikallistasolla, on työmarkkinoiden paikallisten toimijoiden osallistumisella ratkaiseva merkitys. Kattojärjestöjen ja valtion elinten kansallisella tasolla solmimat puitesopimukset pannaan toimeen paikallistasolla. Tällaisia sopimuksia sovelletaan esim. postissa, aikuiskoulutuskeskuksissa, yhteiskuntaelämän järjestöissä, terveydenhuoltoalalla sekä julkisin varoin tuettuun asuntorakentamiseen liittyvässä toiminnassa. Ohjelman tavoitteena on vahvistaa aloitettuja toimia ja hankkia nuorille pysyvä työpaikka kulloissakin organisaatioissa tai jälkepäin normaaleilla työmarkkinoilla.

### **Ruotsi: työmarkkinaosapuolten työllisyyspalvelut**

Ruotsin työehtosopimusosapuolten yhdessä ylläpitämä organisaatio "Trygghetsrådet SAF/PTK" (Restart) tukee irtisanottuja työntekijöitä yksityissektorilla heidän etsiessään uutta työpaikkaa tai perustaessaan omaa yritystä. Toiminta alkoi SAF:n ja PTK:n vuonna 1974 solmimasta sopimuksesta. Restart tarjoaa siihen liittyneille yrityksille tai työttömyysuhan alaisille työntekijöille ammatillista neuvontaa ja tukea työpaikan vaihdoksen tai oman yrityksen perustamisen yhteydessä. Restart rahoitetaan 30 000 jäsenyrityksen maksamalla jäsenmaksuilla siten, että jäsenyritykset asettavat käyttöön 0,3 % kokonaispalkkakustannuksistaan. Tarjotut palvelut ulottuvat yksilöllisestä ammatillisesta kehitysuunnitelmasta erilaiseen yksilöllisten tarpeiden mukaan suunniteltuun koulutukseen ja jatkokoulutukseen, apuun työnetsinnässä tai yrityksen perustamisessa sekä tietyin edellytyksin ikääntyneiden henkilöiden taloudelliseen tukemiseen. Työttömyysavustuksen ja Restartin kautta maksettavan erorahan ("redundancy pay") yhdistelmä voi asianomaisen iästä riippuen olla 75 % aiemmasta palkasta, ja sitä voidaan maksaa puolestatoista vuodesta kahteen ja puoleen vuoteen asti. Restartin toimien ydin on noin 30 paikkakunnalla olevien alue- ja paikallistoimistojen 100:n neuvojan verkosto. Yhteensä 143 000:sta Restartin palveluja 1990-luvulla käyttäneestä henkilöstä 85 000 on löytänyt uuden työpaikan, 12 000 perustanut oman yrityksen ja 16 000 etsii vielä työtä. Yrityksen perustamisissa, jotka muodostavat noin 10 % tapauksista, on keskitytty osto- ja myyntitoimintaan. Naisten osuus on noussut vuonna 1998, ja 80 % yrityksistä on vielä toiminnassa. Yksilölliseen neuvontaan perustuvassa Restartissa lähdetään siitä, että jokainen työpaikanvaihdos tarjoaa mahdollisuuden aloittaa uudelleen, jos siihen liittyy asianmukaisia tukitoimia.

### **Suomi: yrityksissä suoritettava työharjoittelu osana ammatillista peruskoulutusta**

Suomen hallitus päätti vuonna 1995, että ammatilliseen peruskoulutukseen tulee vuodesta 2000 lähtien sisällyttää myös kuusi kuukautta kestävä, yrityksissä suoritettava työharjoittelu. Samalla ammatillisen peruskoulutuksen kestoja pidennettiin kolmeen vuoteen. Uudistuksella pyritään antamaan nuorille tilaisuus saada työkokemusta ja näin helpottaa siirtymistä koulusta työelämään. Hallitus ja työmarkkinaosapuolet pääsivät tammikuussa 1998 sopimukseen tällaisen työharjoittelun tavoitteiden toteuttamisesta. Seuraavat toimet ovat ensisijaisia:

- työharjoittelumahdollisuuksien luominen oppilaitosten, työmarkkinaosapuolten ja yritysten yhteistoiminnalla
- asianomaisten puite-edellytysten luominen yrityksessä tapahtuvalle koulutukselle.

Työmarkkinaosapuolet olivat yhtä mieltä siitä, ettei yrityksissä suoritettavaa harjoittelua voi rinnastaa normaaliin työskentelyyn yrityksessä. Ne kehittivätkin hallitusta muuttamaan työolainsäädäntöä vastaavasti. Samalla työmarkkinaosapuolet korostivat, ettei ammattikoulutusjaksoa suorittavilla harjoittelijoilla saa korvata vakinaisia työntekijöitä. Uusi koulutusjärjestelmä käynnistetään virallisesti elokuussa 1999 kolmella alalla, jotka ovat metalliteollisuus, asennusala sekä maanmittaus. Jo toteutetuista kokeiluhankkeista saatiin hyviä tuloksia etenkin hallituksen ja työmarkkinaosapuolten hyvän yhteistyön ansiosta.

### **Saksa: Nordrhein-Westfalenin koulutusopimus**

Saksalaisen Nordrhein-Westfalenin osavaltion koulutusopimuksen osapuolia ovat osavaltio, kunnat, talouselämän järjestöt, ammatiliitot sekä työvoimahallinto. Teollisuus- ja kauppakamareihin sijoitetuissa 16 alueellisessa koordinaatipisteessä kehitetään yhteisiä ratkaisumalleja. Tavoitteena on tarjota Nordrhein-Westfalenissa jokaiselle koulutukseen halukkaalle asianmukainen oppisopimuskoulutuspaikka. Lisäksi on tarkoitus motivoida yrityksiä tarjoamaan lisää koulutuspaikkoja sekä saada uusia yrityksiä kouluttamaan nuoria, jotta hyödynnetään täysin tarjolla olevat avoimet koulutusmahdollisuudet. Sopimuksen puitteissa toteutetaan myös mallihankkeita koulutus- ja harjoittelujaksojen vuorotteluun perustuvan järjestelmän uudistamiseksi. Sopimuskumppanit keskittyvät tässä yhteydessä seuraaviin painopistealoihin:

- Kohderyhmittäin suunniteltujen koulutusmallien kokeilu nykyisten ammatinkuvien puitteissa. Neljä mallihanketta on jo aloitettu.
- Uusien ammattien luominen erityisesti kasvavilla aloilla, kuten tietoliikenne tai tiedotusvälineet.

- Organisaatiomallien kehittäminen ammattikoulujen opetusjärjestelyjen joustavoittamiseksi, jotta yrityksissä tapahtuvia työharjoittelujaksoja voidaan parantaa.
- Olemassa olevien koulutuspaikkamahdollisuuksien hyödyntäminen niin, että niistä ilmoitetaan aina työvoimatoimistoihin ja niistä julkaistaan laajalti tietoa. Tässä yhteydessä voidaan hyödyntää uusia tiedotusvälineitä, kuten Internetiä, koulutusmarkkinoiden parhaan mahdollisen avoimuuden takaamiseksi.

Nordrhein-Westfalenin koulutussopimuksen puitteissa toteutettaviin toimiin kuuluu myös yrityksille suunnattu entistä voimakkaampi tiedotus ja neuvonta, jotta löydetään uusia yrityksiä, jotka ottavat oppisopimuskoulutettavia. Kohderyhmiä ovat ennen kaikkea ulkomaiset yritykset sekä markkinoilla asemaansa parhaillaan vakiinnuttavat uudet yritykset. Tarjoamalla koulutuksen aikana mahdollisuus tarvetta vastaavan lisäpätevyiden hankkimiseen pyritään myös nivomaan koulutus ja jatkokoulutus entistä paremmin toisiinsa. Näin halutaan parantaa ammattipätevyyttä vaativien työpaikkojen saantia. Tämän ohella tiivistetään oppisopimuskoulutuspaikkaa hakevien, opetushenkilökunnan ja vanhempien neuvontaa ja tiedonsaantia, jotta optimoidaan ammatinvalintaprosessi, hyödynnetään koulutustarjontaa entistä paremmin sekä annetaan tietoa uusista ammateista ja kasvavista toimialoista. Näiden toimien avulla pelkästään vuonna 1998 löydettiin yli 2 900 uutta koulutuspaikkaa. Kaikkiaan niitä oli 122 000 edellisten vuosien 112 000:een verrattuna.

---