



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.12.2007
KOM(2007) 860 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Aloite edelläkävijämarkkinoiden luomiseksi Eurooppaan

**{SEK(2007) 1729}
{SEK(2007) 1730}**

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Aloite edelläkävijämarkkinoiden luomiseksi Eurooppaan

1. JOHDANTO

Innovaatiovetoisen talouden kehittäminen on olennaisen tärkeää kilpailukyvyn kannalta. Komission laajapohjaisessa innovaatiostrategiassa¹ korostetaan tarvetta käyttää innovaatiotoimintaa tukevia välineitä johdonmukaisesti ja strategisesti noudattaen kysyntävetoista lähestymistapaa. Myös raportissa ”*Innovatiivisen Euroopan luominen*”², EU:n kilpailukykyraportissa 2006 ja sidosryhmien kuulemisissa on tuotu esiin, että Euroopassa on pyrittävä kehittämään innovaatioita suosivia markkinoita entistä kohdennetummin ja tällä tavoin määrätietoisesti helpotettava innovaatioiden markkinointia.

Kilpailukykyneuvosto³ pyysi komissiota ”*tekemään vuoden 2007 aikana edelläkävijämarkkinoita koskevan aloitteen, joka perustuu sidosryhmien laajaan kuulemiseen toimintakelpoisen lähestymistavan määrittämiseksi sellaisten markkinoiden syntymistä varten, joilla on suuri taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys. Aloitteessa yksilöitäisiin alat, joilla keskeisiin politiikan välineisiin ja edellytyksiin, asianomaisten viranomaisten johdonmukaiseen ja koordinoituun politiikkaan sekä keskeisten sidosryhmien tehokkaaseen yhteistyöhön perustuvat yhteiset toimet voisivat nopeuttaa markkinoiden kehittymistä vaikuttamatta kuitenkaan kilpailuvoimien toimintaan.*”

Tällä tiedonannolla vastataan edellä esitettyyn pyyntöön käynnistää edelläkävijämarkkinoita koskeva aloite. Seuraavassa yksilöidään ensimmäiset potentiaaliset markkinat, joilla on mahdollisuuksia tulla edelläkävijämarkkinoiksi. Lisäksi jotta aloitteesta saadaan nopeasti näkyvää hyötyä Euroopan taloudelle ja kuluttajille, kehoitetaan ryhtymään kiireellisiin ja koordinoituihin toimiin laatimalla haasteelliset toimintasuunnitelmat⁴ näille markkinoille.

Liitteessä II, ”*Explanatory Paper on the European LM Approach: Methodology and Rationale*”⁵ (edelläkävijämarkkinoihin perustuvaa Euroopan laajuista lähestymistapaa koskeva selvitys: menetelmät ja perustelut), kuvataan intressitahojen kuulemismenettelyä ja edelläkävijämarkkinoiden taloudellista luonnetta sekä kokonaispotentiaalia talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta saatavaan hyötyyn, jonka vuoksi on perusteltua ryhtyä poliittisiin toimiin edelläkävijämarkkina-aloitteen käynnistämiseksi ja toteuttamiseksi.

¹ KOM(2006) 502 lopullinen, 13.9.2006.

² http://ec.europa.eu/invest-in-research/action/2006_ahogroup_en.htm.

³ Joulukuun 4. päivänä 2006 annetut päätelmät innovaatiopolitiikasta ja kilpailukyvästä.

⁴ Ks. liite I, SEC XXX. Myös aihealuekohtaisia valmisteluasiakirjoja tulee saataville komission Europa-sivustolle.

⁵ SEC XXX.

2. EDELLÄKÄVIJÄMARKKINA-ALOITE: LÄHTÖKOHTA MENESTYKSEKÄÄLLE INNOVAATIOSTRATEGIALLE EUROOPASSA

2.1 Edelläkävijämarkkina-aloitteen tavoitteet ja peruseriaatteen

Edelläkävijämarkkina-aloitteen menetelmät ovat erilaisia kuin aiemmissa EU:n aloitteissa. Tämä aloite sisältää muitakin kuin tavanomaisesti käytettyjä kertaluonteisia toimenpiteitä, jotka vaikuttavat vain kohdennetusti. Esimerkiksi GSM-järjestelmää koskevassa aloitteessa keskityttiin pääasiassa vain yhteen keinoon eli normien laadintaan. Edelläkävijämarkkina-aloitteessa pyritään myös menemään ensimmäisenä nopeasti kasvaville maailmanlaajuisille markkinoille hyödyntämällä kilpailuetua. Soveltamisalaltaan tätä aloitetta muistuttavaan vuoden 1997 eurooppalaiseen elektronisen kaupankäynnin aloitteeseen⁶ sitä vastoin valittiin markkinat, jotka olivat jo nousussa Yhdysvalloissa.

Markkinoihin keskittyminen edellyttää aihealuekohtaista lähestymistapaa. Innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen eri luokat ovat ongelmiltaan erilaisia ja edellyttävät erityyppisiä yhtenäisiä poliittisia toimia.

Siksi edelläkävijämarkkina-aloitteessa yksilöidään aluksi lupaavat kehittyvät markkinat, joita yhtenäisillä poliittisilla toimilla on määrä tukea, käyttäen perustana yksityiskohtaista analyysiä⁴, tiiviitä kuulemisia ja palautemenettelyjä.

Sen jälkeen kehitetään prosessi, jolla voidaan parantaa oikeudellisen ja sääntely-ympäristön virtaviivaistamista sekä vauhdittaa kysynnän kasvua.

Jotta prosessi onnistuisi, siinä on

- otettava huomioon maailmanlaajuisien markkinoiden tarpeet ja kuluttajien mieltymykset markkinapotentiaalin maksimoimiseksi
- edistettävä EU:n standardien ja toimintatapojen hyväksyntää EU:n ulkopuolisilla markkinoilla ja etenkin aloilla, joihin maailmanlaajuiset suuntaukset vaikuttavat (esim. ympäristökysymykset)
- pyrittävä alentamaan uusien tuotteiden ja palvelujen markkinoille tuomisesta aiheutuvia kustannuksia helpottamalla markkinoille pääsyä ja toteuttamalla toimia kysynnän luomiseksi. On varmistettava eri innovaatoratkaisujen välisen kilpailun toteutuminen, jotta kannustetaan jatkuvaa mukautumista markkinoiden muuttuviin vaatimuksiin.

Lisäksi on olennaisen tärkeää, että jäsenvaltiot ja yksityinen sektori osallistuvat aloitteeseen aktiivisesti⁷ noudattaen toissijaisuusperiaatetta ja etenkin kilpailun, valtiontuen⁸ ja julkisten hankintojen alalla voimassa olevaa EU:n sääntelyä.

Koska aloitteen tarkoituksena ei ole keinotekoisesti luoda markkinoita laatimalla standardeja tai asetuksia tai kohdentamalla rahoitusta tietyille teknologioille, lisärahoitusta yhteisön talousarviosta ei vaadita. Aloite voi kuitenkin vaikuttaa nykyisten varojen käytön painotuksiin.

⁶ KOM(97) 157, 16.4.1997.

⁷ Esim. eurooppalaisten teknologiayhteisöjen kautta.

⁸ Jos jäsenvaltiot suunnittelevat uusia valtiontukitoimia, ne olisi suunnattava tarkasti määriteltyyn markkinapuutteeseen, niiden olisi oltava vaikutuksiltaan kannustavia ja oikeasuhteisia ja niillä olisi oltava vain vähän kielteisiä vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan. Tuki ei saa kattaa kustannuksia, jotka aiheutuvat EU:n lainsäädännön pakollisten vaatimusten täyttämistä.

2.2 Markkinoiden yksilöinnin menetelmät

Komissio toteutti näistä lähtökohdista sidosryhmien intensiivisiä kuulemisia, joiden johdosta se yksilöi seuraavat edelläkävijämarkkinoihin sovellettavat perusteet:

- **Kysyntävetoisuus teknologian työntövoiman sijaan:** Potentiaalisen asiakaspojan laajuus ja markkinoiden tarpeet osoittavat, että melko lyhyellä aikavälillä sekä Euroopassa että koko maailmassa on odotettavissa huomattava markkinapotentiaali.
- **Leveä markkinasegmentti:** Markkinasegmentti on melko leveä, toisin kuin jos rakennetaan yhden ainoan tuotteen varaan. Merkittävä vaikutus markkinoihin voi toteutua ainoastaan, jos tarjotaan samanaikaisesti useita toisiinsa sidoksissa olevia tuotteita ja palveluja. Näin saavutetaan suurempi arvonlisäys tuote-/palveluketjussa ja edistetään kestävämpää kilpailuetua vuosien ajan laajemmalla teollisella perustalla Euroopassa.
- **Strateginen etu yhteiskunnan ja talouden kannalta:** Markkinasegmentti tarjoaa laajempia strategisia etuja taloudelle ja yhteiskunnalle, kuten julkiselle terveydenhuollolle, ympäristön ja ilmaston suojelulle, turvallisuudelle ja työllisyydelle. Tietyissä edelläkävijämarkkina-aloitteissa toteutettujen julkissektorin koordinoituiden kustannukset ovat perusteltuja, jos niiden vastineeksi saadaan tällaisia etuja.
- **Ennakoivista, keskitetyistä ja kohdennetuista mutta joustavista politiikan välineistä saatava lisäarvo:** Yksilöidyillä markkinoilla ei ole yhtä ainoaa poliittista toimea, jolla voitaisiin poistaa esteet voimakkaan kysynnän kehittymisen tieltä⁹. Yksilöidyt esteet ovat sellaisia, että muutosta voidaan saada aikaan ainoastaan julkissektorin erilaisten toimenpiteiden ja kannustimien yhdistelmällä. Vaikka poliittisten toimenpiteiden tavoite määritellään selkeästi, toteutusvaiheessa on pystyttävä reagoimaan joustavasti teknisiin ja kaupallisiin muutoksiin.
- **Ei voittajien suosimista:** Euroopassa on teollisuuspotentiaalia ja riittävän kypsiä uusia teknologioita sekä nykyisten teknologioiden uudenlaista käyttöä koskevia ideoita, joiden varaan kehittyvien markkinoiden tuote- tai palveluvalikoimaa voidaan rakentaa. Markkinoiden ominaispiirteiden ansiosta vältetään tiettyjen yritysten tosiasialliselta suosimiselta ja siten varmistetaan oikeudenmukainen ja avoin kilpailu sekä vältetään ohjailemasta teknologisia valintoja, mikä voi estää taloudelliselta kannalta mahdollisesti parempien kilpailevien vaihtoehtojen toteutumista.

Näitä periaatteita täydennettiin arvioimalla edelläkävijämarkkina-aloitteen käynnistämisen toteutettavuutta kyseisillä markkinoilla ottaen huomioon tietojen saatavuus ja komissiossa meneillään olevat hankkeet.

2.3 Edelläkävijämarkkinoiksi soveltuvien markkinoiden valinta

Edellä kuvattujen perusteiden yksilöinnissä hyödynnettiin hyvin kattavia tietoja eri teollisuudenaloilta ja eri aiheista, joita oli käsitelty yli 30:ssä teollisuuden johdolla toimivassa eurooppalaiset teknologiayhteisössä¹⁰ ja kahdeksassa INNOVA-paneelissa¹².

⁹ Tällöin kyseisiin markkinoihin ei tarvitsisi soveltaa edelläkävijämarkkina-aloitetta.

¹⁰ Ks. http://cordis.europa.eu/technology-platforms/individual_en.html.

¹¹ Eurooppalaiset teknologiayhteisöt – 6.12.2006 pidetty johtavien teollisuudenalojen seminaari (http://cordis.europa.eu/technology-platforms/seminar7_en.html).

Sidosryhmien kuulemiset olivat alustavaan yksilöintiin keskittyvällä ensimmäisellä kuulemiskierroksella hyvin laajat ja kattoivat sekä menetelmät että aihealueiden valinnan. Näiden kuulemisten ja neuvoston 4. joulukuuta 2006 antamien päätelmien⁴ perusteella eurooppalaisia teknologiayhteisöjä ja INNOVA-paneeleita pyydettiin erikseen osallistumaan toiseen kuulemiskierrokseen eri markkinoiden arvioimiseksi¹³ sovittujen perusteiden pohjalta työryhmissä, asiantuntijaryhmissä ja kyselylomakkeiden avulla.

Täydentäviä kuulemisia tehtiin eri teollisuudenaloilla, jotta voitiin syventää tietoja kaikkein lupaavimmilla aihealueilla.

Tämän jälkeen aloitteen ensivaihetta varten yksilöitiin kuudet markkinat – **sähköiset terveydenhuoltopalvelut, suojaavat tekstiilit, kestävä rakentaminen, kierrätys, biotuotteet ja uusiutuvat energiavarat**. Nämä markkinat ovat hyvin innovatiivisia, ne vastaavat kuluttajien tarpeisiin, niillä on vankka teknologinen ja teollinen perusta Euroopassa ja ne ovat muihin markkinoihin verrattuna enemmän sidoksissa suotuisten toimintaedellytysten luomiseen poliittisin toimin.

- **Sähköisten terveydenhuoltopalvelujen ansiosta voidaan tuottaa parempaa hoitoa alhaisemmin kustannuksin** kansalaiskeskeisissä terveyspalvelujärjestelmissä. Jos ei ryhdytä merkittäviin uudistuksiin eikä sähköisiä terveydenhuoltopalveluja hyödynnetä entistä paremmin, terveydenhuoltomenojen odotetaan nousevan nykyisestä 9 prosentista suhteutettuna BKT:hen noin 16 prosenttiin vuoteen 2020 mennessä Euroopan väestön ikääntymisen vuoksi. Sähköisiin terveydenhuoltopalveluihin on tehty merkittäviä tutkimus- ja kehitysinvestointeja. Tieto- ja viestintäteknikka-alan investoinnit ovat kuitenkin jääneet tällä alalla vähäisiksi muihin palvelualoihin verrattuna. Tekniikkaan ja organisaatioon liittyvien ratkaisujen toteutusta haittaavat usein markkinoiden voimakas pirstaloituminen, joka johtuu muun muassa sosiaaliturvajärjestelmien erilaisuudesta ja yhteentoimivuuden puuttumisesta. Mittakaavaedut jäävät siksi saamatta. Tilannetta huonontavat entisestään oikeusvarmuuden puuttuminen korvausten ja vastuiden osalta sekä puutteelliset tiedot henkilötietojen suojaa koskevien säännösten oikeasta soveltamisesta. Tämä haittaa sekä tuotteiden käyttöönottoa että yritysinvestointeja.
- **Rakentamisen** markkinoiden osuus on 10 prosenttia BKT:stä ja 7 prosenttia työvoimasta. **Rakennusten energiankulutus muodostaa suurimman osuuden (42 prosenttia) energian koko loppukulutuksesta EU:ssa**, ja rakennukset tuottavat noin 35 prosenttia kaikista kasvihuonekaasupäästöistä. Kestävän rakentamisen hyvin kokonaisvaltainen markkina-ala käsittää ympäristökysymyksiä (esim. tehokkaat sähkö- ja lämmityslaitteet), käyttäjien terveyteen liittyviä näkökohtia (esim. sisäilman laatu) ja hyvinvointiin liittyviä kysymyksiä (esim. vanhusten mahdollisuus itsenäiseen elämään). Siinä kehitetään kestäviä ratkaisuja asumiskäyttöön ja muuhun kuin asumiskäyttöön tarkoitettuja rakennuksia sekä infrastruktuureja varten. Rakentamisen alalle on tyypillistä paikallinen yritys rakenne, eikä alan säännöksiä ole riittävästi koordinoitu EU:n eikä varsinkaan kansallisen tasolla. Tämä johtaa huomattavaan hallinnolliseen rasitukseen ja kestävä rakentamisen markkinoiden pirstaloitumiseen. Julkisista hankinnoista annettujen säännösten tarjoamia mahdollisuuksia vauhdittaa innovatiivisten ratkaisujen kysyntää ei myöskään tunneta. Ennakoivaa

¹² Ilmailu- ja avaruusteollisuus, autoteollisuus, bioteknologia, tieto- ja viestintäteknikka, tekstiiliteollisuus, energia-ala, ekoinnovointi ja nopean kasvun yritykset; <http://www.europe-innova.org/index.jsp>.

¹³ Kuten on ehdotettu komission asiakirjassa KOM(2006) 502 ja neuvoston 4. joulukuuta 2006 antamissa päätelmissä.

toimintatapaa tarvitaan myös sääntelyssä sekä julkisia hankintoja koskevassa päätöksenteossa.

- **Suojaavia tekstiilejä**¹⁴ ovat vaatteet ja muut tekstiilipohjaiset järjestelmät, joiden pääasiallisena tehtävänä on suojata käyttäjiä toimintaympäristönsä vaaroilta. Suojavaatteiden ja henkilösuojainten¹⁴ markkinat ovat nykyisin EU:ssa noin 9,5–10 miljardia euroa, ja suojavaatteisiin ja henkilösuojaimiin liittyvien tuotteiden ja palvelujen ala työllistää suoraan tai välillisesti noin 200 000 ihmistä. Maailmassa tietyillä alueilla ennakoitu nopea kasvu viittaa siihen, että suojavaatteiden ja henkilösuojainten vienti EU:sta voisi kasvaa noin 50 prosenttia tulevina vuosina. Eurooppalaisten standardien ripeämpi laadinta ja käyttö maailmanlaajuisilla markkinoilla sekä teollis- ja tekijänoikeuksien suojaamiseksi toteutettavat asianmukaiset toimet (esim. pk-yrityksille suunnatut tukipalvelut) voisivat yhdessä luoda lisäkysyntää suojavaatteiden ja henkilösuojainten alalle. Suojavaatteiden ostoilla on tärkeä asema suojaavien tekstiilien markkinoilla, mutta paikallisviranomaisten tasolla kysyntä on hajanaista.
- **Biotuotteet** on valmistettu uusiutuvista biologisista raaka-aineista, kuten kasveista ja puusta. Edelläkävijämarkkina-aloitteeseen valittu markkinasegmentti käsittää uusia non food -biotuotteita ja -materiaaleja, kuten biomuoveja, biovoiteluaineita, pinta-aktiivisia aineita, entsyymejä ja farmaseuttisia tuotteita. Siihen eivät sisälly paperi- ja puutuotteet eikä myöskään biomassassa energialähteenä. Biotuotteiden pitkän ajan kasvupotentiaali riippuu siitä, miten hyvin ne voivat korvata fossiiliset tuotteet ja täyttää loppukäyttäjien monet eri vaatimukset kilpailukykyisin kustannuksin, luoda tuotesyklejä, jotka ovat kasvihuonekaasuneutraaleja, ja jättää pienempi ekologinen jalanjälki eli tuottaa vähemmän jätettä ja kuluttaa vähemmän vettä ja energiaa. Euroopalla on innovatiivisten biotuotteiden markkinoilla hyvät lähtökohdat, jotka perustuvat johtavaan teknologiseen ja teolliseen asemaan. Havaittavissa oleva epävarmuus tuotteiden ominaisuuksista ja markkinoiden vähäinen avoimuus kuitenkin haittaavat tuotteiden käyttöönottoa. Tärkeässä asemassa ovat ympäristölainsäädäntö, standardit, merkinnät, jäsenvaltioiden tukeminen demonstraatiolaitosten perustamisessa sekä yhteinen maatalouspolitiikka.
- **Kierrätyksen** avulla vähennetään kaatopaikkajätettä ja luonnonvarojen kulutusta ja parannetaan energiatehokkuutta. Näin ollen kierrätyksellä edistetään osaltaan merkittävästi siirtymistä kestäväan kulutukseen ja tuotantoon – ei ainoastaan energian kannalta vaan *kaikkien* tuotettujen resurssien kannalta. Kierrätyssektorin liikevaihto on 24 miljardia euroa ja se työllistää noin 500 000 ihmistä. Alalla toimii yli 60 000 yritystä. EU:n osuus on noin 30 prosenttia maailmanlaajuisesta ekoteollisuudesta ja 50 prosenttia jäte- ja kierrätysteollisuudesta. Vaikka markkinapotentiaalia on merkittävästi, markkinoiden kehittymisen tiellä on yhä esteitä. Lisäksi olisi huomattavasti potentiaalia parantaa tehokkuutta ja kapasiteettia kannustamalla innovaatio toimintaa ja ottamalla käyttöön tehokkaampia prosesseja ja teknologioita. Näin säästettäisiin rahaa, energiaa ja luonnonvaroja ja tehtäisiin Euroopasta vähemmän riippuvainen raaka-aineiden hinnoista.
- **Uusiutuvilla energiavaroilla** tarkoitetaan uusiutuvista energialähteistä saatavaa energiaa. Tällaisia lähteitä ovat muun muassa tuuli- ja aurinkovoima, biomass, biohajoava jäte tai raaka-aine sekä maalämpö-, aalto-, vuorovesi- ja vesivoima. Uusiutuvien energiavarojen alan vuotuinen liikevaihto on Euroopassa nykyisin 20 miljardia euroa, ja ala työllistää noin

¹⁴ Tekstiili tekniseen tarkoitukseen älykkäissä suojavaatteissa ja henkilösuojaimissa.

300 000 henkeä¹⁵. Uusiutuvilla energiavaroilla katetaan noin 8,5 prosenttia Euroopan energiantarpeesta¹⁵. Maaliskuussa 2007 kokoontunut Eurooppa-neuvosto asetti sitovaksi tavoitteeksi uusiutuvien energiavarojen osuuden kasvattamisen 20 prosenttiin EU:n energiankulutuksesta vuoteen 2020 mennessä. Tämä tavoite tarjoaa tuottajille erinomaiset mahdollisuudet kehittyä ja alentaa tuotantokustannuksia. Uusiutuvien energiavarojen kehityksen jarruna on kolme asiaa. Energian käytöstä aiheutuvat ulkoiset kustannukset¹⁶ eivät näy kokonaan energianhinnoissa. Näin ollen kaiken kaikkiaan ulkoisilta kustannuksiltaan vähäisten uusiutuvien energiavarojen kysyntä ei ole paras mahdollinen. Myös oppimisen merkittäviä vaikutuksia, joilla saataisiin alennettua useiden teknologioiden hintoja, hyödynnetään hitaammin nykyisen alhaisen kysynnän vuoksi. Lisäksi uusiutuvien energiavarojen tukijärjestelmien hajanaisuus ja nykyiset hallinnolliset ja markkinoihin liittyvät esteet johtavat siihen, että sisämarkkinoiden kaikki mahdollisuudet eivät tule hyödynnetyksi.

Liitteessä 2 tarkastellaan lähemmin kyseisiä kuusia markkinoita ja edelläkävijämarkkina-aloitteen vaikutuksia. Hyvin varovaisiin oletamiin perustuvien alustavien arvioiden mukaan edelläkävijämarkkina-aloitteen keskitetyn toimintatavan tukemana kyseiset kuudet markkinat voisivat kasvaa yli kaksinkertaisiksi vuoteen 2020 mennessä ja voitaisiin luoda noin miljoona uutta työpaikkaa.

Markkinoiden yksilöinti ensimmäistä kierrosta varten ei sulje pois muiden markkinoiden mahdollisuuksia tulla valituksi tulevaisuudessa, eikä yksilöintiin sisälly poliittista kannanottoa siihen, mikä on kyseisten markkinoiden yhteiskunnallinen tai taloudellinen merkitys verrattuna muihin markkinoihin.

Jo nyt on nähtävissä joitakin lupaavilta vaikuttavia aloja, joihin voidaan harkita sovellettavan samanlaista lähestymistapaa tulevaisuudessa. Tätä jatkuvaa yksilöintiprosessia tuetaan sidosryhmien kuulemisilla¹⁷ ja markkinatiedon hankinnassa käytettävillä välineillä. Seuranta- ja ennakointimenettelyjä perustetaan hyödyntämällä nykyisiä diagnostisia ja analyttisiä välineitä, kuten *ERA-Watch* -järjestelmä ja *Sectoral Innovation Watch* (alakohtainen innovaatiotoiminnan seurantaelin)¹⁸. Tämä edelläkävijämarkkina-aloitteen toimintatapa voitaisiin ottaa osaksi käynnistymässä olevia laajempia aloitteita¹⁹ ja näin lisätä innovaatiointensiivisten markkinoiden kehittymisestä eurooppalaisille koituvaa hyötyä.

3. TÄRKEIMMÄT POLITIIKAN VÄLINEET

Kyseisten alojen edelläkävijämarkkinoiden luomista helpottavat erilliset aihealuekohtaiset toimintasuunnitelmat esitetään tiivistetysti liitteessä 1. Edelläkävijämarkkina-aloitteessa käytetään hyvin erilaisia politiikan välineitä:

• Lainsäädäntö

On myös tarpeen valmistella politiikan tavoitteiden saavuttamista palvelevaa lainsäädäntöä innovaatiotoiminnan edistämiseksi ja innovatiivisille yrityksille ja muille organisaatioille aiheutuvan rasituksen välttämiseksi. Nyt on tilaisuus parantaa sääntelyn koordinoitua innovatiivisten tuotteiden ja palvelujen markkinoihin vaikuttavilla eri politiikan aloilla.

¹⁵ European Renewable Energy Council (Euroopan uusiutuvan energian neuvosto).

¹⁶ Esim. kasvihuonekaasupäästöt, ilman saastuminen, toimitusvarmuus.

¹⁷ Esim. eurooppalaiset teknologiayhteisöt ja INNOVA-paneelit.

¹⁸ <https://www.europe-innova.org>.

¹⁹ Esim. toimintasuunnitelma ”Hyvä vanhuus tietoyhteiskunnassa”, KOM(2007) 322 lopullinen.

Luotettava, järkevä ja huolellisesti valmisteltu lainsäädäntö- ja lainkäyttöympäristö on olennaisen tärkeä yritysten investointitoiminnalle ja uusien tuotteiden ja palvelujen käyttöönotolle kuluttajien piirissä.

Edelläkävijämarkkina-aloitteen toimintasuunnitelmiin sisältyvät sääntelytoimet käsittävät sekä ehdotuksia uudeksi lainsäädännöksi että voimassa olevan lainsäädännön muutoksia, tarkistuksia ja kumoamisia. Esimerkiksi biotuotteiden käyttöä ja uusien teknologioiden levitystä biotuotteiden tuotannossa voidaan tukea virtaviivaistamalla nykyisiä lainsäädäntötoimia osana pilaantumisen yhtenäistettyä ehkäisemistä ja vähentämistä (IPPC)²⁰. Samankaltaisia toimia ehdotetaan kierrätystä koskevan edelläkävijämarkkina-aloitteen toimintasuunnitelmassa, jossa keskitytään toteuttamaan tukitoimia koordinoitusti erityisten EU-säädösten kanssa. Tällaisia säädöksiä ovat etenkin sähkö- ja elektroniikkalaiteromudirektiivi²¹ ja romuajoneuvodirektiivi²².

• **Julkiset hankinnat**

Julkisten hankintojen menojen osuus on 16 prosenttia EU:n BKT:stä, mutta niiden osuus rakennusalalla on 40 prosenttia ja puolustuksen, siviiliturvallisuuden ja hätätoimien alalla lähes 100 prosenttia. Sen vuoksi toimintasuunnitelmissa kehoitetaan useaan otteeseen viranomaisia toimimaan edistyksellisinä asiakkaina noudattamalla entistä useammin julkisten hankintojen käytäntöjä, joilla tuetaan innovaatiotoimintaa.

EU:n nykyisen lainsäädäntökehyksen²³ soveltamisella julkisissa hankinnoissa tuetaan edelläkävijämarkkina-aloitetta, koska tällöin vähennetään markkinoiden pirstaleisuutta ja kannustetaan kilpailukykyisten ratkaisujen kehittämistä. Komission äskettäin julkaisemassa oppaassa²⁴ kuvataan, miten innovaatiotoimintaa voidaan edistää julkisten hankintojen kautta. Nämä ratkaisut edellyttäisivät muutoksia tavanomaisiin hallinnollisiin menettelyihin valmisteltaessa tarjouspyyntöjä kansallisissa, alueellisissa ja paikallisissa julkisten hankintojen toimistoissa (esim. käytännöt, joita noudatetaan nykyisiä ja mahdollisesti uusia teknisiä ratkaisuja ja uusia palveluja ja tuotteita koskevien tietojen hankinnassa, ja perehtyminen mahdollisuuteen yksilöidä ja valita taloudellisesti edullisimmat tarjoukset elinkaarikustannusten arvioinnin perusteella). Samaan tapaan voidaan tukea monin tavoin riittävän laajamittaista toimintaa, jolla edistetään edelläkävijämarkkinoiden kehittämistä. Yhteentoimivuuden vaatimukset ja yksittäisten pienessä mittakaavassa tehtyjen hankintojen korvaaminen yhdistetyillä tilauksilla myös auttaisivat asiaa. Julkisten hankintojen tekijöiden koulutuksen ja tietoisuuden lisääminen sekä näiden tahojen verkottuminen ovat yleisluonteisia toimia, joista voisi olla hyötyä kaikille edelläkävijämarkkinoille.

• **Standardointi, merkinnät ja sertifiointi**

Standardien avulla voidaan helpottaa edelläkävijämarkkinoiden kehittämistä, sillä edellytyksellä, että standardit eivät sulje pois kilpailevia teknologioita, rajoita tarpeettomasti kilpailua tai haittaa kysynnän kasvua. Johdonmukaisemmat tekniset, suorituskyky- ja tuotestandardit koko tuotantoketjussa raaka-aineista lopputuotteeseen voisivat tehdä

²⁰ Ympäristön pilaantumisen yhtenäistettyä ehkäisemistä ja vähentämistä koskeva neuvoston direktiivi 96/61/EY (EYVL L 257, s. 26–40).

²¹ Sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskeva direktiivi 2002/96/EY (EUVL L 37, 13.2.2003, s. 24).

²² Romuajoneuvoja koskeva direktiivi 2000/53/EY (EYVL L 269, 21.10.2000, s. 34).

²³ Direktiivit 2004/17/EY ja 2004/18/EY.

²⁴ http://www.proinno-europe.eu/doc/procurement_manuscript.pdf.

standardoinnista innovaatiotoiminnan kannalta suotuisampaa. Standardien olisi mieluiten oltava suorituskykyyn perustuvia mutta teknologianeutraaleja.

Nykyinen standardisointiprosessi on kyseisillä kuusilla markkinoilla hajanaista. Tämän tuloksena on kilpailevia standardeja, jotka estävät yhteentoimivien ratkaisujen toteutumista. Yhteentoimivuuden puuttuminen hankaloittaa tietämyksen ja eri komponenttien yhdistämistä monimutkaisiksi uusiksi tuotteiksi ja palveluiksi. Kilpailevat yhteentoimimattomat standardit estävät innovatiivisten ratkaisujen syntymistä arvoketjussa. Sen vuoksi edelläkävijämarkkina-aloitteessa valinnat tällaisten standardien välillä olisi tehtävä kokonaisvaltaisesti ja mielellään EU:n tasolla ja välttämällä kilpailevien teknologioiden poissulkemista²⁵. Yleiseurooppalaiset standardisointifoorumit, kuten Europe INNOVA -standardisointiverkostot, voivat auttaa yksilöimään tiettyyn ongelmaan parhaiten soveltuvat standardit teollisuuden laajan yhteisymmärryksen perusteella. Standardeja koskevaa viestintää olisi parannettava, jotta lisätään kysyntää asioista perillä olevien ostajien ja käyttäjien keskuudessa ja varmistetaan, että standardit otetaan huomioon tutkimushankkeissa.

Itsesertifioinnissa voidaan kehittää uusia toimintamalleja teollisuudenalalla saatujen kokemusten perusteella. Tarkistettua EU:n ympäristömerkkijärjestelmää voitaisiin laajentaa esimerkiksi EU:n biotuotteita ja/tai Euroopassa uudelleentalmistettuja (kierrätettyjä) tuotteita koskevilla merkinnöillä. Niiden ansiosta voidaan saada uusia kuluttajia ostamaan kyseisiä tuotteita. Lainmukaiset vähimmäisvaatimukset ylittävää suorituskykyä koskevat tiedot voivat vaikuttaa potentiaalisten asiakkaiden ostopäätöksiin. Esimerkiksi energiaa käyttävien tuotteiden ekologista suunnittelua koskevassa direktiivissä (2005/32/EY) säädetään välineistä, joilla voidaan kehittää markkinoiden tehokasta ja dynaamista muutosta. Markkinoita voidaan ohjata direktiivin vähimmäisvaatimusten avulla, jolloin suorituskyvyltään heikoimmat tuotteet kielletään, ja eri tuotteita käsittelevissä direktiivin täytäntöönpanotoimissa yksilöitävien viitearvojen (liitteen I osassa 3 oleva 2 kohta) avulla puolestaan voidaan lisätä teollisuuden toimintaympäristön ennustettavuutta ja dynaamisuutta. Myyntipisteissä esille pantavat pakolliset suorituskykyä osoittavat merkinnät ovat hyvin tärkeässä asemassa, jotta kuluttajat voivat tehdä tietoon perustuvia valintoja. Energy Star -järjestelmää ja ympäristömerkkiä käytetään ympäristön näkökulmasta vain suorituskyvyltään parhaimpien tuotteiden palkitsemiseen.

Dynaamisia standardeja ja Top Runner -ohjelmia⁵ voitaisiin kehittää²⁶. Tulevassa standardisointia ja innovaatiotoimintaa koskevassa tiedonannossa kiinnitetään erityisesti huomiota standardisoinnista edelläkävijämarkkinoihin koituihin vaikutuksiin sekä ympäristömerkkidirektiivin mukaiseen työohjelmaan²⁷.

• Täydentävät välineet

Toimittajien ja käyttäjien väliseen vuorovaikutukseen perustuvaa tietovirtaa voidaan vauhdittaa ja parantaa myös muilla toimilla, joilla myös osaltaan parannetaan markkinoiden avoimuutta. Ne johtavat samalla yritysten kilpailuetuun, koska niillä luodaan paremmat edellytykset vastata yksilöityjen markkinoiden monialaisiin haasteisiin. Tämä voi edellyttää

²⁵ Standardien valintamenettely riippuu standardin luonteesta (virallinen vai epävirallinen), ja menettelyn olisi oltava riittävän joustava, jotta se mukautuu ajan myötä muuttuviin markkinaolosuhteisiin.

²⁶ Kestävää kulutusta ja tuotantoa koskevassa tulevassa toimintasuunnitelmassa, energiaa käyttäviä tuotteita koskevan sääntelyn uudelleentarkastelussa vuonna 2010 sekä ympäristömerkin tarkistuksissa vuonna 2008 tarjoutuu tilaisuus panna nämä dynaamiset toimintatavat täytäntöön. Ks. http://ec.europa.eu/enterprise/environment/sip_en.htm.

²⁷ Direktiivin 2005/32/EY 16 artikla.

foorumien²⁸ perustamista sekä riittävää taloudellista tukea etenkin seuraavissa kahdessa tapauksessa:

– *Yritys- ja innovaatiotoiminnan tukipalvelut, koulutus ja viestintä*

Joillakin markkinasegmenteillä nuoret innovatiiviset yritykset hyötyisivät esimerkiksi tietämyksen siirtoa, yrityshautomoja ja rahoituksen saantia edistävistä tukitoimista konsulttipalvelujen ja koulutuksen muodossa. Sen lisäksi, että tuotetaan aihealuekohtaisesti kohdennettuja palveluja rakennerahastojen tuella tai kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan sisältyvän uuden yritys- ja innovaatiotoiminnan yhtenäisen tukiverkoston avulla, toimintasuunnitelmien toteutusta voitaisiin tukea käyttämällä koordinoitummin verkostoitumishankkeita ja foorumeja²⁹ vastavuoroiseen oppimiseen ja tietämyksen jakamiseen. Ideoiden ja tietämyksen vaihtoa voitaisiin vauhdittaa tekemällä yhteistyötä tietoon perustuvien alueellisten klusterien sisällä ja niiden välillä kaikkialla Euroopassa. Jäsenvaltioiden ja alueiden olisi hyödynnettävä koheesiopoliittisten toimien tarjoamat mahdollisuudet osallistua suoriin sijoituksiin ja verkostoitumiseen useilla edelläkävijämarkkinoiden aloilla³⁰. Tällä tavoin voitaisiin osaltaan pitää yllä poliittista tahtoa ja sidosryhmien sitoutumista sekä lisätä edelläkävijämarkkinoihin liittyvien sidosryhmien määrää³¹.

– *Taloudellinen tuki ja taloudelliset kannustimet*

Kun edelläkävijämarkkina-aloitteen kattamilla aloilla tarjoutuu hyvin merkittäviä uusia liiketoimintamahdollisuuksia, yksityiset sijoitukset todennäköisesti kasvavat. Tällaisessa tilanteessa rahoituksen saantia voidaan helpottaa julkissektorin toimilla.

Toimintasuunnitelmilla voitaisiin edistää ehdotuksia osana kansallisia ja EU:n ohjelmia³². EU:n³³ ja jäsenvaltioiden tasolla julkisia T&K- ja innovaatorahastoja voitaisiin käyttää tiettyjen tuotesykliden toteutettavuuden osoittamiseen.

Euroopan investointipankki ja Euroopan investointirahasto hallinnoivat huomattavaa määrää EU:n taloudellista tukea, kuten riskinjaon rahoitusvälinettä ja kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelmaan kuuluvaa kasvavien ja innovatiivisten pk-yritysten rahoitustukea. Euroopan investointipankin varoilla yhdistettynä yksityisiin varoihin ja mahdollisesti rakennerahastovaroihin voitaisiin tukea innovatiivisten tavaroiden ja palvelujen demonstrointia ja tuotannon parantamista. Lisäksi komission, Euroopan investointirahaston ja Euroopan investointipankin yhteisen JEREMIE-aloitteen ansiosta voidaan parantaa pk-yritysten rahoitusmahdollisuuksia, kuten mikroluottojen, riskipääoman, lainojen ja takuiden saantia. Voidaan myös tarkastella julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksien uusia muotoja, joihin sijoittajat ja muut sidosryhmät voisivat osallistua. Tällä tavoin voitaisiin kannustaa yksityisiä sijoittajia tekemään uusiin edelläkävijämarkkina-aloitteisiin liittyviä riskipääomasijoituksia.

²⁸ Etenkin sähköisiä tiedonvaihdon foorumeja julkisten ja yksityisten kumppanien välillä useita aloja kattavalla tasolla ja Euroopan laajuinen ulottuvuus huomioon ottaen.

²⁹ Esim. PRO INNO -toimien kaltaisia tai Europe INNOVA alakohtaisiin verkostoihin perustuvia foorumeja.

³⁰ Myös komission aloite ”Alueet talouden muutosten edistäjinä” on tärkeä näiden edelläkävijämarkkinoiden kannalta.

³¹ Esim. vakuutusala voitaisiin ottaa mukaan ilmaston suojeleluun tai turvallisuuteen liittyviin toimiin.

³² Seitsemännessä puiteohjelmassa tällä toiminnalla ei saisi muuttaa tai korvata tavanomaista työohjelman takistamismenettelyä.

³³ Etenkin seitsemäs puiteohjelma ja kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma.

Jäsenvaltiot voisivat siirtää kansallisten ja alueellisten valtiontukijärjestelmien painopistettä uusien mahdollisuuksien hyödyntämiseen tukiessaan tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa alan valtiontukea koskevien uusien yhteisön sääntöjen³⁴ mukaisesti. Erityisen tärkeässä asemassa on rakennerahastosta alueille annettavan tuen uusi painotus. Kaikki jäsenvaltiot korvamerkitsivät tietyn osan koheesiopoliittisista varoistaan uudistettuun kasvu- ja työllisyyttä koskevaan toimintasuunnitelmaan. Koheesiopoliittikan nojalla tehtävien investointien tärkein painopisteen muutos koskee T&K:ta ja innovaatiotoimintaa. Noin 83 miljardia euroa, eli 25 prosenttia koko koheesiobudjetista osoitetaan tämällyyppiisiin investointeihin. On selvää, että edelläkävijämarkkinoiden yksilöintiä voidaan hyödyntää kyseisiin varoihin liittyvien julkisten ja yksityisten investointien suuntaamisessa.

4. HALLINTOTAPA JA JATKOTOIMET

Toimintasuunnitelmat³⁵ ovat erityisen haastavia sen vuoksi, että niissä on tarpeen tarkasti koordinoita suurta määrää erilaisia toimia lyhyessä ajassa. Tämä voi onnistua vain, jos EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot sitoutuvat tiiviiseen yhteistyöhön toimintasuunnitelmien toteutuksessa noudattaen tiukkaa aikataulua ja näin tukevat yksityisten sidosryhmien jatkuvaa kiinnostusta investoida näihin lupaaviin markkinoihin.

Komissio perustaa tarvittavat koordinoitirakenteet, jotta varmistetaan aloitteen tehokkuudesta.

Edelläkävijämarkkina-aloitteen perustamista pyytäneellä neuvostolla³ on keskeinen asema tässä tiedonannossa käynnistetyn prosessin viemisessä eteenpäin. Neuvostossa on tilaisuus sopia suuntaviivoista, jotka koskevat edelläkävijämarkkina-aloitteen osuutta kasvu- ja työllisyysstrategiassa, sekä seurata edistymistä. Koska tämä aloite vaikuttaa olennaisesti kasvu- ja työllisyyttä edistävän kumppanuuden useiden yhdennettyjen suuntaviivojen tavoitteiden saavuttamiseen³⁶, jäsenvaltioiden toimista edelläkävijämarkkina-aloitteen toteuttamiseksi on hyödyllistä raportoida tässä yhteydessä³⁷.

Sidosryhmille tiedotetaan tilanteesta ja niitä kuullaan säännöllisin väliajoin. Asianomaisille kansallisen ja alueellisen tason päätöksentekijöille annetaan kohdennetusti tietoa ottaen huomioon jäsenvaltioiden aloitteet.

Edelläkävijämarkkina-aloitteen tukemiseksi edelleen ja sidosryhmien ottamiseksi mukaan tähän prosessiin aktiivisina toimijoina komissio perustaa **edelläkävijämarkkina-aloitetta käsittelevän sähköisen foorumin**, jossa jokaisella toimintasuunnitelmalla on oma aihealuekohtainen sivustonsa.

Komissio harkitsee tämän edelläkävijämarkkina-aloitteen toimintasuunnitelmien laajentamista muilla markkinoilla, jos jäsenvaltioiden ja sidosryhmien osallistumisaste aloitteessa on sellainen, että toimintatavan laajentaminen on toteutettavissa, ja jos perustettava pysyvä seurantajärjestelmä osoittaa, että vastaavanlaiseen aloitteeseen sisällyttämistä varten on olemassa yksilöidyt perusteet täyttyviä uusia markkinoita.

³⁴ EUVL C 323, 30.12.2006, s. 1, etenkin uudet mahdollisuudet tukea innovaatiotoimintaa, http://ec.europa.eu/invest-in-research/policy/state_aid_en.htm.

³⁵ Toimintasuunnitelmien yksittäisiä toimenpiteitä arvioidaan vaikutusten arviointia koskevien asiaankuuluvien sääntöjen mukaisesti ja noudattaen asiaankuuluvia päätöksentekomenettelyjä.

³⁶ Yhdennettyyn suuntaviivaan nro 10 liittyy jo nyt uusien teknologioiden ja markkinoiden kehittäminen (http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/integrated_guidelines_en.pdf).

³⁷ Joulukuussa 2006 kokoontunut Eurooppa-neuvosto ilmoitti, että ”edistymistä tulosten saavuttamiseksi seurataan tulevissa Eurooppa-neuvoston kevään kokouksissa Lissabonin strategian puitteissa”.

Väliraportti edistymisestä esitetään vuonna 2009, ja siinä käsitellään toimintasuunnitelmien toteutuksen edistymistä ja julkisten ja yksityisten sidosryhmien sitoutumista.

Riippumattomat asiantuntijat laativat vuonna 2011 edelläkävijämarkkina-aloitteen ensimmäisen kierroksen **loppuraportin**, joka käsittää jälkiarvioinnin ja jossa arvioidaan politiikan toimien vaikutuksia sekä mahdollisuuksien mukaan tosiasiallisia vaikutuksia markkinasegmentteihin.

5. PÄÄTELMÄT

Jos edelläkävijämarkkina-aloite toteutetaan ajallaan ja se saa taakseen riittävän poliittisen tuen, se voi tarjota eurooppalaisille yrityksille tasapuoliset ja entistä paremmat mahdollisuudet päästä uusille nopeasti kasvaville maailmanlaajuisille markkinoille hyödyntäen kilpailuetua johtavina tuottajina ja näin osaltaan edistää työllisyyden ja vaurauden kestävästä kasvusta. Aloite voi tarjota eurooppalaisille mahdollisuuden hyötyä nopeammin innovaatioista kehittyvillä markkinoilla, joilla on erityisen suuri taloudellinen ja yhteiskunnallinen merkitys.

Tämän aloitteen toteuttamiseksi

- komissio laatii toimintasuunnitelmissa ilmoitetut tarvittavat lainsäädäntöaloitteet ja käynnistää ehdotuspyynnöt tukitoimien toteuttamiseksi
- jäsenvaltioita kehoitetaan panemaan täytäntöön liitteessä I esitetyt toimet, joiden johtamiseen ne soveltuvat parhaiten, ja kannustamaan asianomaisia kansallisia ja alueellisia toimijoita osallistumaan koordinoitimenettelyihin, joilla tehostetaan aloitteen vaikutuksia ja lisätään johdonmukaisuutta eri toimenpiteiden välillä
- yrityksiä ja muita yksityisiä sidosryhmiä kannustetaan osallistumaan toimiin etenkin seuraamalla sellaisia toimia, joiden osalta niiden on ilmoitettu toimintasuunnitelmissa olevan tärkeässä asemassa, ja olemaan jatkuvasti vuorovaikutuksessa asianomaisten viranomaisten kanssa niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa.