

Euroopan unionin virallinen lehti

C 218



Suomenkielinen laitos

Tiedonantoja ja ilmoituksia

54. vuosikerta

23. heinäkuuta 2011

<u>Ilmoitusnumero</u>	Sisältö	Sivu
	I Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot	
	LAUSUNNOT	
	Euroopan talous- ja sosiaalikomitea	
	471. täysistunto 4 ja 5. toukokuuta 2011	
2011/C 218/01	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Rahoitus- ja talouskriisin vaikutus työvoiman jakautumiseen tuotantosektoreilla ja erityisesti pk-yrityksissä" (<i>valmisteleva lausunto</i>)	1
2011/C 218/02	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Perhepolitiikan rooli väestörakenteen muuttuessa ja parhaiden käytänteiden vaihto jäsenvaltioissa" (<i>valmisteleva lausunto</i>)	7
2011/C 218/03	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Kestävän kehityksen arvioinnit ja Euroopan unionin kauppapolitiikka"	14
2011/C 218/04	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Maatalouskoneet sekä rakennus- ja käsittelylaitteet: miten selvitä kriisistä?" (omaaloitteinen lausunto)	19
2011/C 218/05	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Unionin teollisuuspolitiikan ulkoinen ulottuvuus – otetaanko EU:n kauppapolitiikassa todella huomioon teollisuuden edut?" (omaaloitteinen lausunto)	25
2011/C 218/06	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n ulkopuolisten maiden valtionyriyten asema unionin julkisten hankintojen markkinoilla" (omaaloitteinen lausunto)	31

FI

Hinta:
7 EUR

(jatkuu kääntöpuolella)

III Valmistavat säädökset

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

471. täysistunto 4 ja 5. toukokuuta 2011

2011/C 218/07	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Globalisaation aikakauden yhdenmety teollisuuspolitiikka – Kilpailukyky ja kestävyys keskeiselle sijalle" KOM(2010) 614 lopullinen	38
2011/C 218/08	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella" KOM(2010) 524 lopullinen – 2010/0278 COD	46
2011/C 218/09	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella" KOM(2010) 525 lopullinen – 2010/0279 COD ja "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta" KOM(2010) 527 lopullinen – 2010/0281 COD	53
2011/C 218/10	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Valkoinen kirja vakuutustakuujärjestelmistä" KOM(2010) 370 lopullinen	61
2011/C 218/11	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto uusien henkilöautojen rekisteröintiä koskevien tietojen seurannasta ja ilmoittamisesta" KOM(2010) 657 lopullinen	66
2011/C 218/12	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta" KOM(2010) 791 lopullinen – 2011/0001 COD	69
2011/C 218/13	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koskevien teknisten vaatimusten vahvistamisesta ja asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta" KOM(2010) 775 lopullinen – 2010/0373 COD	74
2011/C 218/14	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla" KOM(2010) 748 lopullinen – 2010/0383 COD	78

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

471. TÄYSISTUNTO 4 JA 5. TOUKOKUUTA 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Rahoitus- ja talouskriisin vaikutus työvoiman jakautumiseen tuotantosektoreilla ja erityisesti pk-yrityksissä”

(valmisteleva lausunto)

(2011/C 218/01)

Esittelijä: **Antonello PEZZINI**

Toinen esittelijä: **Karel HAVLÍČEK**

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

Rahoitus- ja talouskriisin vaikutus työvoiman jakautumiseen tuotantosektoreilla ja erityisesti pk-yrityksissä.

Asian valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 153 puolesta, 5 vastaan 11:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on erittäin tyytyväinen siihen, että puheenjohtajavaltio Unkari kiinnittää huomiota järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan kannalta ratkaisevaan aiheeseen eli siihen, miten nykyinen rahoitus- ja talouskriisi vaikuttaa työvoimaan ja sen sektorikohtaiseen jakautumiseen erityisesti pk-yrityksissä.

1.2 ETSK muistuttaa lisäksi, että sillä on ollut useaan otteeseen tilaisuus ottaa kantaa pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskeviin kysymyksiin. Kyseiset yritykset muodostavat yhdessä julkisen sektorin sekä osuus- ja yhteisötalouden kanssa Euroopan taloutta ja työllisyyttä yhdistävän kudoksen.

1.3 Pk-yritykset ovat kärsineet raskaasti maailmanlaajuisen talous- ja rahoituskriisin vaikutuksista, vaikka ne ovat usein toimineet muita joustavammin ja löytäneet innovatiivisia ratkaisuja.

1.4 ETSK katsoo, että EU voisi tehdä paljon enemmän pk-yritysten tukemiseksi kuin vain antaa periaatelausumia. Nyt tarvitaan ehdottomasti johdonmukaista ja koordinoitua, ensisijaisien tavoitteiden valikoimaan suunnattua yhteisön toimintaa pk-yritysten toimintaolosuhteiden parantamiseksi sisämarkkinoilla ja myös pk-yritysten kansainvälistämiseksi.

1.4.1 Ensisijaisista toimista ETSK mainitsee uuden yritystoiminnan mahdollisuuksien kehittämisen erityisesti naisten keskuudessa, nuorisotyöllisyyden edistämisen sekä ”Nuoret liikkeellä” -lippulaivahankkeen tukemisen.

1.4.2 Komitea suosittelee järjestämään säännöllisesti **vuosittaisen pk-yritysten konferenssin**, jonka tarkoituksena on laatia katsaus pk-yritysten tilanteesta Euroopan tasolla erityisesti työllisyyden kannalta. Tällaiseen esimerkkikonferenssiin tulisi kutsua jäsenvaltio- ja EU-tason ammattialajärjestöjen ja kaikkien EU:n toimielinten edustajia.

1.5 ETSK kehottaa erityisesti laatimaan etenemissuunnitelman, jotta voidaan varmistaa välittömästi uusien innovatiivisten yritysten luomiseen ja nykyisten pk-yritysten tukemiseen tarvittavat olosuhteet, edistää kriisistä ulospääsyn kannalta välttämättömyyttä uusien työpaikkojen syntymistä ja käynnistää kestävä kasvu. Toimia tulisi suunnitella unionin, jäsenvaltioiden ja alueiden tasolla, ja mukaan tulisi ottaa sekä kaupalliset ja ei-kaupalliset yritykset että osuus- ja yhteisötalouden yritykset. Etenemissuunnitelman lisäksi olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin työttömien työntekijöiden sekä nuorten kouluttamiseksi näihin uusiin työpaikkoihin.

1.5.1 EU voisi edistää yhdessä jäsenvaltioiden kanssa rakennesarvovarojen käyttämistä pk-yritysten tukemiseen lähentymisalueilla.

1.6 ETSK:n mielestä pk-yritysten kansainvälistymistä tulee vauhdittaa lisäämällä niiden pääsyä uusille markkinoille ja parantamalla näin niiden kykyä luoda uusia työpaikkoja.

1.6.1 Ennen uusille markkinoille pääsyä tulisi tehdä vakaat kauppasopimukset, joissa määritellään yksinkertaiset menettelyt pk-yrityksiä varten.

1.7 ETSK pitää tärkeänä yrityskulttuurin ja aloitteellisuuden levittämistä yrittäjiä tukevassa ilmapiirissä, jossa ymmärretään markkinoiden riskit ja arvostetaan inhimillistä pääomaa.

1.8 Koulutusta, tietämyksen ja osaamisen siirtämistä, uusia työskentelymenetelmiä ja muutosvalmiuden kehittämistä on edistettävä erityisesti nyt kriisiaikoina, jotta voidaan varmistaa työpaikkojen säilyminen sekä lujittaa työntekijöiden roolia yrityksiä vahvistavina tekijöinä.

1.9 ETSK korostaa julkisten hankintojen merkitystä yritysten selviytymistä ja paikallista työllisyyttä tukevana välineenä kuitenkin niin, että noudatetaan sosiaalisia ja ympäristöä koskevia vaatimuksia. "Pienet ensin" -periaatteen soveltamisen tulisi olla pakollista kriisitilanteessa, jossa panoksena on suuri määrä työpaikkoja: julkisen kysynnän oikeanlaisen, vastuullisen ja älykkään käytön tulisi edistää avointa kilpailua ja innovointia.

1.10 ETSK katsoo, että on aiheellista vahvistaa pk-yritysklustereiden ja pk-yritysten alakohtaisten ryhmien luomista. Sopimusten ja tietämyksen jakaminen suurten ja pienten yritysten kesken voisi johtaa innovaatioihin myös alakohtaisten verkostojärjestelmien kautta.

1.11 ETSK suosittaa, että alakohtaisten huipputason aloitteiden kehittämisen koordinoitua parannetaan teknologian, työllisyyden, investointien ja henkilöresurssien hyödyntämisen kannalta, jotta niistä saataisiin paras mahdollinen hyöty.

1.12 On tunnustettava tarve luoda uusia rahoitusmekanismeja. ETSK katsoo, että kyvyttömyys suunnitella uusia toimenpiteitä on kärjistänyt pk-yritysten rahoituksen haasteita ja muita kriisitekijöitä. Onkin vahvistettava sellaisia välineitä kuin Jeremie, Jasper ja Jessica.

1.13 ETSK:n mielestä komission tulisi nopeuttaa nykyisen lainsäädännön toimivuuden tarkistusta ja toimia esimerkkinä jäsenvaltioille lainsäädännön kumulatiivisten vaikutusten vähentämiseksi sekä muodollisuuksien ja kustannusten supistamiseksi.

1.14 Uusista lainsäädäntöehdotuksista tulisi komitean mielestä tehdä ennalta analyysi, jotta voitaisiin arvioida niiden vaikutukset kilpailukykyyn. Tässä voitaisiin käyttää unionitasoisia ja kansallisia operatiivisia vaikutustenvaikutteja.

1.15 ETSK kehottaa komissiota painottamaan ja lisäämään toimiaan uusia ja entistä parempia työpaikkoja luovan vähähilisen teknologian ja vihreän talouden edistämiseksi.

1.16 Komitean mielestä olisi hyödyllistä tukea ja edistää luovan alan ja innovoinnin keskeisten toimijoiden kansainvälisiä, myös alakohtaisia verkkoja. Komitea suosittelee, että Yritys-Eurooppa-verkosto toimisi neuvonantajana paitsi yleisesti myös **alakohtaisesti** ja että se voisi hoitaa hallinnollisia tehtäviä yhden palvelupisteen periaatteen mukaisesti.

1.17 ETSK kehottaa kiirehtimään pk-yritysten eurooppalaisen peruskirjan hyväksymistä sekä eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevan *Small Business Act* -aloitteen täytäntöönpanoa jäsenvaltiotasolla. Komitea on jo antanut asiasta lausunnon.

2. Johdanto

2.1 Talouskriisin alettua vuonna 2008 pk-yritysten vuosien 2002–2008 myönteinen kehitys pysähtyi. Kaudella 2009–2010 työpaikkoja menetettiin arviolta 3,25 miljoonaa. ⁽¹⁾

2.2 Vuonna 2010 EU:n työttömyysaste oli 9,6 prosenttia, ja se on vielä korkeampi julkishallinnossa sekä liikenteen ja televiestinnän aloilla. Pientä kasvua on ollut vähittäismyynnin alalla ja teollisuustuotannossa, kun taas nuorten – 15–24-vuotiaiden – työmarkkinat ovat edelleenkin laskusuunnassa työttömyysasteen ollessa noin 21 prosenttia eli korkeampi kuin kriisin alussa.

2.2.1 Toisaalta talouskriisi sekä sellaiset tekijät kuin globalisaatio, teknologinen kehitys, väestön vanheneminen sekä asteittainen siirtyminen vähän hiili- ja hiukkaspäästöjä tuottavaan talouteen ovat antaneet voimakkaan sysäyksen nopeille muutoksille työmarkkinoilla vaadittavassa pätevyudessa ja osaamisessa uusien ammattien lisääntyessä huomattavasti.

⁽¹⁾ *European SMEs under Pressure*, 2010

2.3 Alakohtaisella tasolla taantuma näyttää kiihdyttäneen nykyistä suuntausta, jossa teollisuuden alku- ja perustuotannon työpaikkoja siirtyy palvelusektorille. Ennusteiden mukaan kaudella 2010–2020 raaka-aineteollisuuden ja maatalouden työllisyys supistuu huomattavasti, ja valmistus- ja tuotantoteollisuuden työpaikkojen odotetaan vähentyvän. Sen sijaan palvelualan työllisyyden ennustetaan lisääntyvän erityisesti teollisuus- ja markkinapalveluiden alalla, ja kasvua ennakoidaan jakeluun, liikenteeseen, hotelli- ja ravintola-alalle, matkailuun, terveydenhuoltoon, koulutukseen sekä turvallisuusalalle.

2.4 Ammattialoilla vahvistuvana ja kasvavana kehityssuuntana mentäessä kohti vuotta 2020 on keskitason ja korkean tason ammattilaisten osuuden lisääntyminen (40 %): näitä ovat johtotason henkilöstö, ammattilaiset ja tekninen henkilökunta, jotka työskentelevät tieto- ja osaamisaloilla (*knowledge and skill-intensive jobs*).

2.4.1 Jyrkin lasku on niiden työntekijöiden osuudessa, joilla on alhainen muodollisen ammattipätevyyden taso tai joiden koulutus on vähäinen. Pääomahyödykkeitä tuottavien alojen työllisyyden on todettu olevan herkempää yleisille talouskriiseille ammattitaidon huomattavan merkityksen takia, sillä kyseisillä aloilla tarvitaan usein erityisosaamista.

2.5 Komitea on muistuttanut useaan otteeseen⁽²⁾, että ”kaikki myöntävät pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) merkityksen Euroopan unionin taloudelle”, ja todennut⁽³⁾, että ”talouden tulos, innovointi ja työllisyys riippuvat yhä enemmän pk-yrityksistä, joten etusijalle olisi asetettava nuorten yrittäjyyden kehittäminen”.

2.6 EU:ssa on itsenäisiä yrityksiä yli 20 miljoonaa. Näistä yli 99 prosenttia on pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joissa on alle 250 työntekijää. Valtaosa (92 %) on mikroyrityksiä, joissa on alle 10 työntekijää. Pk-yritysten osuus työllisyydestä EU:ssa on yli 67 prosenttia.⁽⁴⁾ Useat kriisistä selvinneet pk-yritykset selviytyivät ainoastaan henkilöstönsä sitoutumisen ansiosta.

2.7 Lisäksi on pidettävä mielessä, että useat esteet saattavat jarruttaa uuden yritystoiminnan syntymistä sekä innovatiivisten pk-yritysten luomista ja nopeaa kehitystä ja estää täystyöllisyyspolitiikan toteuttamisen. Tällaisia esteitä ovat

— yritystoiminnan kehittämiseksi epäsuotuisa ympäristö

⁽²⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Pienten ja keskisuurten yritysten kasvua ja kehitystä mahdollisesti edistävät poliittiset toimenpiteet (asiannukainen rahoitus pois luettuna)”, EUVL C 27, 3.2.2009, s. 7; ETSK:n lausunto aiheesta ”Miten tukea pk-yritysten sopeutumista maailmanmarkkinoiden muutoksiin?”, EUVL C 255, 22.9.2010, s. 24; ETSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – ’Pienet ensin’ – Eurooppalaisia pk-yrityksiä tukeva aloite (Small Business Act)”, EUVL C 182, 4.8.2009, s. 30.

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

⁽⁴⁾ Lähde: Eurostat.

— luotonsaannin vaikeus

— kansainvälistymisen ja markkinoille pääsyn ongelmat

— osaamisen ja hallintokapasiteetin riittämätön siirtyminen

— immateriaalioikeuksien riittämätön suoja.

2.8 Vuonna 2009 niiden suuryritysten määrä, joissa työllisyystaso laski, oli kaksi kertaa suurempi kuin vastaavien pienyritysten määrä ja yli kolme kertaa suurempi kuin vastaavien mikroyritysten määrä. Nämä luvut osoittavat, että pien- ja mikroyritykset toimivat vakauttajina suhdannevaihteluissa.

2.9 Yhteisön työmarkkinoiden kehitykselle ovat kuitenkin edelleenkin ominaisia maiden väliset suuret erot, ja nuorisotyöttömyys on tasolla, jota ei voida hyväksyä. Vaikka kaksivuotiskauden 2010–2011 keskimääräinen työttömyysaste saattaa saavuttaa Euroopassa yli 10 prosentin kriittisen tason, työvoiman ala- ja aluekohtainen ja erityisesti ikäluokkien välinen jakautuma on vielä paljon huolestuttavampaa.

2.9.1 Viimeisimmässä työllisyyttä koskevassa kertomuksessa ”*Employment in Europe 2010*” todetaan, että nuoret näyttävät olevan kriisin pääasiallisia uhreja, sillä 15–24-vuotiaiden työttömyys saavuttaa tai ylittää joissakin jäsenvaltioissa 30 prosentin tason.

2.10 Analyysit työvoiman jakautumisen suuntauksista Euroopassa eri aloilla⁽⁵⁾ – mukaan lukien ikä- ja sukupuolijakauma sekä yritystyyppit – osoittavat seuraavaa:

— EU-27:n yleinen työllisyysaste⁽⁶⁾ on noussut vuoden 2000 62,2 prosentista 64,6 prosenttiin vuonna 2009.

— Nuorisotyöllisyys⁽⁷⁾ on laskenut samalla kaudella 37,5 prosentista 35,2 prosenttiin.

— Naisten yleinen työllisyysaste on noussut 53,7 prosentista 58,6 prosenttiin, ja nuorten työllisyysaste on laskenut 34,1 prosentista 33,1 prosenttiin.

— EU-27:n teollisuusalan työllisyysaste on laskenut vuoden 2000 26,8 prosentista 24,1 prosenttiin vuonna 2009.

— Palvelualan työllisyysaste on noussut vuoden 2000 65,9 prosentista 70,4 prosenttiin vuonna 2009.

⁽⁵⁾ Eurostat, Labour market indicators / European Union 27 – 2010.

⁽⁶⁾ Eurostatin luokittelu, ikäryhmä 15–64.

⁽⁷⁾ Eurostatin luokittelu, ikäryhmä 15–24.

— Maatalouden työllisyysaste on laskenut vuoden 2000 7,3 prosentista 5,6 prosenttiin vuonna 2009.

2.11 EU-15:ssa tilanne näyttää hieman paremmalta sekä yleisen työllisyysasteen osalta (63,4 % – 65,9 %) että naisten työllisyyden osalta (54,1 % – 59,9 %).

2.12 Yhteisön ohjelmassa ”Nuoret liikkeellä” tavoitteena on edistää sekä nuorten naisten että nuorten miesten osaamista ja uudenlaista pätevyyttä, vaikka se vaikuttaakin riittämättömältä, kun ajatellaan ongelman laajuutta. Aloite olisikin yhdistettävä muiden aloitteiden kanssa uuden toiminnan ja uusien yritysten luomiseksi.

2.13 Komitealla on ollut muun muassa neuvoa-antavan valiokuntansa ”teollisuuden muutokset” (CCMI) välityksellä mahdollisuus ottaa kantaa kriisin työllisyysvaikutuksiin teollisuustuotannossa, autoteollisuudessa, tekstiiliteollisuudessa, metalliteollisuudessa, ilmailuteollisuudessa, kulttuuriteollisuudessa ja luovan alan teollisuudessa, laivanrakennusteollisuudessa, hiili- ja terästeollisuudessa, kodinkoneiteollisuudessa sekä maa- ja metsätaloudessa ja palvelualalla.

2.14 Kaikilla aloilla on suurten yritysten rinnalla huomattava määrä pk-yrityksiä, kuten teollisuustuotannossa (2 376 000 eurooppalaisesta yrityksestä 2 357 000 on pk-yrityksiä) tai rakennusalalla (2 914 000 pk-yritystä 2 916 000 yrityksestä) tai tukku- ja vähittäiskaupan alalla, autojen ja moottoripyörien sekä kotitalouksien kulutushyödykkeiden korjausalalla (yhteensä 6 491 000 pk-yritystä 6 497 000 yrityksestä) puhumattakaan kiinteistöpalveluista, hotelli- ja ravintola-alasta ja liikenteestä.

2.15 ETSK korostaa, että suuret, keskisuuret ja pienet yritykset täydentävät erinomaisesti toisiaan. Tästä ovat usein merkinä alihankinnan laatu, ulkoistamisen tehokkuus ja innovatiivisten *spin off* -yritysten perustaminen.

2.16 Erityisesti eräillä palvelualoilla on mahdollisuus luoda uusia työpaikkoja julkisen ja yksityisen sektorin ja osuus- ja yhteisötalouden pieniin ja keskisuihin yrityksiin kriisin torjumiseksi sekä kestävän ja kilpailukykyisen talouskasvun edistämiseksi ⁽⁸⁾:

— tutkimuksen ja kehittämisen *spin off* -yritykset

— tietotekniikka-ala ja siihen liittyvät toiminnot

— kiinteistöjen ylläpito ja kunnostus

— rahoituksen välitystä palveleva toiminta

— hotelli- ja ravintola-ala

— matkailu ja kulttuuri

— posti- ja teleliikennepalvelut ja liikenne

— sähkö-, kaasu- ja vesipalvelut

— edelläkävijämarkkinoiden palvelut: sähköiset terveyspalvelut, kestävyysajattelua noudattava rakentaminen, ”älykkäät” tekstiilit, biopohjaiset tuotteet, kierrätys, uusiutuvat energiamuodot ja vihreä talous.

2.17 Kun tarkastellaan pk-yritysten panosta lisäarvoon ja työllisyyteen EU:ssa ja tämän panoksen alueellista jakautumista kaudella 2002–2007, voidaan todeta, että työllisyydessä ei ole suuria eroja, mutta pk-yritysten panoksessa lisäarvoon näyttää olevan merkittäviä eroja EU-12:n ja EU-15:n välillä: pk-yritysten ja suuryritysten työn tuottavuuden välinen ero on uusissa jäsenvaltioissa suurempi kuin vanhoissa jäsenvaltioissa.

2.18 Uusien työpaikkojen luomisen lisäksi pk-yritykset vaikuttavat suuresti talouden dynaamisuuteen ja innovatiiviseen suoriutuskykyyn, sillä ne ovat tärkeitä toimijoita tieteellisen ja teknisen tiedon soveltamisessa levittäessään ja markkinoiessaan ideoita ja keksintöjä. Huomattakoon, että ”pienet ensin” -periaatteeseen ja eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevaan aloitteeseen liittyviä uusia unionitason lähestymistapoja ei ole vielä onnistuttu täysin soveltamaan varsinkaan alue- ja valtiotasolla.

2.19 Komitea katsoo, että hyvin kehityskykyisten pk-yritysten innovatiivisten keskittymien (klustereiden) kehittämistä on lisättävä innovaatioiden edistäjinä sellaisilla verkostojärjestelmillä, jotka pystyvät tuomaan markkinoille nopeasti korkeatasoisia ja käyttökelpoisia tuotteita.

2.20 Pk-yritysten kehityksen ja kilpailukykyyn vahvistamisen kulmakivenä on tuki niiden kansainvälistymiselle maailmanmarkkinoilla sekä niiden mahdollisuuksien kehittäminen sisämarkkinoilla varmistaen yhtäläiset kilpailu- ja toimintaolosuhteet.

2.21 Pk-yritysten osuus jäsenvaltioiden bkt:sta on yli 50 prosenttia, mutta niiden osuus EU:n ulkopuolelle suuntautuvasta viennistä on keskimäärin vain 30 prosenttia, vaikka niiden panos sijoittuu usein globaaleihin arvoketjuihin.

2.22 Toisaalta on korostettu voimakkaasti luotonsaannin yksinkertaistamista. EU on tukenut hallituksia, rahoituslaitoksia ja suuryrityksiä kriisin aikana, kun taas pk-yritysten tukemiseksi sekä tuottavien ja pysyvien työpaikkojen luomiseksi paikallistasolle on tehty joko hyvin vähän tai ei mitään. Olisi aiheellista vahvistaa sellaisia välineitä kuin Jeremie, Jessica ja Jasper.

2.23 ETSK katsoo, että EU:n julkisen vallan pitäisi tukea päättäväisesti seuraavia toimia:

— yrittäjyyttä edistävät kansalliset ja alueelliset ohjelmat

— välineet pienten ja keskisuurten yritysten toiminnan ylläpitämiseksi

⁽⁸⁾ Ks. Hartmut Schrör, *Enterprise Births, Survivals and Deaths - Employment effects* (Yritysten perustaminen, elossa pysyminen ja yrityskuo-lemat – työllisyysvaikutukset), Eurostat, *Statistics in Focus*, 44/2008.

- uusien, älykkäisiin tuotteisiin ja palveluihin liittyvien toimintojen kehittäminen
- byrokratian vähentäminen
- työttömien sekä nuorten kouluttaminen uusiin työtehtäviin
- työvoiman pätevöittäminen ja jatkuva kouluttaminen
- sosiaalinen vuoropuhelu
- yhteisön ohjelmiin osallistumisen helpottaminen kiinnittäen erityistä huomiota pk-yritysten rahoitukseen
- veronkierron ja pimeän työn torjuminen
- hallinnollisten menettelyjen vähentäminen ja yksinkertaistaminen vahvistamalla keskitettyjä palvelupisteitä ja alakohdaisia verkostoja.

2.24 ETSK suosittaa erityisesti käynnissä olevan tarkistuksen nopeuttamista, jotta voidaan helpottaa yhteisön tutkimus- ja innovaatio-ohjelmiin osallistumista.

2.25 Markkinoiden epäonnistumiseen pysyvien työpaikkojen luomisessa, yrittäjähengen kehittämisessä, innovoinnissa ja kestävän talouskasvun synnyttämisessä on puuttettava dynaamisilla toimintapaketeilla, joilla voidaan tukea yritysten perustamista ja kasvua markkinoilla sekä niiden poistumista markkinoilta asianmukaisin, selkein ja avoimin ehdoin.

3. Huomioita

3.1 Käsillä oleva valmisteleva lausunto on laadittu puheenjohtajavaltio Unkarin pyynnöstä, ja siinä tarkastellaan nykyisen rahoitus- ja talouskriisin vaikutuksia työvoimaan ja sen sektori-kohtaiseen jakautumiseen erityisesti pienissä ja keskisuurissa yrityksissä.

3.2 ETSK katsoo, että jos halutaan etsiä ulospääsyä kriisistä ja toimia globalisaatiossa keskeisessä roolissa, yhteisöltä vaaditaan pelkkien sanojen sijaan välittömästi johdonmukaista ja koordinoitua toimintaa useilla painopistealoilla toimintaolosuhteiden parantamiseksi sekä sisämarkkinoilla että maailmanmarkkinoilla, jotta voidaan tukea innovointia pienissä ja keskisuurissa yrityksissä, herättää yrittäjähengen, löytää uusia toimintaväyliä koulutuksessa ja henkilöstön pätevöittämisessä ja mukauttaa työmarkkinat uusiin haasteisiin.

3.3 Jotta voidaan varmistaa pk-yritysten myönteinen vaikutus työllisyyteen myös uudessa maailmanlaajuisessa tilanteessa ja huolimatta teollisuusmaissa käynnissä olevasta kansainvälisestä kriisistä, pk-yritysten tulee voida kilpailla tasapuolisesti. Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon muun muassa seuraavat seikat:

- Laaditaan etenemissuunnitelma, jotta voidaan luoda olosuhteet, jotka varmistavat sen, että pk-yritykset voivat antaa täyden panoksensa työpaikkojen luomiseen.
- Kehitetään pienten ja keskisuurten yritysten innovaatiokapasiteettia sekä tuetaan verkostoja, palveluiden tuotantoklusteriteita ja teknologiapuistoja.⁽⁹⁾
- Annetaan takeet ulkomaanmarkkinoille pääsystä, rahoituksen saamisesta sekä vahvistetuista maksuvakuuksista ja -takeista kansainvälisessä kauppavaihdossa.
- Luodaan markkinoille älykkäät taloudelliset tukirakenteet⁽¹⁰⁾ sekä varmistetaan täydellinen vastavuoroisuus Euroopan ja ulkomaan markkinoiden avaamisessa.
- Noudatetaan sosiaali- ja ympäristöstandardeja sekä teollis- ja immateriaalioikeuksia.
- Toteutetaan toimenpiteitä luotonsaantia koskevan epäsymmetrisen informaation torjumiseksi ja varmistetaan asianmukainen luoton- ja lainantarjonta sekä osallistuminen riskipääomaan.
- Tarjotaan jatkuvaa koulutusta sekä yrittäjyyden ja yrityshalinnon kehittämiseksi että pätevän henkilöstön varmistamiseksi työmarkkinaosapuolien neuvotteleman joustoturvan yhteydessä.
- Käydään jäsenvaltioiden ja Euroopan tasolla sosiaalista vuoropuhelua, jossa tunnustetaan pk-yritysten erityisluonne, ja varmistetaan niiden asianmukainen edustus yhteisön tasolla. Vuoropuhelun tulee myös mahdollistaa se, että työmarkkinaosapuolet voivat tarttua asianmukaisesti kriisiin seurauksiin.
- Torjutaan harmaata taloutta ja vahvistetaan kilpailupolitiikkaa valtiontukien osalta.

3.4 ETSK katsoo, että yritysten perustamiseen liittyviä hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä velvoitteita tulee järkipäristää ja yksinkertaistaa erityisesti jäsenvaltioiden tasolla, jotta voidaan varmistaa, että olemassa olevat yritykset voivat hyödyntää teknologisia ja kaupallisia mahdollisuuksia kehittyäkseen ja että uudet pk-yritykset voivat luoda uusia työpaikkoja. Tämä tulee toteuttaa soveltamalla kokonaisvaltaisesti ja konkreettisesti ”pienet ensin” -periaatetta ja eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevaa aloitetta.

3.4.1 On myös tärkeää hyväksyä pk-yritysten eurooppalainen peruskirja ja tutkia tarkemmin eurooppaosuuskuntaa, jotta sen yleistymistä voitaisiin vahvistaa.

3.5 Pk-yritysten kansainvälistymistä on aiheellista helpottaa lisäämällä yritysten osallistumista tutkimuskumppanuuksiin ja varmistamalla niiden pääsy ulkomaanmarkkinoille.

⁽⁹⁾ Ks. ESTK:n lausunto aiheesta ”Euroopan teollisuusalueet uusiin tietoverkostoihin liittyvien haasteiden edessä”, EUVL C 255, 14.10.2005, s. 1; ETSK:n lausunto aiheesta ”Teknologiapuistojen rooli Euroopan unionin uusien jäsenvaltioiden teollisessa muutoksessa”, EUVL C 65, 17.3.2006, s. 51; ETSK:n lausunto aiheesta ”Teollisuuden muutokset, alueellinen kehitys ja yritysten vastuu”, EUVL C 175, 28.7.2009, s. 63.

⁽¹⁰⁾ Markkinoillepääsyä koskevan tietokannan (*market access database*, MADB) käyttäminen ja sen rakenteiden yksinkertaistaminen.

3.5.1 Tähän tavoitteeseen tulee pyrkiä myös strategialla, jolla helpotetaan luovan alan ja innovaatioalan keskeisten toimijoiden – johtotason henkilöstön, tutkijoiden, vapaiden ammatinharjoittajien – kansainvälistä verkottumista, jotta voidaan lisätä yhteisvaikutuksia ja edistää vapaiden ammatinharjoittajien kansainvälistymistä.

3.6 On myös tärkeää levittää yrityskulttuuria sekä tukea aloitteellisuutta ja naisten yritystoimintaa kehittämällä tarvittavaa strategista ja hallinnollista osaamista ja vahvistamalla koulutusta.

3.6.1 Lisäksi on aiheellista laatia etenemissuunnitelma, jonka yhteydessä julkaistaan puolivuositilastot eurooppalaisten pk-yritysten taloudellisista ja sosiaalisista muuttujista.

3.7 Johtajien ja työntekijöiden jatkuvan koulutuksen tarkoituksena on tuottaa osaavaa henkilöstöä, jonka tiedot ovat ajan tasalla, samalla kun edistetään sukupuolten tasa-arvoa. ETSK kehottaa asettamaan nuorisotyöttömyyden torjunnan etusijalle yhteisössä, jäsenvaltioissa ja alueilla. Tässä yhteydessä tulisi luoda lisää oppisopimusmahdollisuuksia sekä mahdollisuuksia

korkeatasoiseen työharjoitteluun (*work placement*) ja korkeakoulututkinnon suorittaneiden sponsorointiin erityisesti tieteiden alalla ja toteuttaa kampanja teollisuustyön arvostuksen lisäämiseksi ja erityisesti naisten yrittäjyyden edistämiseksi.

3.8 ETSK on vakuuttunut, että innovaatioiden omaksumista on parannettava: on vahvistettava osaamis- ja tietoverkostoja, kehitettävä uuden sukupolven teollisuusalueita ja teknologian siirron perusrakenteita ja edistettävä henkilöstön liikkumista teollisuuden, tutkimuskeskusten ja korkeakoulujen välillä myös Euroopan teknologiainstituutin puitteissa. Pk-yritykset on sisällytettävä instituutin piiriin.

3.9 Alakohtaisten huipputason aloitteiden koordinointia tulisi komitean mielestä parantaa teknologian, investointien sekä henkilöresurssien kouluttamisen ja hyödyntämisen kannalta.

3.10 Kriisi muuttaa perusteellisesti Euroopan työmarkkinoita, joten työntekijöillä ja yrittäjillä tulee olla tarvittavaa osaamista ja heille tulee tarjota asianmukaista tukea, jotta heillä olisi valmiudet sopeutua muuttuvaan todellisuuteen: ”Taluskriisi on mitätöinyt viime aikojen positiivisen kehityksen ja siksi on välttämätöntä uudistaa työmarkkinoita ja varmistaa, että osaaminen vastaa kysyntää ja työolot tukevat työpaikkojen syntymistä.”⁽¹⁾

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Työllisyydestä vastaava komission jäsen László Andor, IP/10/1541, 23. marraskuuta 2010.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Perhepolitiikan rooli väestörakenteen muuttuessa ja parhaiden käytänteiden vaihto jäsenvaltioissa”

(valmisteleva lausunto)

(2011/C 218/02)

Yleisesittelijä: **Stéphane BUFFETAUT**

Toinen yleisesittelijä: **Béatrice OUIN**

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

Perhepolitiikan rooli väestörakenteen muuttuessa ja parhaiden käytänteiden vaihto jäsenvaltioissa.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 7. joulukuuta 2010 antaa asian valmistelun ”työllisyys, sosiaaliasiat, kansalaisuus” -erityisjaoston tehtäväksi (esittelijä: Stéphane BUFFETAUT, toinen esittelijä: Béatrice OUIN).

Asian kiireellisyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Stéphane BUFFETAUT'n ja toiseksi yleisesittelijäksi Béatrice OUINin sekä hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 183 puolesta ja 3 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopassa harjoitettavat perhepolitiikat ovat lähteiltään ja sisällöiltään erilaisia, mutta niillä on yhteinen päämäärä: perheiden tukeminen. Laaja-alaisemmat valtakunnalliset ja alueelliset politiikat, investointi- ja koulutuspolitiikat, asumis- ja työllisyyspolitiikat voivat tehdä kulloisenkin jäsenvaltion tai alueen perheille puoleensavetäviksi ja tarjota näille suotuisan ympäristön.

1.2 Toteutettujen järjestelmien vertailu on mielenkiintoista, sillä näin voidaan havaita hyvät käytänteet. Kaikissa tapauksissa pätee kuitenkin se, että palvelujen ja tukimekanismien on vastattava perheiden ja vanhempien tai tulevien vanhempien odotuksia, jotta järjestelmät johtaisivat haluttuihin tuloksiin. Odotukset vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen riippuen kansallisesta kulttuurista, sosiaalisista tavoista ja perinteistä. Julkisen vallan onkin vältettävä ideologisia ennakkokäsityksiä ja ehdotettava järjestelyjä, jotka antavat yksilöille aidon mahdollisuuden perheen perustamiseen ja perheelle mahdollisuuden toivomansa lapsimäärän hankkimiseen.

1.3 Vaikka perhepolitiikka ei kuulu Euroopan unionin toimivaltaan, unioni voi kuitenkin antaa lainsäädäntöä aloilla, jotka liittyvät perhe- ja työelämän yhteensovittamiseen, miesten ja naisten ammatilliseen tasa-arvoon sekä lasten suojeluun ja kehittämiseen.

1.4 EU voi myös edistää hyödyllisellä tavalla väestörakenteiden ja niiden kehityksen tuntemusta sekä hyvien käytänteiden vaihtamista jäsenvaltioiden välillä.

1.5 Joitakin siihen liittyviä aloitteita ja rahoitusjärjestelyjä on nyt toteutettu Euroopan unionin alaisuudessa. Rakenerahastot ja Euroopan sosiaalirahasto voivat tukea perhepolitiikkaa ja ovat jo tehneetkin niin.

1.6 Olisi toivottavaa, että aloitteet sovitettaisiin yhteen ja että niistä vastaisi tai ainakin niitä koordinoisi taho, jonka tehtävänä olisi määritellä kokonaisvaltaista politiikkaa ja vahvistaa toiminta- ja tutkimuslinjoja. Tämä kapellimestarin ja koordinaattorin rooli voitaisiin uskoa poliittisesti ja hallinnollisesti Euroopan komissiolle Euroopan perheallianssin välityksellä ja tieteellisesti Eurofoundille.

1.7 Olisi suotavaa, että perheitä edustavat järjestöt osallistuisivat perhepolitiikan tai perheisiin vaikuttavien ratkaisujen laatimiseen niin EU:n tasolla kuin jäsenvaltioissa.

1.8 Monet unionin tasolla tehdyt poliittiset päätökset vaikuttavat suoraan perheiden elämään. ETSK suosittelee näin ollen, että perheulottuvuutta tarkasteltaisiin poikkialaisesti kaikilla EU:n politiikanaloilla, etenkin tehtäessä vasteredes pakollisia vaikutustenviiteitä kaikista EU:n säädöksistä⁽¹⁾, ja että se otettaisiin huomioon kaikissa nykyisten politiikkojen arvioinneissa, jotka on tarkistettava.

⁽¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Sukupolvien välisen solidaarisuuden edistäminen”, EUVL C 120, 16.5.2008, s. 66, kohta 4.8.

1.9 Komitea kannattaa voimakkaasti ajatusta julistaa vuosi 2014 eurooppalaiseksi perheiden vuodeksi.

2. Johdanto: väestötilanne

2.1 Eurooppalaiset perheet ovat muutosten kourissa: syntyvyys on ollut jo useita vuosikymmeniä selvästi alle väestön uusiutumiskynnyksen⁽²⁾, ensisynnyttäjien keski-ikä on noussut, erot ovat lisääntyneet, yksinhuoltajaperheitä ja perheitä, joilla ei ole vakituisia tuloja, on yhä enemmän, elinikä on pidentynyt, ja huollettavien ikäihmisten määrä on kasvanut etenkin perityn väestörakenteen takia. Perherakenteiden muuttuminen asettaa uusia haasteita, jotka on otettava huomioon perhepolitiikkaa suunniteltaessa ja koordinoitaessa sekä myöhemmin niitä toteutettaessa.

2.2 Ydinperhe on korvannut suvun kaupungistumisen ja elintapojen muuttumisen seurauksena. Samalla on virinnyt aiempaa yksilökeskeisempiä asenteita ja ilmaantunut uusia riskialttiita yhteiskuntaryhmiä, joissa sosiaalinen syrjäytyminen on yhä yleisempää: pitkäaikaistyöttömät, yksinhuoltajaperheet, köyhät työntekijät ja köyhät tai köyhyysuhan alla elävät lapset. Nämä ilmiöt vaikuttavat valitettavasti kaikkiin eurooppalaisiin yhteiskuntiin. Arviolta 17 prosenttia eurooppalaisista kärsii köyhyydestä ja sosiaalisesta syrjäytymisestä. Tämä ei voi olla vaikuttamatta perhepolitiikkaan.

2.3 Vaikka syntyvyys alittaa uusiutumiskynnyksen kaikkialla Euroopan unionissa, erot jäsenvaltioiden ja niiden eri alueiden väestötilanteessa ja perhepolitiikassa ovat huomattavat. Lisäksi väestötiheys vaihtelee erittäin paljon saman jäsenvaltionkin alueella, niin että osa alueista on äärimmäisen tiheään asuttuja ja osa on autioita. Tämä nostattaa aluesuunnitteluun ja julkisten palvelujen – myös perhepalvelujen – ylläpitoon liittyviä kysymyksiä. Euroopan unionin tunnuslause ”Moninaisuudessaan yhtenäinen” on siis erityisen osuva tällä alalla. Euroopan väestön ikääntyminen eli ikääntyvien väestöosuuden kasvu selittyy varmasti sillä myönteisellä seikalla, että elinikä on pidentynyt ja myöhäiset elinvuodet vietetään yhä terveempänä. Sen toinen syy on kuitenkin kielteinen: syntyvyys laskee niin voimakkaasti, ettei väestö enää uusiudu.

2.4 Yksikään jäsenvaltio ei saavuta väestön yksinkertaisen uusiutumisen kynnystä⁽³⁾, vaikkakin kaksi valtiota, Ranska ja Irlanti, ovat hyvin lähellä. Yhdysvalloissa syntyvyys miltei ylittää tähän rajaan, mutta Euroopan unionissa syntyvyys on keskimäärin neljänneksen kynnyksiarvon alapuolella.

2.5 Erot tämän kokonaiskuvan sisällä ovat suuria. Kahdeksassatoista jäsenvaltiossa luonnollinen väestökehitys on positiiv-

vinen eli ihmisiä syntyy enemmän kuin kuolee, ja yhdeksässä se on negatiivinen eli ihmisiä kuolee enemmän kuin syntyy (suuruusjärjestyksessä Portugali, Viro, Italia, Latvia, Liettua, Unkari, Romania, Bulgaria ja Saksa).

2.6 Suuntuksen kääntyminen edellyttää ennen kaikkea kokonaisedelmällisyysluvun (*total fertility rate*) selvää nousua. Myös muuttovirroilla on vaikutusta, mutta ne eivät riitä, sillä maahanmuuttajat eivät välttämättä asetu pienemmän syntyvyyden seuduille, ja hekin ikääntyvät. Maahanmuutto edellyttää lisäksi aktiivista kotouttamispolitiikkaa eri väestönosien yhteisöön liittyvien ongelmien välttämiseksi, ja tämä on sitäkin vaikeampaa niissä vastaanottajamaissa, joiden väestökehitys on heikkoa.

3. Kriisin vaikutukset perheisiin

3.1 Taluskriisi on vaikuttanut monella tavalla joidenkin perheiden elinoloihin ja hankaloittanut tarvittavan tuen antamista. Taloudellisen tilanteen seuraukset ovat ilmenneet ensimmäisenä työllisyydessä ja monien kotitalouksien rahatilanteessa.

3.2 Kriisi ja julkisen talouden kriittinen tilanne monissa jäsenvaltioissa saattavat myös johtaa siihen, että hallitukset muuttavat perhepoliittisia toimenpiteitä tai lykkäävät niiden käyttöä.

3.3 Suurin osa valtioiden sisäpoliittisista linjauksista koskee suoraan perheitä tai ainakin vaikuttaa niihin. Sellaisia ovat esimerkiksi ratkaisut, jotka liittyvät syrjäytymisen torjuntaan, koulutuspolitiikkaan, asuntopolitiikkaan, julkiseen liikenteeseen, energiapolitiikkaan, sosiaaliturkeen, koulutukseen ja työllisyyteen. Tämä osoittaa, että näitä politiikanaloja ja erityisesti niiden vaikutuksia perheisiin on seurattava horisontaalisesti (perhenäkökohtien valtavirtaistaminen).⁽⁴⁾

4. Perhepolitiikan laaja kirjo

4.1 Kokonaisvaltainen perhepolitiikka käsittää perheille suunnattuja verotoimenpiteitä ja etuuksia, toimenpiteitä miesten ja naisten ammatillisen tasa-arvon tukemiseksi, lasten ja muiden huollettavien perheenjäsenten hoitopalveluja, perheiden oikeuksia eläkevakuutusjärjestelmissä sekä mahdollisuuksia perhe- ja työelämän yhteensovittamiseen vanhempainvapaan ja omavalintaisen osa-aikatyön avulla. Tällaisia toimenpiteitä on käytössä kaikkialla Euroopan unionissa, joskin eri maissa painotetaan eri asioita tai toimenpiteet saattavat kuulua sosiaali- eivätkä perhepolitiikkaan. Eriävyys ei ole yllätys, sillä perinteet, tarpeet, yhteiskunnalliset ja jopa filosofiset ajattelutavat ja perheiden odotukset ovat eri maissa erilaisia.

⁽²⁾ Väestötieteessä tätä ilmiötä kutsutaan ”demografiseksi talveksi”.

⁽³⁾ Kynnyksiarvo on 2,1 lasta naista kohden Euroopan unionissa. 0,1:n lapsen vaatimus naista kohden on tarpeen sen kompensoimiseksi, että syntyvistä lapsista suurempi osa on poikia, ja sen kompensoimiseksi, että osa tytöistä kuolee ennen synnytysikää.

⁽⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Sukupolvien välisen solidaarisuuden edistäminen”, EUVL C 120, 16.5.2008, s. 66, kohta 4.8.

4.2 Politiikkaa myös perustellaan eri tavoin: toisinaan se liittyy moraaliin ja kansalaisyhteiskuntaan, toisinaan sillä tavoitellaan taloudellista tai poliittista päämäärää tai syntyvyyden lisäämistä. Lasten henkinen, terveydellinen ja kasvatuksellinen hyvinvointi on kuitenkin aina perhepolitiikan keskeinen osatekijä, samoin kuin tarve antaa vanhemmille mahdollisuus kasvattaa haluamansa määrä lapsia sekä yhdistää perhe-, työ- ja sosiaalinen elämä.

4.3 Pohjoismaissa kiinnitetään erityishuomiota isien ja äitien tasa-arvoiseen asemaan niin työelämässä kuin kotitöissäkin. Niissä on jo 1970-luvulta saakka sovellettu sosiaali- ja koulutuspolitiikkaa, jolla mahdollistetaan työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen ja myös helpotetaan työhön paluuta vanhempainvapaan jälkeen. Ruotsissa politiikka sai alkunsa merkittävistä uudistuksista, jotka koskivat vanhempainvapaata, pienten lasten julkisia hoitopalveluja, erityistä perheverotusta (yhteisverotus lopetettiin jo vuonna 1971) ja perhelainsäädäntöä. Käyttöön otettu perhepolitiikka perustuu kolmeen ulottuvuuteen: varsinaisen perheille suunnattu tuki, työssäkäyvien vanhempien tuki palkallisen vanhempainvapaan muodossa sekä palkallista vanhempainvapaata koskevien oikeuksien jakautuminen isälle ja äidille. Tuloksena on korkea naisten työllisyysaste, isien aktiivisempi osallistuminen pienten lasten hoitoon, Euroopan unionin keskiarvoa korkeampi syntyvyys ja lasten köyhyyden väheneminen. Suomessa otettiin vuonna 1988 käyttöön lasten kotihoidon tuki kokopäiväisesti lapsiaan hoitavien vanhempien työn tunnustamiseksi ja tukemiseksi rahallisesti. Vastaava etuus on ollut Norjassa vuodesta 1998.

4.4 Alankomaissa pidetään tärkeimpänä osa-aikatyön kehittämistä, jotta lasten kasvatukseen jäisi aikaa. Siellä isät työskentelevätkin osa-aikaisesti enemmän kuin missään muualla. Kuitenkin miehistä 73,2 prosentilla on koko-aikatyö, kun naisilla vastaava osuus on 45,9 prosenttia. Isistä 19 prosenttia käyttää vanhemmille kuuluvaa osa-aikatyömahdollisuutta, mikä on paljon enemmän kuin muualla Euroopassa. Äideistä tätä mahdollisuutta käyttää 41 prosenttia. Järjestely on mahdollinen siihen asti, kunnes lapsi täyttää kahdeksan vuotta, ja siihen liittyy 704 euron verovähennys kuukaudessa. Vapaa myönnetään tuntimääräkiintiönä, joka on 26 kertaa viikkotyötuntimäärä lasta kohden. Kiintiöitä voi siis olla useampi kuin yksi. Näin lastenhoitopalveluja voidaan käyttää osa-aikaisesti.

4.5 Ranskassa on harjoitettu perhepolitiikkaa jo pitkään ja se on pysynyt perinteisesti hyvin samanlaisena riippumatta siitä, mikä poliittinen suunta on vallassa. Perhepolitiikkaan kuuluvat rahalliset etuudet, perheiden kannalta oikeudenmukainen verojärjestelmä, eläkejärjestelmiin ja työeläkejärjestelmään sisältyvät palkalliset erityisvapaa-ajat, 0–3-vuotiaiden hoitojärjestelmä ja ilmainen esikoulu yli 3-vuotiaille. Perhepolitiikan merkitystä lisää myös se, että siitä huolehtivat sekä valtio että läänit ja kunnat poliittisista suuntauksista huolimatta. Läänit ja kunnat täydentävät kansallisen tason politiikkaa lukuisilla paikallisilla perhepoliittisilla toimilla, jotka liittyvät lastenhoitojärjestelmiin tai perheiden tukemiseen. Varsinaisten perhelisien tarkoituksena on korvata

perheelle kustakin lapsesta aiheutuvat kustannukset, ja ne suosivat suurperheitä. Niihin ei sovelleta tuloeroja, eli ne kuuluvat kaikille. Lisät on suunnattu lapselle, mikä erottaa perhepolitiikan sosiaalipolitiikasta. Tämän politiikan tuloksena Ranska on yksi niistä Euroopan maista, joissa naisten työllisyysaste ja syntyvyys ovat korkeimmat. Lasten hoitotavan valitsemisen vapaus on olennaisen tärkeä tekijä Ranskan perhepolitiikassa, mutta valinnanvapaus edellyttää vaihtoehtoja eli riittävää hoitopaikkatarjontaa.

4.6 Yhdistyneessä kuningaskunnassa politiikka keskittyy tehokkaasti enemmän perheiden ja lasten köyhyyden torjuntaan, ja yleisesti ajatellaan, ettei valtio saa puuttua yksilön omiin valintoihin. Tällaiset linjaukset toimivat olosuhteissa, jossa äidit löytävät melko helposti työtä työmarkkinoiden joustavuuden ansiosta. Suuri joustavuus mahdollistaa myös perheiden hyvin erilaisiin odotuksiin vastaamisen. Syntyvyys on perhe-elämään keskittyvillä naisilla noin kaksi kertaa korkeampi kuin naisilla, jotka panostavat enemmän työelämään.

4.7 Saksassa, jossa väestötilanne on kriittinen, käynnistettiin muutamia vuosia sitten kunnianhimoiset toimet työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseksi käytännössä ja varmasti myös ihmisten mielissä: Saksassa on nimittäin suhtauduttu karsaasti lapsiperheiden äitien työssäkäyntiin. Tässä yhteydessä kehitettiin lastenhoitojärjestelmiä ja hoidon ajallista saatavuutta ja luotiin neljäntoista kuukauden vanhempainvapaa, jonka ajalta saa kahden kolmasosan palkasta yltävää korvausta. Näiden toimenpiteiden lisäksi käynnistettiin lasten köyhyyden torjumiseksi suunnattuja erityistukia, joilla kohennetaan tulotasoa.

4.8 Tutkimuksista käy joka tapauksessa selvästi ilmi, että naisten työllisyysasteen ollessa korkea syntyvyyskin on usein korkea tai suhteellisen korkea, jos tarjolla on mahdollisuuksia työ- ja perhe-elämän yhteensovittamiseen. Vaikuttaa siis siltä, että kun väestörakenteen muutosvaiheessa syntyvyys naista kohden laskee, samalla kun kuolevuus ja etenkin imeväisten, lasten ja äitien kuolleisuus laskee huomattavasti ja hygieniakäytännöt ja mahdollisuudet valita lasten saamisen ajankohta yleistyvät, väestömuutoksen jälkeisellä kaudella tilanne muotoutuu sellaiseksi, että molemmat vanhemmat käyvät töissä kodin ulkopuolella. Isien kokopäivätyöllisyysaste on kuitenkin korkeampi kuin äitien erityisesti silloin, kun palvelujen saantia ja palkallisia vanhempainvapaita ei ole turvattu riittävällä tavalla.

5. Erilaisia tulevaisuudennäkymiä

5.1 Euroopan unionin nykyisessä väestörakennemuutoksessa on tärkeää määrittää, miten harjoitetut politiikat ovat vaikuttaneet syntyvyyteen. Väestörakenne voi tulevaisuudessa kehittyä usealla eri tavalla.

5.2 Ensimmäisessä skenaariossa kehitys jatkuu nykysuuntauksen mukaisesti. Tällöin syntyvyys pysyisi Euroopan unionissa väestön uusiutumisen kynnyisarvoa alempana ja vaihtelisi jäsenvaltioittain, mutta väestö kasvaisi hieman väestönkehitykselle ominaisen vitkan vaikutuksesta. Tämä vaikutus peittyy kuitenkin lopulta eliniän pidentymisen ja muuttovoiton johdosta. Tässä skenaariossa EU:n väestö ikääntyisi nopeasti muuttoliikkeestä huolimatta (rakennevaikutus), ikääntyneiden määrä kasvaisi voimakkaasti (kehityssuunnasta johtuva vaikutus) – ilmiön ranskan-kielinen nimitys on *gérontocroissance* – ja työikäinen väestö mahdollisesti vähenisi, vaikka eläkeikää korotettaisiin. Lisäksi noin joka toisessa Euroopan unionin maassa väkiluku pienenesi.

5.3 Tilanne johtaisi väestörakenteen erojen kasvuun jäsenvaltioiden välillä ja uhkaisi Euroopan unionin koheesiota, sillä harjoitettavat politiikat ja eri maiden kansalaisten vaatimukset saataisivat muuttua hyvin erilaisiksi väestörakenteesta johtuen.

5.4 ”Katastrofiskenaario” toteutuu silloin, jos ”demografinen talvi” kylmenee ja syntyvien määrä jää paljon pienemmäksi kuin kuolleiden määrä. Silloin yhdistyisivät hyvin voimakas alhaalta päin tapahtuva ikääntyminen, joka johtuu erittäin alhaisesta syntyvyydestä (alle puolet väestön yksinkertaisen uusiutumisen kynnyksestä, mikä on jo todellisuutta erällä Euroopan unionin alueilla), ja mahdollisesti ylhäältä päin tapahtuva ikääntyminen, kun 65 ikävuoden jälkeinen elinikä pitenee. Tällainen yhteiskunta, jossa ikääntyneiden osuus on erittäin suuri, ei ehkä enää kykenisi takaamaan rahoitusta palkkojen maksamiseksi ja ikäihmisten tarvitsemien terveydenhoitopalvelujen tarjoamiseksi.

5.5 Nämä kaksi ”katastrofiskenaarion” osatekijää johtaisivat koulutettujen nuorten maastapakoon: he lähtisivät vanhenevasta Euroopan unionista yritteliämpiin maihin. Maahanmuutto vähenisi myös, sillä vähemmän dynaaminen, köyhempi ja suuriin sosiaalialan budjetin tasapainovaikeuksiin ajautunut Eurooppa ei olisi enää niin houkutteleva kohde.

5.6 Tällaisen tilanteen tuloksena Euroopan unioniin syntyisi hyvin epätasapainoinen ikäpyramidi, jossa olisi paljon enemmän ikääntyneitä kuin nuoria ja työikäinen väestöosuus vähenisi ja vanhenisi nopeasti.

5.7 On myös olemassa myönteisempi kolmas, väestön uusiutumisen skenaario, joka merkitsisi siis ”demografista kevättä”. Sen mukaan syntyvyys nousisi lähelle väestön yksinkertaisen uusiutumisen rajaa. Syntyvien määrän kasvu antaisi piristysruiskeen monille talouden aloille. Pienempi työikäinen väestöosuus siirtyisi seuraavaan sukupolveen. Dynaaminen väestörakenne näkyisi dynaamisena taloutena, joka puolestaan auttaisi rahoittamaan sosiaaliturvan. Euroopan unionin omia kansalaisia ei ulkomaille lähtö enää houkuttelisi, ja EU houkuttelisi myös paremmin koulutettuja maahanmuuttajia.

5.8 Nämä skenaariot eivät tietenkään ole ennusteita, vaan pelkkiä oletuksia, joiden avulla voidaan suunnitella tarkoituksenmukaista politiikkaa nykytilanteen korjaamiseksi ja pahimmalta vaihtoehdolta säästymiseksi.

6. Perheille suunnattu tukipolitiikka selityksenä syntyvyyseroille?

6.1 Kaikki jäsenvaltiot ovat tehneet erilaisia poliittisia linjauksia, joista yhdessä muodostuu perhepolitiikka, vaikka sitä ei siksi kutsuttaisi.⁽⁵⁾ Linjauksilla pyritään erilaisiin tavoitteisiin, joita voivat olla

— köyhyyden vähentäminen ja perheiden tulotason ylläpitäminen

— pienten lasten hoidon ja lasten hyvinvoinnin tukeminen

— työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisen helpottaminen

— sukupuolten tasa-arvon vaatimukseen vastaaminen

— sellaisten olosuhteiden luominen, että vanhemmat tai tulevat vanhemmat voivat hankkia haluamansa määrän lapsia silloin kuin haluavat, ja sitä kautta syntyvyyden nostaminen.

6.2 Jos maat haluttaisiin luokitella sen mukaan, millaista perhepolitiikkaa niissä harjoitetaan, voitaisiin erottaa seuraavat ryhmät:

— maat, joissa perhepolitiikkaan panostetaan heikosti ja syntyvyys on Euroopan keskiarvon alapuolella

— maat, joissa perhepolitiikka ei ole tarkoituksenmukaista perheiden tarpeita ajatellen ja syntyvyys on Euroopan keskiarvon alapuolella

— maat, joissa perheille suunnattu tuki BKT:hen suhteutettuna on Euroopan unionin keskiarvon alapuolella tai sen tasolla mutta joissa syntyvyys on silti keskiarvon yläpuolella

— maat, joissa perhepolitiikkaan panostetaan voimakkaasti ja syntyvyys on Euroopan unionin keskiarvon yläpuolella.⁽⁶⁾

Näin nähdään, että politiikka vaikuttaa syntyvyyteen ja että vaikutus vaihtelee politiikkaan sisältyvien osatekijöiden mukaan.

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Perhe ja väestökehitys”, EUVL C 161, 13.7.2007, s. 66, kohta 7.

⁽⁶⁾ Tiedonanto Euroopan unionin tulevaisuutta pohtivalle mietintäryhmälle (puheenjohtaja: Felipe González) – Gérard-François Dumont, ”UE Prospective démographique” – <http://www.diploweb.com/UE-Prospective-demographique.html>

6.3 Perhepolitiikkojen vertailu on mielenkiintoista, sillä näin voidaan havaita hyvät käytänteet. Kaikissa tapauksissa pätee kuitenkin se, että palvelujen ja tukimekanismien ja erityisesti taloudellisen ja/tai verotuksellisen tuen tarjonnan on vastattava perheiden ja vanhempien tai tulevien vanhempien odotuksia, jotta järjestelmät johtaisivat haluttuihin tuloksiin. Odotukset vaihtelevat jäsenvaltiosta toiseen riippuen kansallisesta kulttuurista, sosiaalisista tavoista ja perinteistä. Julkisen vallan onkin vältettävä ideologisia ennakkokäsityksiä ja ehdotettava järjestelyjä, jotka antavat yksilöille aidon mahdollisuuden perheen perustamiseen ja perheelle mahdollisuuden toivomansa lapsimäärän hankkimiseen. Järjestelyjä on myös voitava mukauttaa väestötiheyden alueelliseen vaihteluun. Näiden havaintojen pohjalta ja mainittuja eroja kunnioittaen voidaan kehittää parhaiden käytänteiden tunnetuksi tekemisen ja keskinäisen vaihdannan järjestelmä. Julkisen vallan toiminta on joka tapauksessa täysin perusteltua, sillä perhe, jossa tuotetaan nk. inhimillistä pääomaa⁽⁷⁾, on yhteiskunnan rakenteellinen perusta. Tämä havaittiin myös kriisin yhteydessä, jossa perheet toimivat usein sosiaalisena ”iskunvaimentimena”.

7. Perhepolitiikan onnistumisen avaimet

7.1 Perheitä tuetaan monin eri tavoin, mutta toimivan perhepolitiikan taustalta löytyy yhteisiä tekijöitä. Niitä ovat

— työ- ja perhe-elämän yhteensovittamista helpottavat järjestelyt (laadukas lastenhoitotapa, erityisesti pienten lasten julkisen hoitoinfrastruktuuri, perheille tarjottava tuki kaikkien huolenpitoa tarvitsevien perheenjäsenten hoivan ja hoidon järjestämiseksi, joustavuus työn organisoinnissa, erityisvaapaat), joiden on sovittava kansallisiin olosuhteisiin ja vastattava isien ja äitien odotuksia sekä lapsen emotionaalisen, henkisen ja fyysisen kehityksen tarpeita

— perheiden köyhyyden ehkäiseminen ja torjunta

— harjoitetun politiikan pitkäjänteisyys, eli jatkuminen poliittisesta vaihtelusta huolimatta, sekä etuuksien kuuluminen kaikille (politiikkaa harjoitetaan ensisijaisesti lapsen etujen turvaamiseksi riippumatta perheen tuloista); pysyvyys on erittäin tärkeä tekijä, sillä perheen perustaminen on pitkän aikavälin hanke, ja tarkoituksenmukainen ja pitkäkestoinen perhepolitiikka on osa kestävästä kehitystä

— perheen ja onnistuneen perhe-elämän merkityksen tunnustaminen ja arvostaminen. Onnistumista pidetään nyky-yhteiskunnassa ennen muuta yksilöllisenä ja ammatillisena onnistumisena, mutta on olemassa muitakin henkilökohtaisen onnistumisen muotoja, jotka liittyvät kanssaihmissiin ja yhteiseen hyvään. Tällaisia ovat esimerkiksi onnistuminen

perhe-elämässä, yhdistys- tai kulttuuritoiminnassa. Näitä olisi tuotava paremmin esiin mm. tiedotusvälineissä⁽⁸⁾ ja kansallisissa koulujärjestelmissä.

— Monilapsisten perheiden erityistilanteen ottaminen huomioon.

7.2 Näiden perhepolitiikkaan suoraan liittyvien osatekijöiden lisäksi on olemassa kaksi alaa, jotka ovat eittämättä hyvin merkittäviä: työllisyys- ja asumispolitiikka.⁽⁹⁾ Työttömän ja asunnottoman on vaikea sitoutua perheen perustamiseen. Perheen perustaminen edellyttää edes jonkinlaista uskoa tulevaisuuteen. Nuorten korkea työttömyys ja epävarmat työsuhteet saattavat vaikuttaa merkittävästi väestön uusiutumiseen, sillä vaikka lasten kasvatukseen tarvitaan pitkä aika, naisten hedelmällisyysikä on lyhyt. Tästä syystä olisi kiinnitettävä huomiota myös niiden opiskelijoiden ja nuorten tilanteeseen, jotka ovat jo vanhempia tai haluavat vanhemmiksi.

7.3 Kun perhepolitiikkaa harjoitetaan pitkäjänteisesti ja sillä vastataan aidosti perheiden odotuksiin, se vaikuttaa myönteisesti lasten ja vanhempien hyvinvointiin, yhteiskunnallisen elämän sopusointuisuuteen ja syntyvyyslukuihin.

7.4 Maailmanlaajuinen äitien järjestö (*Mouvement mondial des mères*, MMM) toteutti hiljattain kyselytutkimuksen, johon osallistui 11 000 äitiä. Sen mukaan äitien toiveet ovat seuraavat:

— ensimmäiseksi työn sovittaminen yhteen perhe-elämän kanssa

— toiseksi äidin roolin tärkeyden tunnustaminen yhteiskunnassa

— kolmanneksi mahdollisuus viettää enemmän aikaa lasten kanssa.

7.5 Vastaava kysely isien keskuudessa olisi mielenkiintoinen, sillä esiin nousseet kolme tärkeintä asiaa voisivat hyvin koskea myös heitä. Tällainen on erityisesti isien roolin tunnustaminen, mistä seuraisi luonnollisesti, että isät panostaisivat enemmän perhe-elämään.⁽¹⁰⁾ Tässä suhteessa viimeaikaiset ehdotukset, joiden tarkoituksena on kannustaa isiä ottamaan vanhempainvaapaata tai jopa muuttaa isyysloma pakolliseksi ja palkalliseksi, ovat kiinnostavia, sillä niihin sisältyy ajatus isyyden arvostuksen parantamisesta ja isien vastuullistamisesta, mikä on välttämätöntä erityisesti avioerotapauksissa. Olisikin hyödyllistä kerätä hyviä käytänteitä sellaisilta yrityksiltä, joissa vanhemmille kuuluvat tehtävät on otettu huomioon työn organisoinnissa. Yritysten yhteiskuntavastuu ulottuu myös toimenpiteisiin, joiden avulla edistetään työ- ja perhe-elämän tasapainottamista. Niitä

⁽⁷⁾ ETSK:n lausunnot aiheista ”Perhe ja väestökehitys”, EUVL C 161, 13.7.2007, s. 66, kohta 6.4, ja ”Sukupolvien välisen solidaarisuuden edistäminen”, EUVL C 120, 16.5.2008, s. 66, kohta 3.11.

⁽⁸⁾ ETSK:n lausunnot aiheista ”Perhe ja väestökehitys”, EUVL C 161, 13.7.2007, s. 66, kohta 8.15, ja ”Sukupolvien välisen solidaarisuuden edistäminen”, EUVL C 120, 16.5.2008, s. 66, kohta 3.13.

⁽⁹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Perhe ja väestökehitys”, EUVL C 161, 13.7.2007, s. 66, kohta 4.6.

⁽¹⁰⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Perhe ja väestökehitys”, EUVL C 161, 13.7.2007, s. 66, kohta 8.11.

toteutetaan käytännössä yrityksissä. Olisi kiinnostavaa kehittää ”perheystävällisen” yrityksen sertifikaatti, jollainen on luotu Espanjassa terveys- ja sosiaaliministeriön tuella ⁽¹¹⁾.

7.6 Komitea on aiemmin antamassaan lausunnossa esittänyt ”että harkittaisiin aloitteita, jotka antaisivat isovanhemmille ja muille läheisille perheenjäsenille mahdollisuuden hoitaa lapsia, mikäli myös työssäkäyvät vanhemmat niin haluavat ja mikäli se on lapsen edun mukaista.” ⁽¹²⁾ ETSK on jo aiemmin esittänyt perheen ajankäytöstä periaatteen, jonka mukaan ”jokaisella tulee olla ’pankissa’ riittävä määrä vuosia perheen – – hyväksi käytettäväksi. Eläköitymisajankohtaa olisi voitava lykätä, jos haluaa mieluummin pitää (eläkkeen tapaan toimeentulon tarjoavaa) vapaata työuran aikana.” ⁽¹³⁾ Tällöin tulot eivät pienenei kohtuuttomasti, vaikka kodin ulkopuolinen työ olisi osa-aikaista tai työura katkeaisi väliaikaisesti. Olisi selvítettävä tarkoin talouslaskelmin, miten paljon julkisissa lastenhoitojärjestelmissä on syntynyt säästöä. Tätä tietoa voitaisiin hyödyntää otettaessa lasten kasvatukseen käytetty aika huomioon eläkkeen määrän laskennassa. Pitää myös taata isovanhempien oikeudet lastenlapsiinsa nähden.

7.7 Tutkimukset nuorten odotuksista, perheiden yleistyneestä liikkuvuudesta ja sen aiheuttamista muutoksista, nuorten asunonsaannista perheenperustamispäätökseen vaikuttavana tekijänä tai uusien perhemallien vaikutuksista syntyvyyteen auttaisivat myös laatimaan tarpeita vastaavaa perhepolitiikkaa. Tutkimukset olisivat hyödyllisiä, sillä ne toisivat paremmin esiin perheiden odotukset, joiden huomioon ottaminen on yksi politiikan onnistumisen avaimista.

8. Euroopan unionin rooli

8.1 Perhepolitiikka ei kuulu Euroopan unionin toimivaltaan. Perusoikeuskirjan 9 artiklassakin todetaan, että oikeus perustaa perhe taataan kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti. EU voi kuitenkin antaa lainsäädäntöä aloilla, jotka liittyvät perhe- ja työelämän yhteensovittamiseen, ja työmarkkinaosuudet voivat neuvotella sopimuksia, jotka kirjataan direktiiveiksi. Näin kävi vanhempainvapaan yhteydessä ja keskusteltaessa äitiysloman pituudesta. EU voi myös antaa lainsäädäntöä miesten ja naisten ammatillisen tasa-arvon alalla, joka on aina yksi perhepolitiikan osatekijöistä, sekä lasten suojeluun ja kehittämiseen liittyvissä kysymyksissä Euroopan komission hiljattain julkaiseman lapsen oikeuksia koskevan toimintasuunnitelman ⁽¹⁴⁾ pohjalta.

8.2 Eurooppa 2020 -strategian mukaista miesten ja naisten työllisyystavoitetta ei voida saavuttaa ilman sellaista

⁽¹¹⁾ http://www.en.aenor.es/aenor/certificacion/resp_social/respEFR.asp

⁽¹²⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi toimenpiteistä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden tai imettävien työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen kannustamiseksi työssä annetun neuvoston direktiivin 92/85/ETY muuttamisesta”, EUVL C 277, 17.11.2009, s. 102, kohta 1.12.

⁽¹³⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Sukupuolten tasa-arvon, talouskasvun ja työllisyysasteen yhteys”, EUVL C 318, 23.12.2009, s. 15, kohta 4.2.6.2.

⁽¹⁴⁾ KOM(2011) 60 lopullinen.

perhepolitiikkaa, jonka ansiosta miehet ja naiset voivat kasvattaa haluamansa määrän lapsia käyden samalla töissä, mikä ei tällä hetkellä ole mahdollista useimmissa unionin jäsenvaltioissa.

8.3 Euroopan unioni voi myös edistää hyödyllisellä tavalla väestörakenteiden ja niiden kehityksen tuntemusta kaikilla maantieteellisillä tarkastelutasoilla, perheille suunnatun tukipolitiikan arviointia – olipa kyse valtioiden harjoittamista politiikoista tai paikallisviranomaisten toteuttamista perhepoliittisista toimista – ja hyvien käytänteiden vaihtamista jäsenvaltioiden välillä.

8.4 Saksan edellisen puheenjohtajakauden aikana käynnistetyssä Euroopan perheallianssissa kaavailtiin seurantakeskuksen perustamista, mutta se ei koskaan toteutunut.

8.5 Joitakin siihen liittyviä aloitteita ja rahoitusjärjestelyjä on nyt toteutettu Euroopan unionin alaisuudessa. Niitä ovat:

— väestökysymyksiä käsittelevä asiantuntijaryhmä

— Euroopan väestöfoorumi

— parhaita käytänteitä kartoittavat työryhmät

— perhepoliittisten toimijoiden verkosto

— Euroopan perheallianssin internetsivut

— alueelliset seminaarit.

Näiden toimien kokonaismäärärahat ovat noin 500 000 euroa. Lisäksi tulevat lopuillaan oleva Family Platform -tutkimushanke, väestökysymysten lisäksi myös perheasioita koskevat muut tutkimushankkeet ja OECD:n perhetietokanta.

8.6 Olisi toivottavaa, että kaikki nämä aloitteet tuotaisiin yhteen ja että niistä vastaisi tai ainakin niitä koordinoisi taho, jonka tehtävänä olisi määrittellä kokonaisvaltaista politiikkaa ja vahvistaa toiminta- ja tutkimuslinjoja. Koska nyt ei ole otollinen aika perustaa uusia itsenäisiä elimiä Euroopan unioniin, kapellimestarin ja koordinaattorin rooli voitaisiin uskoa poliittisesti ja hallinnollisesti Euroopan komissiolle Euroopan perheallianssin välityksellä ja tieteellisesti Eurofoundille, joka Euroopan unionin kolmikantavirastona soveltuisi hyvin tehtävään. Euroopan unionin tasolla toteutettujen aloitteiden toimivan koordinoinnin ansiosta jäsenvaltioiden käyttöön voitaisiin näin antaa todellinen

tietopankki. Lisäksi allianssin olisi kehitettävä yhteyksiä sosiaalialan avoimen koordinoitimenetelmän rakenteisiin ja toimiin sekä luotava siihen liittyvää yhteistyötä. Euroopan komissio pohtii parhaillaan koordinoitimenetelmää sidosryhmien kanssa.

8.7 Euroopan sosiaalirahasto ja Euroopan aluekehitysrahasto ovat jo tukenet perhepoliittisten toimenpiteiden toteuttamista eräissä jäsenvaltioissa. Olisi pohdittava, miten tällaista toimintaa voidaan kehittää. Perhepolitiikka on sisällytettävä myös köyhyys- ja sosiaalipolitiikan foorumin toimintaan.

8.8 Tutkimus- ja innovointiohjelmasta⁽¹⁵⁾ voitaisiin puolestaan varata rahoitusta väestötieteellisille tutkimuksille, mutta myös sosiologialle, antropologialle ja filosofialle, joihin perheksymykset myös liittyvät. Lisäksi olisi tehtävä tutkimuksia perheille suunnatun politiikan tehokkuudesta ja vaikutuksista. Sikäli olisi toivottavaa, että Family Platform -foorumin toiminta ei loppuisi vaan päinvastoin muuttuisi pysyväksi, kuten kaikki perhealalla toimivat järjestöt ja sidosryhmät toivovat.

8.9 Olisi suotavaa, että perheitä edustavat järjestöt osallistuisivat tiiviimmin perhepolitiikan tai perheisiin vaikuttavien ratkaisujen laatimiseen niin EU-tasolla kuin jäsenvaltioissa.

8.10 Kaikki eurooppalaiset ovat ainakin joskus olleet perheenjäseniä, olipa perheen kohtalo tai historia mikä tahansa ja riippumatta perhekäsityksen yleisestä kehityksestä viime vuosikymmeninä. Kukaan ei synny itsestään, ja kaikki mielipidekyseilyt osoittavat, että perheen yhteenkuuluvuus on edelleen Euroopan kansalaisten perusarvojen kärkisijoilla. Monet unionin tasolla tehdyt poliittiset päätökset vaikuttavat suoraan perheiden elämään (henkilöiden vapaa liikkuvuus, työllisyys ja sosiaalinen suojeleminen, ympäristönsuojeleminen ja kuluttajat, lastentarvikkeiden alv-kantojen määrittely⁽¹⁶⁾, tiedotusvälinepolitiikka, koulutusohjelmat sekä kulttuuriohjelmat ja yhteiskunnalliset ohjelmat).

8.11 ETSK suosittelee näin ollen, että perheolotuvuutta tarkasteltaisiin poikkialaisesti kaikilla EU:n politiikanaloilla, etenkin tehtäessä vastedes pakollisia vaikutustenarviointoja kaikista EU:n säädöksistä⁽¹⁷⁾, ja että se otettaisiin huomioon kaikissa nykyisten politiikkojen tarkistamista varten tehtävissä arvioinneissa. Espanjassa juomavesi hinnoiteltiin tämän niukan luonnonvaran kulutuksen vähentämiseksi aikanaan niin, että kuutiointihinta oli sitä korkeampi, mitä enemmän vettä kulutetaan. Tällainen järjestely oli kuitenkin erittäin epäedullinen suurperheiden kannalta, sillä viisihenkinen perhe kuluttaa joka tapauksessa enemmän vettä kuin yksineläjä tai lapseton talous. Hinnoittelujärjestelmästä luovuttiin sen jälkeen, kun asiasta oli kanneltu tuomioistuimeen.⁽¹⁸⁾ Olisikin suotavaa, että kaikesta EU-tasolla kaa-vaillusta perheasioita koskevasta lainsäädännöstä tehtäisiin vaikutusarviointoja, jotta vältettäisiin mahdolliset perheisiin kohdistuvat epäsuotuisat haittavaikutukset.

8.12 Lisäksi on paikallaan korostaa, miten tiiviisti alueelliset politiikat, investointi- ja koulutus-, asunto- ja työllisyyspolitiikat kytkeytyvät toisiinsa ja miten paljon ne vaikuttavat siihen, mikä jäsenvaltio tai alue vetää puoleensa perheitä ja nuoria – enemmänkin kuin varsinaiset perhepolitiikat. Ne saattavat yhdessä saada aikaan vahvasti dynaamisen yleisen väestökehityksen.

8.13 Komitea kannattaa voimakkaasti ajatusta julistaa vuosi 2014 eurooppalaiseksi perheiden vuodeksi, myös sen kunniaksi, että YK:n kansainvälisestä perheen vuodesta on kulunut 20 vuotta. Yhteiskuntien tulevaisuus on nimittäin tulevissa sukupolvissa, joita syntyy perheissä. Lopuksi on kuitenkin syytä korostaa, että perheen perustamisesta päätettäessä ratkaisevana tekijänä on toivo paremmasta tulevaisuudesta. Hallitukset ovat vastuussa siitä, onko kansalaisilla toivoa. Siinä piilee niiden tehtävän suuruus ja merkitys.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹⁵⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Perhe ja väestökehitys”, EUVL C 161, 13.7.2007, s. 66, kohta 4.5.

⁽¹⁶⁾ Komitea on ottanut tähän asiaan kantaa ja puolustanut mm. vauvanvaijpojen alv-kannan laskemista. Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Sukupolvien välisen solidaarisuuden edistäminen”, EUVL C 120, 16.5.2008, s. 66, kohta 4.7.

⁽¹⁷⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Sukupolvien välisen solidaarisuuden edistäminen”, EUVL C 120, 16.5.2008, s. 66, kohta 4.8.

⁽¹⁸⁾ <http://sentencias.juridicas.com/docs/00285332.html>

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Kestävän kehityksen arvioinnit ja Euroopan unionin kauppapolitiikka”

(2011/C 218/03)

Esittelijä: **Evelyne PICHENOT**

Euroopan komissio päätti 22. huhtikuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 262 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Kestävän kehityksen arvioinnit ja Euroopan unionin kauppapolitiikka.

Asian valmistelusta vastannut ”ulkosuhteet”-erityisjaosto antoi lausuntonsa 7. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 161 puolesta ja 3 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

ETSK suosittaa komissiolle Euroopan unionin kauppapolitiikan yhteydessä tehtävien kestävän kehityksen arviointien parantamista uudistamalla niitä siten, että niissä otetaan paremmin huomioon kansalaisyhteiskunnan huolenaiheet ja globalisaatio. ETSK ehdottaa kestävän kehityksen arviointien muokkaamista niin, että ne sisällytetään osaksi johdonmukaista arviointikokonaisuutta.

1.1 Sitä varten ETSK katsoo tarpeelliseksi sisällyttää vastedes kaikkiin kauppasopimuksiin seurantamekanismi, jossa kansalaisyhteiskunta on osallisena, sillä kansalaisyhteiskunnan mukanaolo on ainoa varma tapa valvoa tehtyjen sitoumusten toteutumista ja tarkkailla kaupan avautumisesta seuraavia riskejä ja mahdollisuuksia kestävän kehityksen kannalta. Mekanismi on välttämätön ehdotetussa dynaamisessa lähestymistavassa, sillä se mahdollistaa ensimmäisessä arvioinnissa ilmi tulleiden riskien ja mahdollisuuksien uudelleenarvioinnin tietyin väliajoin.

1.2 Jotta järjestely olisi johdonmukainen kestävän kehityksen tavoitteiden kanssa, ETSK suosittaa seuraavaa:

- Kestävän kehityksen arvioinnit olisi sisällytettävä etukäteen, toteuttamisen aikana ja jälkikäteen tehtäviin arviointeihin.
- Kestävän kehityksen arviointi olisi sovittava yhteen ennen neuvotteluvaltuutusta tehtävän ennakoarvion kanssa ja tehtävä riittävän ajoissa.
- Kestävän kehityksen arvioinnissa olisi ensisijaisesti pyrittävä havaitsemaan sosiaaliset ja ekologiset riskit. Näin se täydentäisi taloudellista arviota, jonka ensisijaisena tarkoituksena on käytännössä perustella EU:n halua tehdä kauppasopimus.
- Kestävän kehityksen arvioinneissa olisi – erityisesti sellaisilla talouden aloilla, joilla epävirallisen sektorin osuus on merkittävä – pyrittävä mieluummin tekemään tarkempi toimiala- tai kotitalouskohtainen arviointi kuin mittaamaan kaupan vapauttamisen yhteisvaikutuksia jokaiseen kestävän kehityksen pilariin.

— Kestävän kehityksen arvioinnista olisi tultava tiedonlähde, johon viitataan käytössä julkista keskustelua nk. vaikutusanalyysista Euroopan parlamentissa.

— Kestävän kehityksen arviointien tukitoimenpiteiden olisi kaettava muita Euroopan unionin politiikanaloja.

1.3 Jotta arvioinneista saatava tieto olisi nykyistä hyödyllisempää, ETSK suosittelee kestävän kehityksen arviointien muuttamista seuraavasti:

- Kolmen pilarin välinen tasapaino olisi palautettava.
- Konsulteilla olisi oltava käytössään monenlaisia, muun muassa laadullisia menetelmiä, joiden avulla saataisiin tietoa kauppasopimuksen muista kuin taloudellisista näkökohdista.
- Ympäristöön liittyviä lähestymistapoja (elinkaarianalyysi, hiihtijälänjälki, ekosysteemipalvelujen mittaaminen) olisi kehitettävä.
- Arvioinnista vastaavan konsulttiryhmän olisi järjestelmällisesti pyrittävä ottamaan mukaan asiantuntijoita siitä kumpanimaasta, jonka kanssa kauppasopimusta tehdään.
- Työmarkkinaosapuolet, ympäristöasioiden asiantuntijat ja liike-elämän edustajat olisi kutsuttava laajoihin henkilökohtaisiin haastatteluihin.
- Otetaan huomioon vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon.
- Kestävän kehityksen arvioinneissa olisi tarkasteltava myös oikeus- ja terveysalan ammattien harjoittamisedellytyksiä, erityisesti näiden ammattien harjoittajien riippumattomuutta ja fyysisen koskemattomuuden takaamista.

1.4 Uudenlaisen osallistavan prosessin organisoimiseksi ETSK suosittaa seuraavaa:

- Arvioinnin olisi oltava kaikissa vaiheissa kaikkien asianomaisten osapuolten ja kumppanimaiden saatavilla, ja sen yhteydessä olisi esitettävä tiivis yhteenvetoraportti.
- Kuulemisia olisi järjestettävä eri vaiheissa, ja niiden olisi oltava avoinna kaikille asianomaisille kansalaisyhteiskuntaa edustaville osapuolille. Niihin olisi osoitettava riittävästi määrärahoja.
- ETSK:n olisi voitava osallistua kestävän kehityksen arviointeihin jo alkuvaiheessa siten, että se antaisi lausunnon indikaattoreiden ja konsultoitavien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden valitsemisesta sekä ehdottaisi konsultointitapoja.
- ETSK:lta olisi pyydyttävä lausuntoa Euroopan parlamentille ja neuvostolle esitettävästä vaikutusanalyysistä.
- ETSK:lle olisi annettava tärkeä kumppaniasema järjestettäessä yhteistyössä EU:n valtuuskuntien kanssa kuulemisia ja seuranta kumppanimaiden kansalaisyhteiskuntien kanssa.
- ETSK:n olisi toimittava välittäjänä, jotta kansalaisyhteiskunnan kuuleminen, joka järjestetään vaikutustenarvioinnin yhteydessä, ja sopimusten nojalla perustettavien seurantamekanismien myöhempi käyttöönotto tapahtuisivat koordinoitusti.
- Jälkikäteen tehtävässä arvioinnissa olisi otettava huomioon seurantakomitean väliraportit.

2. Kestävän kehityksen arvioinnit: tarpeellinen väline, joka kuitenkin kaipaa uudistamista

2.1 Euroopan komissio toteaa tiedonannossaan ”Kauppa, kasvu ja maailmanpolitiikka”⁽¹⁾, että se haluaa lisätä sidosryhmien ja kansalaisyhteiskunnan konsultointia voidakseen paremmin mitata kauppapolitiikan vaikutuksia kestävään kehitykseen. ETSK tunnustaa kauppapolitiikan pääosaston urauurtavan roolin kestävän kehityksen arviointien käyttöönotossa ja on tyytyväinen siihen, että komissio käynnistää keskustelun uudelleen menetelmän saavutusten analysoimiseksi mutta myös sen rajojen ylittämiseksi ja puutteiden paikkaamiseksi. ETSK keskittyy tässä valmisteleavassa lausunnossa ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on kehittää järjestelmää ja täsmentää sen tarkoituksena. Lausunnossa pyritään vastaamaan kysymykseen kestävän kehityksen arviointien yhteiskunnallisesta ja poliittisesta hyödyistä.

2.2 Lissabonin sopimuksen tultua voimaan Euroopan parlamentin toimivalta on kasvanut ja se on nyt kauppapolitiikassa tasa-arvoinen EU:n neuvoston kanssa. Ensimmäinen Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen ratifioitu sopimus oli Etelä-Korean kanssa tehty sopimus, joka ratifioitiin maaliskuussa

2011. Sen yhteydessä sidosryhmät ja erityisesti arkaluonteisten alojen sidosryhmät saivat tilaisuuden testata parlamentin jäsenen uusien valtuuksien merkitystä. Kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävän vuoropuhelun tähänastista muotoa on siis muutettava niin, että se sopii yhteen tämän institutionaalisen muutoksen kanssa.

2.3 ETSK panee hyvin kiinnostuneena merkille komission edellä mainitussa viimeaikaisessa tiedonannossa kaavailut järjestelmään tehtävät muutokset. Kestävän kehityksen arviointiin liittyy edelleen kansalaisyhteiskunnan konsultointi, ja arviointi toteutetaan muodollisen sitoumuksen mukaisesti neuvotteluvaiheessa. Arvioinnin tulokset esitetään erillisessä kannanotossa. Uutena vaiheena komissio ilmoittaa, että kauppasopimusten vaikutusten seuranta parannetaan toteuttamalla jatkossa sopimusten jälkiarviointeja. Tärkeä uusi poliittisen keskustelun vaihe on myös se, että komissio laatii neuvottelujen päätyttyä mutta ennen sopimuksen allekirjoittamista parlamentille ja neuvostolle analyysin sopimuksen vaikutuksista. Kestävän kehityksen arviointeja ei näin jatkossa voida pitää pelkästään neuvotteluihin rajoittuvana välineenä, vaan ne ovat osa kaikkia politiikan kehittä-, toteutus- ja seurantavaiheita. Tämä tekee tässä lausunnossa esitettävistä järjestelmän uudistamishdotuksista ajankohdallisia ja erityisen merkittäviä.

2.4 Koska asiasta ei ole päästy sopimukseen monenvälisellä tasolla, kahdenvälisiin ja alueellisiin vapaakauppasopimuksiin sisällytetään yhä enemmän maailmankaupan kestäväpohjaisempaan hallinnoimiseen liittyviä osatekijöitä: niissä sovelletaan yhä kattavampaa (ennakko- ja jälki-) arviointien sarjaa ja ne käsittelevät kestävästä kehitystä käsitteleviä lukuja, joihin sisältyy ekologisia ja sosiaalisia sitoumuksia.

2.5 Kauppapolitiikan pääosasto ja kansalaisyhteiskunta harjoittavat jo järjestelmällistä vuoropuhelua⁽²⁾, joka käsittelee tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia kauppaneuvottelujen eri vaiheissa. Vuoropuhelu on vastaus velvoitteeseen kuulla niin eurooppalaisen kuin kumppanimaiden kansalaisyhteiskunnan organisaatioita siinä vaiheessa, kun konsultit valmistelevat kestävän kehityksen arviointia. Kyse on laajamittaisesta kansalaisvuoropuhelukoikeudesta, johon ETSK haluaisi osallistua suuremmalla panoksella.

2.6 Tämänhetkisessä kahdenvälisen tai alueellisten kauppaneuvottelujen kehitys- tai uudelleenkäynnistysvaiheessa tämä tiedotus- ja kuulemismalli herättää toivoa, mutta myös arvostelua⁽³⁾. Kestävän kehityksen arvioinneissa käytetään yleisesti matemaattisia simulointimalleja, kuten laskettavissa olevaan yleiseen tasapainoon perustuvia malleja, jotka on suunniteltu arvioimaan makrotalouspolitiikan tehokkuutta eikä sen hajanaisia ekologisia tai sosiaalisia vaikutuksia. Tästä seuraa, että taloudellinen arviointi saa huomattavan painoarvon. Kestävän kehityksen arvioinneissa käytettyjen mallinnusten tulokset ovat usein odotustenmukaisia eivätkä tuo kovin arvokasta lisätietoa neuvottelijoille tai asianomaisille osapuolille, koska niissä ei havaita

⁽¹⁾ KOM(2010) 612, 9.11.2010.

⁽²⁾ Kauppapolitiikan pääosaston toimintakertomus 2010 kansalaisyhteiskunnan kanssa käydystä vuoropuhelusta: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/february/tradoc_145785.pdf.

⁽³⁾ Euroopan unionin uutta kauppapolitiikkaa käsitelleen julkisen kuulemisen loppuraportti 2010: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/september/tradoc_146556.pdf

merkittäviä tai riittävän yksityiskohtaisia vaikutuksia. Talouden epävirallista sektoria koskevien luotettavien tilastotietojen puutteen vuoksi ei kestävän kehityksen arvioinneissa riittävästi oteta huomioon tähän sektoriin kohdistuvia mahdollisia vaikutuksia.

2.7 Monet menettelyä käsitelleet tutkimukset⁽⁴⁾ osoittavat, että kestävän kehityksen arviointien suunnitteluun ja kuulemisten organisointiin liittyy ongelmia. Kestävän kehityksen arviointit tehdään liian myöhäisessä neuvotteluvaiheessa, eikä niillä siksi ole todellista vaikutusta neuvotteluprosessin sisältöön eivätkä ne varoita ajoissa asianomaisia toimijoita ongelmallisimmista vaikutuksista. Ei ole olemassa selkeitä sääntöjä siitä, miten menettelyn aikana konsultoidut pääasialliset tahot määritellään ja valitaan.

2.8 Mikäli tietyt sosiaaliset indikaattoriarvot ovat talous- ja rahoitusalan kriisin seurausten vuoksi merkittävästi muuttuneet, alkuperäistä tutkimusta on täydennettävä tai muutettava, jotta käytetyt tiedot ja skenaariot saatetaan ajan tasalle ja parannetaan ehdotettujen liitännäistoimien soveltuvuutta.

3. Kestävän kehityksen arviointien sisällyttäminen johdonmukaiseen arviointikokonaisuuteen

3.1 Kestävän kehityksen arvioinnit eivät ole olleet tyydyttäviä siksi, että niistä on saatu tietoa liian myöhään, tieto ei ole ollut uutta neuvottelujen kannalta, arvioinneilla ei ole ollut selkeitä poliittisia vaikutuksia eikä niihin ole sisällynyt tarvittavia kuulemismenettelyjä. ETSK ehdottaakin niiden suunnittelemista uudelleen dynaamisen lähestymistavan pohjalta. Kestävän kehityksen arviointien tehtäväksi olisi määriteltävä ensisijaisesti erityisten (ekologisten ja sosiaalisten) riskien havaitseminen sekä näiden riskien arviointi ja seuranta ajan kuluessa. Kestävän kehityksen arviointien lisäarvona on tällaisia odotettavissa olevia ja havaittuja riskejä koskevien tietojen tarjoaminen.

3.2 Arviointi tehdään siten etukäteen (riskien ennakointi), toteuttamisen aikana (riskien kehittyminen) ja jälkikäteen (havaitut vaikutukset). Kestävän kehityksen arviointi ei näin ole pelkästään diagnosointimenetelmä tai -väline, vaan se saa dynaamisen luonteen. Arviointia ei tule enää pitää staattisena välineenä, jonka avulla lasketaan kolmen pilarin aritmeettinen arvo, vaan prosessina, jossa tuotetaan yhdessä kohdennettua tietoa ja jaetaan sitä. Tietojen perusteella voidaan antaa merkki tai varoitus kansalaisyhteiskunnalle ja neuvottelijoille, joiden velvollisuutena on pysyä valppaana.

3.3 Jotta kestävän kehityksen arviointi olisi tehokas prosessi, sen on kuuluttava johdonmukaiseen EU:n politiikan arviointikokonaisuuteen, jonka yhteisenä päämääränä on kestävä kehitys.

⁽⁴⁾ Anne Chetaille (2005). *Les études d'impact des accords commerciaux sur le développement durable: bilan et perspectives*. Gret, Pariisi.
Ruddy & Hilty (2007). *Impact assessment and policy learning in the European Commission*. Sciencedirect.
Pascal Gabriel (2008). *Problématiques environnementales, emploi et cohésion sociale. Un examen des développements politiques au niveau international*. Syndex/työllisyyden pääosasto.
Ekins & Voituriez (2009). *Trade, Globalisation and Sustainability Impact Assessment*, Earthscan, Lontoo.

3.3.1 Ensimmäinen asia on kolmen pilarin keskinäinen johdonmukaisuus. Se edellyttää ympäristö- ja ilmastoulettuvuuden vahvistamista, mutta myös sosiaalisella puolella ihmisoikeuksien ja ihmisarvoisten työolojen noudattamisen ottamista erikseen huomioon.⁽⁵⁾

3.3.2 Kaavaillun toiminnan ja tukitoimenpiteiden sekä haivattujen riskien ja mahdollisuuksien on myös oltava johdonmukaisia. Suositusten on katettava mahdollisimman monia EU:n politiikanaloja ja toimenpiteitä (mm. rakennerahastot ja erityisohjelmat, kehitysapu, globalisaatioirahasto, demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen väline [EIDHR], EIP:n rahoitus). Näiden välineiden ohjelmasuunnittelussa on vastavuoroisesti otettava huomioon kestävän kehityksen arvioinnit.

3.3.3 Myös komission toteuttamien eri arviointien johdonmukaisuus on varmistettava. Erityisesti neuvotteluvuottuudesta edeltävän vaikutustenarvioinnin ja kestävän kehityksen arvioinnin välistä kytköstä on selkiytettävä. Kestävän kehityksen arvioinnin laajuutta voidaan tarvittaessa mukauttaa ja tarkistaa sen suhteen, onko sitä ennen tehty laajamittainen vai päinvastoin suppea ennakoarvio sosiaalisista ja ekologisista riskeistä.

3.4 Euroopan parlamentin jäsenet, jäsenvaltioiden edustajat ja kansalaisyhteiskunta olisi otettava mukaan prosessin kaikkiin vaiheisiin paljon suurempaan rooliin kuin nykyisin. Komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle laatimalla analyysillä kauppasopimuksen vaikutuksista on strateginen ulottuvuus tässä kokonaisuudessa, ja sen huomioonottaminen toimielimissä mahdollistaa kansalaisvuoropuhelun keskittämisen poliittisen keskustelun keskeiseen vaiheeseen.

3.5 Vaikuttaa tarpeelliselta laajentaa ja mukauttaa kestävän kehityksen arvioinnit nykyisiin ja tuleviin neuvotteluvuottuksiin, jotka koskevat vapaakauppasopimuksia strategisten talouskumppaneiden (Yhdysvallat, Kiina, Venäjä, Japani, Intia, Brasilia) kanssa. Arviointien olisi katettava etenkin taloudellisia ja sosiaalisia oikeuksia koskevaan YK:n pöytäkirjaan sekä teollis- ja tekijänoikeuksiin, julkisia hankintoja koskeviin sääntöihin ja investointisopimuksiin liittyviä asioita.

4. Saatujen tietojen merkityksellisyden lisääminen

4.1 Tulokset on toimitettava neuvottelijoille jo varhaisessa neuvotteluvaiheessa, jos mahdolliset myönteiset vaikutukset tai kielteiset seuraukset halutaan todella otettavan huomioon. Arviointitutkimusten on oltava kaikkien asianomaisten osapuolten ja kumppanimaiden saatavilla kaikissa vaiheissa. Vaikka arvioinnin toteutusaika on lyhennetty yhdeksään kuukauteen, määräaika on hyödynnettävä niin, että kuulemisprosessi kumppanimaissa tehostuu.

⁽⁵⁾ Tiedonanto aiheesta "Ihmisarvoinen työ ja kestävä kehitys Välimeren alueella", ETSK, syyskuu 2010.

4.2 Kestävän kehityksen arvioinnin tarpeellisuutta koskevan kritiikin torjumiseksi on luovuttava yleistyksistä ja yhteisvaikutusten (taloudellinen/ekologinen/sosiaalinen) laadullisesta mittaamisesta. Ensisiijaista olisi oltava erityisten ekologisten ja sosiaalisten riskien havaitseminen sekä näiden alojen mahdollisuuksien kartoittaminen, jolloin arviointi täydentäisi taloudellisten mahdollisuuksien välttämätöntä mittaamista. Useimmat mallit on rakennettu niin, että taloudelliset näkymät ovat myönteisiä, ja niiden perusteella on käytännössä aloitettu sopimusneuvottelut heti valtuutusta edeltäneen vaikutustenarvioinnin valmistuttua.

4.3 Ekologisten ja sosiaalisten riskien arviointi on tehtävä hyödyntäen mahdollisimman monia määrällisiä ja laadullisia menetelmiä, jotka on suunniteltu varta vasten valaisemaan kauppapolitiikan muita kuin taloudellisia puolia, kuten vaikutusta sukupuolten väliseen tasa-arvoon, ruokaturvaan tai elintarvikkeiden turvallisuuteen. Ekologisempia lähestymistapoja, kuten elinkaarianalyysia, hiilijalanjälkeä ja biodiversiteettivaikutusta, olisi erityisesti kehitettävä. Toinen osio on laadullisten menetelmien käyttäminen sosiaalisten vaikutusten arvioimiseen tietyillä kohdealoilla (esimerkiksi työllisyys ja ihmisarvoinen työ).

4.4 Komission olisi sitä varten mainittava tarjouspyyntökilpailun ehdoissa erikseen sosiaali- ja/tai ympäristöalan asiantuntijoiden tarve. Suuremman roolin antaminen kumppanimaiden sekä ILO:n ja tarvittaessa jopa WHO:n tai FAOn asiantuntijoille erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa suuri osa taloudesta koostuu epävirallisesta toiminnasta, on erittäin suotavaa. Konsulttien on myös analysoitava oikeus- ja terveystieteen alan ammattiharjoittajien työskentelyn edellytyksiä, jotta saadaan tietoa heidän tuojensa ja fyysisen koskemattomuutensa oikeudellisesta suojasta.

4.5 Euroopan sisäisiä vaikutuksia muun muassa työllisyyden tai rakenneuudistusten alalla ei saa väheksyä, etenkin niissä kestävä kehityksen arvioinneissa, jotka koskevat strategisia kumppaneita. Työmarkkinaosapuolten mukanaolo on tällöin välttämätöntä muun muassa sosiaalisten ja ekologisten tavoitteiden välillä olevien jännitteiden tiedostamiseksi, jotta varmistetaan oikeudenmukainen siirtymä sekä ”vihreä” ja osallistava kasvu. Alakohtaista tietoa on pyydettävä järjestelmällisesti ETSK:n neuvoo-antavalta valiokunnalta ”teollisuuden muutokset” ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua edistäviltä alakohtaisilta eurooppalaisilta komiteoilta, jotka käsittelevät kauppavaihtoa. Suora näkemystenvaihto työmarkkinaosapuolten kanssa lisää vaikutustenarvioinnin tulosten legitiimiyttä.

4.6 Kestävän kehityksen arvioinneissa on myös alettava vähitellen hyödyntää tietoa, joka saadaan vapaaehtoisista ja/tai neuvottelujen tuloksena syntyneistä monikansallisten yritysten sosiaalista vastuuta koskevista sitoumuksista sekä kansainvälisistä puitesopimuksista.

4.7 Kumppanimaiden kapasiteetin vahvistamiseen käytettävät taloudelliset ja henkilöresurssit (asiantuntemus, erityisesti ympäristö- ja sosiaalialalla, sekä kuulemismekanismit) ovat keskeinen tekijä kestävä kehityksen arviointien laadun ja seurantarhmiin käynnistämisen kannalta. Tämän aiheen koordinoitua kehitys- ja yhteistyöpääosaston ja kauppapolitiikan pääosaston välillä on

tehostettava ja kehitettävä siten, että huomioon otetaan myös uuden elimen, Euroopan ulkosuhdehallinnon, ohjelmasuunnittelu.

4.8 Vapaakauppasopimusten vaikutusta kauppasopimuksen ulkopuolisiin maihin tai syrjäisimpiin alueisiin olisi vähitellen alettava tarkastella paikallisten asiantuntijoiden ja kansalaisyhteiskunnan avustuksella, jotta voitaisiin mitata kauppavirtojen muuttumisen ekologisia ja sosiaalisia vaikutuksia siellä.

4.9 Komission vuonna 2006 laatimaa kestävä kehityksen arviointeja käsittelevää käytännön opasta⁽⁶⁾ olisi tarkistettava, jotta se perustuisi tällaiseen neuvottelijoille ja tuleville arvioijille hyödyllisen diagnoosin lähestymistapaan. Kehitys- ja -yhteistyöpääosaston, työllisyysasioiden, ympäristöasioiden, ilmastotoimien ja terveys- ja kuluttaja-asioiden pääosastojen asiantuntijat olisi saatava mukaan tarkistustyöhön ja oppaan täytäntöönpanoon.

5. Kansalaisyhteiskunnan osallistumisprosessin tarkistaminen

5.1 Monet näistä suosituksista vastaavat niiden tahojen toiveisiin, jotka esittivät kauppapolitiikan pääosaston vuonna 2010 käynnistämässä uutta kauppapolitiikkaa käsitelleessä julkisessa kuulemismenettelyssä kriittisiä arvioita. Samaan tapaan kuin kestävä kehityksen arvioinnit on sisällytettävä johdonmukaiseen politiikan arviointikokonaisuuteen, myös kuulemisprosessi on suunniteltava uudelleen dynaamisesti, prosessina, joka soveltuu kuhunkin eri vaiheeseen. Siinä olisi myös tukeuduttava hyviksi havaittuihin toimintatapoihin.

5.2 Valmisteltaessa yksittäistä kestävä kehityksen arviointia ETSK voisi osallistua varhaisemmassa vaiheessa toimielinten väliseen konsultointiin laatimalla lausunnon sosiaalisten tai ekologisten indikaattorien valinnasta, määrittämällä tukitoimenpiteitä tai ehdottamalla parhaiten soveltuvia kuulemismekanismeja.

5.3 Kansalaisyhteiskunta odottaa, että komissio selvittää Euroopan parlamentille esitettävässä vaikutusanalyysissa tavat, joilla kestävä kehityksen arvioinnin tulokset on otettu huomioon neuvotteluissa, ja miten kutakin lukua on muutettu, jotta välttyään todetuilta ongelmilta.

5.4 Ensimmäinen arvio on liitettävä osaksi varhaista seuranta- ja arviointijärjestelmää (2–3 vuotta), joka mahdollistaa tiiviissä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa yksilöityjen vaikutusten täsmentämisen ja tarvittaessa tarkistamisen sekä uusien riskien havaitsemisen. Seurannassa ja arvioinnissa on keskityttävä riskeihin ja niiden muutoksiin ajan kuluessa sekä tukitoimenpiteiden tehokkuuteen.

⁽⁶⁾ Käytännön opas kestävä kehityksen arvioinneista, kauppapolitiikan PO: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/march/tradoc_127974.pdf.

5.5 Jotta uusi arviointikokonaisuus, johon myös kestävän kehityksen arviointi kuuluu, voitaisiin toteuttaa, ETSK voi hyödyntää vakaita suhteitaan laajoihin osiin EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisyhteiskuntia. ETSK voi siten toimia välittäjänä kuulemisprosesseissa. Komitealla on jo kokemusta vuoropuhelun organisoimisesta kumppanimaiden kansalaisyhteiskuntien kanssa eri neuvotteluvaiheissa.

5.6 ETSK:n pysyvästi toimivat maantieteelliset ryhmät, jotka vastaavat näkemystenvaihdosta EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisyhteiskunnan kanssa, ovat tärkeä valtti valmisteltaessa sopimusten seurantakomiteoiden perustamista kaikkien kansalaisyhteiskunnan osien kanssa. Näillä ETSK:n työskentelyelimillä on kokemusta vuoropuhelusta ja vastakkainasettelusta erilaisissa assosiaatio- tai kumppanuussopimusasioissa, joten ne ovat ensisijaisia tahoja keskustelulle kauppasopimuksella saavutettavasta tasapainosta. Jokaisella yhteisrakenteella on tarjottavanaan maantieteellisistä lähtökohdista ruohonjuuritason kokemusta empiirisistä kytköksistä kansainvälisen kaupan ja kestävän kehityksen välillä.

5.7 Cariforum-sopimukseen sisältyvä seurantamekanismi tarjoaa ratkaisun koko sopimuksen seurantaan: sen mukaan kansalaisyhteiskunnat valvovat vastavuoroisesti sopimuksen soveltamista. Etelä-Korean kanssa tehdyssä sopimuksessa sovitaan kestävää kehitystä koskevan sopimusluvun seurannasta. Seurantamekanismien käyttöönotolla on ratkaisevan tärkeä merkitys

kestävää kehitystä koskevien EU:n sitoumusten uskottavuuden kannalta. Seurannan tuleva arvo ja osapuolten välinen luottamus kuulemisprosessissa riippuvat kestävän kehityksen arviointien laadusta. Tästä syystä ETSK toteaa jälleen, että sen mielestä kaikkiin kauppasopimuksiin olisi sisällytettävä seurantakomitea.

5.8 ETSK kannattaa kauppapolitiikan pääosaston omaksumaa yhteistyöhön pohjautuvaa lähestymistapaa, jossa tavoitteena on sisällyttää jokaiseen sopimukseen ”kestävää kehitystä” koskeva kohtansa sosiaali- ja ympäristöasioita koskevine sitoumuksineen. Kestävän kehityksen arviointi on osa tätä kannustavaa lähestymistapaa osoittaen empiirisesti ja käytännöllisesti kaupan tällä alalla tarjoamat mahdollisuudet sekä tarvittavat siirtymä-, sopeutus-, kompensatio- tai turvatoimet, joiden avulla pyritään ehkäisemään tai lieventämään sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä riskejä sopimukseen sisältyvien sitoumusten mukaisesti.

5.9 ETSK on sitoutunut Cariforum-sopimuksessa seurannan tukipylvääksi ja hyödyntää siinä kansalaisyhteiskunnan kanssa aiemmin solmittuja suhteita. ETSK kehittää kumppanisuhteita myös Etelä-Korean kansalaisyhteiskuntaan voidakseen jatkossa valvoa käyttöön otettavia seurantamekanismeja. Osallistavan prosessin tarkistamiseksi riittää, että otetaan opiksi Chilen kanssa tehdyn sopimuksen ensimmäisen jälkiarvioinnin tuloksista.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Maatalouskoneet sekä rakennus- ja käsittelylaitteet: miten selvitä kriisistä?” (oma-aloitteinen lausunto)

(2011/C 218/04)

Esittelijä: **Virgilio RANOCCHIARI**

Toinen esittelijä: **Patrizio PESCI**

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea päätti 15. heinäkuuta 2010 työjärjestyksensä 29 artiklan 2 kohdan nojalla laatia oma-aloitteisen lausunnon aiheesta

Maatalouskoneet sekä rakennus- ja käsittelylaitteet: miten selvitä kriisistä?

Asian valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 151 ääntä puolesta ja 3 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan rakennuslaite- ja maatalouskoneala on kärsinyt voimakkaasti kriisistä aikana, jolloin maailmanlaajuisessa kysynnässä on tapahtumassa merkittäviä muutoksia. Ala on kuitenkin osa erittäin kilpailukykyistä ja teknisesti pitkälle kehittyneitä teollisuutta.

EU:n tasolla tarvitaan kuitenkin useita toimia, joilla varmistetaan alan kestävä kehitys ja kilpailukyky ja vältetään EU:n tuotannon ylikapasiteetti pitkällä aikavälillä:

- säädöskehys, joka ei rajoita valmistajien kykyä innovoida ja kehittää laitteita asiakkaiden vaatimuksia vastaavasti
- tasapuolinen kilpailu Euroopan unionin sisällä tehokkaan markkinavalvonnan avulla: markkinavalvonta- ja tulliviranomaisten olisi tehokkaasti valvottava asetuksen 765/2008 noudattamista ja kiristettävä valvontaa Euroopan markkinoilla
- vapaan pääsyn maailmanmarkkinoille takaava tuotelainsäädäntö ja kauppapolitiikka
- EU:n lainsäädäntö, jossa otetaan huomioon Euroopan markkinoiden suhteellisesti vähenevä merkitys; maailmanmarkkinoiden keskus siirtyy enenevässä määrin Etelä-Amerikkaan ja Aasiaan, joten olisi harkittava kaikkia tarvittavia toimenpiteitä, jotta eurooppalaisten valmistajien teollisuuslaitokset voitaisiin pitää EU:ssa; byrokratian vähentäminen ja teollisuuden vapaaehtoisten toimenpiteiden edistäminen mukaan luettuina
- maantiiliikenteen turvallisuutta koskevien vaatimusten ja ympäristönsuojelutoimien yhdenmukaistaminen sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti
- työolojen parantaminen ja unioninlaajuisiin toimenpiteisiin ryhtyminen, jotta tulevaisuudessa vältetään ylikapasiteetti ja

edistetään uusien tuotteiden ja uusien työn organisointia koskevien ideoiden kehittämistä hyödyntämällä kaikkien sidosryhmien tietämystä

— rahoitus- ja kannustinohjelma tukemaan pk-yritysten kilpailukykyä.

1.2 Bolognassa järjestettiin 11. marraskuuta 2010 osana EIMA-näyttelyä (*International Agricultural Machinery Exhibition*) kuulemistilaisuus, johon osallistui monia sidosryhmiä. Seuraavissa tekstijaksoissa käsitellään sen pohjalta laadittuja yksityiskohtaisia lisäsuosituksia.

2. Lausunnon taustaa

2.1 Euroopan maatalouskone- ja rakennuslaiteteollisuus tarjoaa teknisiä ratkaisuja sellaisten ihmisen perustarpeiden tehokkaaseen tyydyttämiseen kuin maailman kasvavan väestön ruokkiminen, asuntojen rakentaminen ja tarvittavan infrastruktuurin varmistaminen.

2.2 Maaperän korkea hinta Euroopassa johtaa siihen, että Euroopassa on kysyntää erittäin tehokkaille ja innovatiivisille maatalous- ja rakennusratkaisuille, minkä ansiosta eurooppalainen teollisuus on maailman teknologiajohtaja.

2.3 Vaikka kysyntä Euroopassa on salpautumassa tietyille talle, Aasian, Latinalaisen Amerikan, Afrikan ja IVY-maiden markkinat ovat kasvussa ja kasvavat edelleen nopeasti. Siitä syystä on ilmaantunut muita globaaleja toimijoita, joista on tulossa kilpailukykyisiä myös kotimarkkinoidensa ulkopuolella.

2.4 Maailmanlaajuinen rahoituskriisi iski kumpaankin alaan voimalla. Kun asuntokupla puhkesi, rakennuslaiteala koki äkillisen laskusuunnan vuoden 2008 jälkipuoliskolla. Siitä seurasi rakennusalan investointien jyrkkä lasku. Liikevaihto putosi 42 prosenttia vuonna 2009. Lasku johtui etupäässä asiakkaiden rahoitusmahdollisuuksien puuttumisesta ja vähentyneestä rakennustoiminnasta.

2.5 Kriisin vaikutukset tuntuivat myöhemmin maatalouskonealalla, ja vaikka vuoden 2009 laskusuunta ei ollutkaan yhtä jyrkkä (-22 prosenttia), elpyminen ei alkanut vuoden 2010 aikana, kuten muilla teollisuuden aloilla. Koko vuoden 2010 liikevaihdon laskuksi arvioidaan muodostuneen 9 prosenttia. Tärkein asiaan vaikuttava syy oli tässäkin tapauksessa asiakkaiden rahoitusmahdollisuuksien puuttuminen yhdessä tilanteen epävarmuuden kanssa.

2.6 Tuotteiden kysynnässä tapahtuu yhä enemmän siirtymää. Koska Euroopan ulkopuolisilla markkinoilla lakimääräiset vaatimukset eivät ole läheskään yhtä tiukkoja kuin EU:ssa, tiukimmatkin turvallisuus- ja ympäristövaatimukset täyttävillä EU:n tuotteilla on entistä vähemmän kysyntää. Tämä kasvattaa jo ennestään moninaista tuotevalikoimaa. Se johtaa myös tuotantolaitosten siirtämiseen siten, että muille kuin EU:n markkinoille tarkoitettut tuotteet tuotetaan lähempänä kysynnän syntysijaa, mikä johtaa työpaikkojen menetykseen EU:ssa.

3. Maatalous- ja rakennuskoneet: alan strateginen merkitys, tulevaisuuden haasteet, markkinoiden rakenne

3.1 Pienet määrät, paljon erilaisia tuotteita – voimakas riippuvuus toimittajista

Näillä kahdella alalla on paljon yhtäläisyyksiä valmistajien mitataavaa ja tuotantovalikoimaa ajatellen.

Suuret monikansalliset yhtiöt tuottavat laajoja valikoimia eniten käytettyjä laitteita, kuten maataloustraktoreita, kaivureita ja pyö-
räkuormaimia.

Niiden rinnalla on tavanomaisia laitteita tuottavia valmistajia, joiden koko vaihtelee suurehkoista alueellisista valmistajista pk-yrityksiin. Ne kykenevät kuitenkin selviämään toimittamalla markkinoille erittäin pitkälle erikoistuneita tuotteita.

Erikoistumisen taso ja markkinoilla tarjottavien tuotteiden kirjo ovat usein suhteettomia valmistajan todelliseen kokoon nähden. Ei ole ollenkaan poikkeuksellista tavata valmistajia, joiden tuotevalikoimaan kuuluu 200 erilaista mallia, jotka tarjoavat johonkin aivan erityiseen tarkoitukseen suunniteltuja laitteita ja joiden myynti on alle 1 000 kappaletta vuodessa. Monet yritykset selviytyvät myymällä vuodessa alle 100 kappaleen sarjoja kutakin mallia.

3.2 Työllisyys ja tuotanto

3.2.1 Maatalouskonemarkkinat seuraavat tarkasti maatalousalan kehitysuuntauksia.

Nykyaikaista, tehokasta ja kilpailukykyistä maatalousalaa ei olisi olemassa ilman uusimpia koneita. Nykyään maataloudessa työskentelee yli kymmenen miljoonaa ihmistä. Vaikka alan työntekijöiden määrä laskee, EU-15:n ja unioniin vuoden 2004 jälkeen liittyneiden "uusien" jäsenvaltioiden välillä on edelleen havaittavissa merkittäviä eroja.

EU-15:ssä "vain" neljä prosenttia työntekijöistä työskentelee tällä alalla, kun 12 uudessa jäsenvaltiossa alan työntekijät edustajat 13,4:ää prosenttia kokonaistyövoimasta.

Tästä syystä Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että voimakas yhteinen maatalouspolitiikka on välttämätön paitsi maanviljelijöiden myös teollisuuden kannalta, jotta säilytetään tutkimukseen ja tuotekehitykseen tehtävät investoinnit tasolla, jolla voidaan vastata sekä lainsäädännössä asetettuihin vaatimuksiin että ostajien taholta tulevaan kysyntään.

Maatalouskonealalla on noin 4 500 valmistajaa, joiden liikevaihto vuonna 2008 oli noin 28 miljardia euroa. Alalla työskentelee 135 000 ihmistä, ja lisäksi 125 000 ihmistä työskentelee jakelussa ja huollossa.

EU-27:n tuotannosta kaksi kolmasosaa on keskittynyt Saksaan, Italiaan, Ranskaan, Espanjaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. "Uudet" 12 jäsenvaltiota vastaavat yhteensä vain seitsemästä prosentista EU:n konetuotantoa.

3.2.2 EU:n rakennusala työllistää 7,1 prosenttia aktiiviväestöstä.

Rakennuslaitteiden tuotanto noudattelee samoja linjoja kuin maatalouskoneiden tuotanto. Italia, Saksa, Ranska, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta vastaavat melkein kolmesta neljäsosasta EU:n koko tuotantoa. Euroopassa on yhteensä noin 1 200 yritystä, joiden kokonaisliikevaihto vuonna 2008 oli 31 miljardia euroa. Vuonna 2009 se putosi 18 miljardiin, mikä merkitsee 42 prosentin vähennystä.

Toimiala työllistää suoraan 160 000 työntekijää. Alasta välillisesti riippuvia toimitusketjun, jakelun ja huoltoverkoston työpaikkoja arvioidaan lisäksi olevan 450 000. Alan oman arvion mukaan vuonna 2010 suoraan työllistettyjen määrä väheni 35 prosenttia ja välillisten työpaikkojen määrä 20 prosenttia.

Ammattitaitoisesta nuoresta henkilöstöstä on kuitenkin selvästi pulaa. Suomen Teknologiateollisuus ry:n työvoimatutkimus osoittaa, että ammattitaitoisen henkilöstön saaminen palvelukseen on yhä vaikeampaa. Vajaus koskee ammatteja, jotka ovat olleet luettelon kärjessä yli kymmenen vuoden ajan: hitsaajat, metallin työstäjät, mekaanikot ja insinöörit.

3.3 Riippuvuus osien ja moottoreiden toimittajista

Kummankin alan eurooppalaiset valmistajat ovat aina olleet maailmanlaajuisesti johtavassa asemassa huipputeknologian ja tarjottavien laitteiden laadun osalta. Huipputeknologian, joka ulottuu pitkälle automatisoiduista toiminnoista ja täsmäviljelyyn tarkoitettuun korkeatasoiseen erottelukyvyn GPS:stä aina portaattomasti säätöviini vaihteistoihin ja elektroniikkaratkaisuihin, on oltava näiden alojen viimeisimmän kehityksen mukaista.

Toisaalta tarve säilyttää suorituskyky äärioloissa (pölyssä, mudassa, jäässä, äärimmäisen kuumassa ja kylmässä) merkitsee, että valmiina saatavat osat eivät ole käyttökelpoisia tai tarjoa vaadittavia lisäkehitysmahdollisuuksia.

Toimialalla tunnetaan kasvavaa huolta siitä, että tulevaisuudessa ei ehkä ole saatavilla osien valmistuksessa tarvittavia eurooppalaisia kumppaneita, jotta voitaisiin yhteisellä kehitystyöllä varmistaa teknologiajohtajuus.

Moottorit ovat tuotekehityksen ja lainsäädännön vaatimusten mukaisuuden kannalta keskeinen osatekijä, mutta toisin kuin autoalalla, ainoastaan suurten monikansallisten yhtiöiden rahkeet riittävät moottorinvalmistukseen.

Riippumattomien moottorinvalmistajien määrä laskee, ja niillä on markkinoilla marginaalinen asema. Suurin osa laitevalmistajista uhkaa usein joutua riippuvaisiksi moottorintoimittajista, jotka ovat niiden kilpailijoiden määräysvallassa.

3.4 Jakelu- ja huoltoverkoston merkitys

Jakelija- ja huoltoverkosto on eräs valmistajien menestyksen ratkaisevista tekijöistä. Monimutkaiset koneet aiheuttavat turvallisuus- ja terveysriskejä, ellei niitä käytetä ja huolleta oikein. Ne edellyttävät hyvin koulutettua jakelujärjestelmää, joka auttaa sopivimman tekniikan valinnassa ja tarjoaa laadukkaita huolto- ja korjauspalveluja. Vain siten voidaan taata monimutkaisten laitteiden tarvitsema nopea ja luotettava huolto ja vastata asiakkaiden korkeisiin suoritusodotuksiin aloilla, joilla ilmasto-olot, tuotannon kausivaihtelut ja tiukat määräajat vaikuttavat.

3.5 Talouskriisin vaikutus kasvuun ja tuotantoon

Talouskriisi on iskenyt kumpaankin alaan erittäin voimakkaasti hetkellä, jolloin globaali kysyntä oli erittäin korkealla tasolla. Rakennuslaitteiden kysyntä romahti maailmanlaajuisesti vuoden 2008 viimeisellä neljänneksellä. Vuonna 2009 eurooppalaisten valmistajien kokonaismyynti laski 42 prosenttia, mikä johti ylisuuriin varastoihin ja erittäin alhaiseen kapasiteetin käyttöasteeseen. Kuten todettua, vuonna 2010 kokonaiskysynnän havaittiin vähentyneen vielä 9 prosentin verran. Vuoden 2010 lopussa Aasiassa kysyntä piristyi uudelleen.

Maatalouskonealalla kriisin vaikutukset alkoivat myöhemmin, koska maanviljely ei ole yhtä riippuvaista yleisestä talousilmapiiristä. Vuonna 2009 myynti kuitenkin putosi 22 prosenttia, ja vuonna 2010 tapahtui 9 prosentin lisävähennys.

Kummallakin alalla vuodeksi 2011 odotetaan yksinumeroisia kasvulukuja, paljon vähemmän kuin mitä tarvittaisiin kriisiä edeltävän ajan tasolle pääsemiseen.

Kriisin aikana tärkein rajoittava tekijä oli vaikea luotonsaanti. Se koski pääasiassa asiakkaita, jotka tarvitsivat luottoja rahoittaakseen uudet koneet, mutta myös valmistajia. Lisäksi toimeliaisuuden laimeus on luonnollisesti rajoittanut uusien laitteiden kysyntää varsinkin rakennusalalla. Kysyntä on osoittautunut kummallakin alalla hyvin epävakaaaksi.

4. Vaikeudet ja haasteet kriisin jälkeen

Talouskriisi on tuonut selkeästi esiin eräitä kummankin alan erikoispiirteitä ja johtanut erittäin vaikeaan tilanteeseen, jossa tarvitaan väliintuloa poliittisella tasolla.

4.1 Toimittajien ja taitotiedon riittämättömyys

On tärkeää korostaa, että rakennuslaiteteollisuus käy parhaillaan läpi olennaisia ja perustavanlaatuisia muutoksia.

Maailmanmarkkinoiden painopiste on siirtynyt yhä enemmän Etelä-Amerikkaan ja Aasiaan.

Kun globaalista kokonaiskysynnästä 20 prosenttia oli peräisin Euroopasta vuonna 2005, vuonna 2014 Euroopan osuus maailmanlaajuisesta kysynnästä tulee olemaan vain 14 prosenttia. ⁽¹⁾

Näyttävin muutos tapahtuu Kiinassa ja Intiassa. Kiinan rakennuslaitetekysynnän odotetaan vuonna 2014 edustavan 34:ää prosenttia maailmanlaajuisesta kysynnästä verrattuna vain 18 prosenttiin vuonna 2005, mikä tarkoittaa kysynnän kaksinkertaisumista yhdeksässä vuodessa.

Tällaisen muutoksen seuraukset ovat merkitykseltään ensiarvoisen tärkeitä, koska Yhdysvaltojen ja EU:n kysyntä edustaa yhteensä vain 29:ää prosenttia maailmanlaajuisesta kysynnästä.

Kriisin vaikutuksesta massiivinen suuntaus siirtää tuotanto lähemmäksi uusia markkinoita Euroopan ulkopuolella on suuresti nopeutunut. Tästä syystä keskeisten osatoimittajien määrä Euroopassa on myös laskenut huomattavasti. Tämä ei koske ainoastaan tuotantolaitosten vaan myös välttämättömän taitotiedon siirtymistä.

Koska ulkomaisten markkinoiden tarpeet ja spesifikaatiot poikkeavat eurooppalaisista, ollaan yhä enemmän huolissaan siitä, että tulevaisuudessa ei ole eurooppalaisia osatoimittajia, jotka voisivat toimittaa eurooppalaisia tarpeita vastaavia kohtuuhintaisia osia.

Toinen pulmallinen kysymys on teräksen saatavuus elpymässä maailmantaloudessa, jossa hinnankorotukset ja protektionistiset toimenpiteet vaikuttavat alaan kielteisesti, kuten kriisiä edeltävät luvut osoittavat.

4.2 Vaikutukset työllisyyteen: ikääntyvä työvoima, ammattitaitoisen henkilöstön puute sekä aivovienti

Kone- ja laiteollisuus työllistää Euroopassa 3,6 miljoonaa ihmistä. ⁽²⁾

Näistä 10 prosenttia työskentelee maatalouskone- ja rakennuslaiteteollisuudessa. Alan työvoima ikääntyy yleisesti – työntekijöistä vain 20,1 prosenttia on alle 30-vuotiaita, kun keskiarvo muilla kuin rahoitusalaan kuuluvilla tuotesektoreilla on noin yksi neljästä työntekijästä.

Käyttäjäpuolella maanviljelijöillä on samoja ongelmia: vain 7 prosenttia kaikista Euroopan maanviljelijöistä on alle 35-vuotiaita. Maatalous ja rakennusala houkuttavat muita aloja vähemmän ihmisiä, koska työ on raskaampaa ja siitä maksetaan vähemmän kuin monesta muusta työstä Euroopassa.

⁽¹⁾ Tiedot Off Highwayn tutkimuksesta: www.offhighway.co.uk.

⁽²⁾ Eurostatin tiedot: *European Business Facts and Figures*, vuoden 2009 laitos.

Toimialan heikko julkinen kuva johtaa siihen, etteivät ihmiset ymmärrä sen merkitystä koko yhteisölle. Alalle ei saada ammattitaitoista työvoimaa eikä insinöörejä, eivätkä tarvittava osaaminen ja työmarkkinoilla saatavana oleva osaaminen kohtaa. Ammattinimikkeet ja kansalliset tutkintotodistukset ovat moninaisia ja vertailukelvottomia, eikä luonnon- ja insinööritieteissä ole saatavana huipputason koulutusta... Talouskriisi on kärjistänyt kaikkia edellä mainittuja alalle ominaisia piirteitä.

Toimiala on yrittänyt rajoittaa työpaikkojen leikkauksia mahdollisimman paljon. Kuten edellä mainittiin, rakennuslaiteteollisuuden työllistämä työvoima on kuitenkin kriisin takia vähentynyt 35 prosenttia vuoteen 2008 verrattuna.⁽³⁾

Kriisi on johtanut myös Kaukoitään ja Etelä-Amerikkaan suuntautuvaan aivovientiin, sillä siellä markkinat kukoistavat eikä kriisin vaikutukset ole olleet yhtä dramaattisia.

5. EU:n tasolla tarvittavat toimet

5.1 Vilpillistä kilpailua torjuvien toimenpiteiden tehostaminen

Vaatumustenvastaisten rakennuslaitteiden tuonti EU:hun ja niiden myynti ja käyttö on edelleen merkittävä ongelma Euroopan rakennuslaiteteollisuudelle. Ensimmäistä kertaa EU:n markkinoille saatettavien laitteiden on oltava kaikkien voimassa olevien turvallisuus- ja ympäristövaatimusten mukaisia. Koneet, jotka eivät täytä vaatimuksia, ovat vaatimustenvastaisia, ja jäsenvaltioiden olisi estettävä niiden saattaminen EU:n markkinoille.

Tämä aiheuttaa vilpillistä kilpailua ja vaarantaa vilpittömässä mielessä toimivien toimittajien valmiuden harjoittaa tutkimus- ja kehitystoimintaa. Se saattaa vuorostaan Euroopan rakennuslaiteteollisuuden kilpailukykyyn ja alan tarjoamat työpaikat vaaraan. Vaatumustenvastaisista koneista aiheutuu muita todennäköisemmin onnettomuuksia, eivätkä ne useinkaan täytä EU:n ympäristönormeja.

EU:n lainsäädännössä asetetut vaatimukset täyttävät valmistajat kohtaavat nykyisin jatkuvasti haasteinaan tuotteita, jotka on saatettu EU:n markkinoille vilpillisin ehdoin ja hinnalla, joka on vain murto-osa vaatimustenmukaisten tuotteiden hinnasta. Viranomaisilla ei ole keinoja eikä resursseja puuttua tilanteeseen, koska lainsäädännössä ei kaikissa tapauksissa puolusteta laillisia tuotteita riittävän yksiselitteisesti.

EU:n markkinoille saatetaan laittomasti yhä enemmän vaatimustenvastaisia koneita, eivätkä markkinavalvonta- ja tulliviranomaiset toimi tehokkaasti, vaikka aiempaa tiukempi lainsäädäntö tuli voimaan 1. tammikuuta 2010 (asetus 765/2008).

Suositus: Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kehottaa Euroopan komissiota ja jäsenvaltioiden viranomaisia ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin rehellen kilpailun varmistamiseksi

EU:n markkinoilla ja tasapuolisten toimintaedellytysten takaimiseksi valmistajille, joiden on kilpailtava kansainvälisellä areenalla.

5.2 Oikeita päätöksiä ympäristön tilan parantamiseksi

Samoin kuin autoteollisuusalalla, kummankin alan suurimpia haasteita on liikkuvien koneiden päästöjä sääntelevä lainsäädäntö. Autoteollisuusalaan verrattuna liikkuvien työkonien yksikkökohtaiset vaatimustenmukaisuuden noudattamiskustannukset ovat äärimmäisen korkeat, koska tuotanto ja myynti ovat volyymiltään paljon pienempiä ja eri malleja on paljon enemmän.

Vuonna 2011 alkavassa seuraavassa päästöpoliittisessa vaiheessa (IIIB) ja sitä seuraavassa, vuodeksi 2014 suunnitellussa vaiheessa (IV vaihe) keskeisiä saasteita vähennetään yli 90 prosentilla nykytasoihin verrattuna. Muutokset vaikuttavat moottoreihin mutta edellyttävät myös koko koneen perusteellista uudelleen suunnittelua.

Päästötasojen noudattamisen edellyttämä tekniikka vaatii erittäin vähärikkisen polttoaineen käyttöä. Sitä on vaikea hankkia maastossa liikkuviin työkonisiin Euroopassa, eikä sitä ole saatavissa Euroopan ulkopuolella ollenkaan. Tämä estää sekä uusien että käytettyjen laitteiden myynnin Euroopan ulkopuolelle.

Toimiala on pyytänyt kriisiä helpottavana toimenpiteenä oikeudellista välinettä, joka sallisi nykyisten direktiivien mukaisten joustojärjestelmien moottorimäärien lisäyksen. Kustannusten säästö alalla olisi merkittävä, ja toimenpiteen hinta olisi päästöjen kertaluonteinen lisäys noin 0,5 prosenttia. Euroopan komissio tukee pyyntöä ja on esittänyt kaksi ehdotusta asiaankuuluvien direktiivien muuttamiseksi. Ehdotukset ovat parhaillaan neuvoston ja parlamentin käsiteltävinä. Asian edistymisen on kuitenkin liian hidasta ja voi vähentää hankkeen kaavailtua taloudellista vaikutusta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suosittelee, että maastossa liikkuvia työkoneita koskevan lainsäädännön seuraavan vaiheen lisäjoustosäännökset ja maataloustraktoreita koskeva vastaava ehdotus hyväksytään mahdollisimman nopeasti.

Noen ja typpioksidin päästöjen vähentäminen tulevaisuudessa edellyttää erikoistekniikkaa, joka lisää polttoaineen kulutusta ja siten hiilidioksidipäästöjä. Valmistajat ovat estäneet polttoaineen kulutuksen todellisen lisäyksen parantamalla koko koneen tehokkuutta. Mahdollisen hiilirajoituksia/-vähennyksiä koskevan uuden lainsäädännön on oltava nykyisen päästölainsäädännön mukaista, ja ennen sen käyttöönottoa on jätettävä riittävästi aikaa nykyisten päästövaiheiden päättymisen jälkeen.

Suositus: ennen kuin harkitaan entistä tiukempaa tai uutta samoihin tuotteisiin sovellettavaa lainsäädäntöä, on tehtävä Euroopan unionin tasolla vaikutusten arviointi, jossa otetaan huomioon mahdolliset kielteiset vaikutukset toimialan kilpailukykyyn maailmanmarkkinoilla ja mahdollisesti marginaaliset käytännön parannukset kyseisissä koneissa.

⁽³⁾ Tiedot ovat peräisin Euroopan rakennuslaiteteollisuuden komitealta CECE:ltä (*Committee for European Construction Equipment*).

5.3 Käytössä olevan laitteiston ikä – liikkuvia työkoneita koskeva romutusjärjestelmä tarpeen

Maataloudessa ja rakennusalaalla hyödynnettävien työkoneiden osalta odotettavissa oleva käyttöikä on pitkä. Traktorien keskimääräinen käyttöikä on yli 15 vuotta. Uusien laitteiden ympäristötehokkuuden jatkuva parantaminen vaikuttaa siten vain rajoitetusti ja hitaasti käytössä olevan laitekannan ympäristötehokkuuteen kokonaisuudessaan. Nopeampaa edistystä voitaisiin saavuttaa kannustamalla poistamaan erittäin vanhaa ja saastuttavaa laitteistoa markkinoilta. Lähestymistavalla on selkeitä etuja verrattuna siihen, että vanhoihin laitteisiin muutosasennetaan jälkikäsitteilyjärjestelmiä. Vanhan laitteiston mukauttaminen suodattimien avulla lisää haasteita ja tehottomuutta, kun ajatellaan turvallisuutta ja suorituskykyä.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suosittelee romutusjärjestelmää asianmukaisena ratkaisuna vanhojen ja saastuttavien työkoneiden ongelmaan. Tämä edesauttaa ympäristön puhdistumista ja parantaa työturvallisuutta.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea katsoo, että muutosasennusjärjestelmä on väärä ratkaisu taajamissa käytettävien saastuttavien laitteiden ongelmaan. Tällainen järjestelmä ei ratkaise ongelmaa, vaan päinvastoin pitää meluisat ja turvattomat koneet käytössä ja mahdollisesti jopa lisää riskejä epäonnistuneiden asennusten takia.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suosittelee myös yhdenmukaisten vaatimusten kehittämistä jälkikäsitteilyjärjestelmien muutosasennusta varten, ei pelkästään päästöjen vähentämispotentiaalia silmällä pitäen vaan myös niiden riskien voittamiseksi, joita syntyy, kun järjestelmiä asennetaan maatalous- ja rakennuslaitteisiin.

5.4 Hiilidioksidihaste teollisuuden hallintaan

Samoin kuin maantieajoneuvojen kohdalla, alan tärkein hiilidioksidipäästölähde on polttoaineen kulutus. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämismahdollisuuksia on arvioitava laitteen erityisen työsuorituksen kannalta, ei pelkästään kilometrikulutuksen kannalta kuten autoalalla.

Viime vuosina on jo saavutettu merkittäviä parannuksia kehittämällä entistä tehokkaampia koneita. Käyttöaikaisista kustannuksista, joista polttoainekulut muodostavat suuren osan, on tullut yhä tärkeämpi näkökohta ostopäätöstä tekeväille asiakkaille.

Jotta hiilidioksidipäästöjä voitaisiin vähentää mahdollisimman paljon, optimoinnissa ei pidä keskittyä pelkästään moottoriin voimanlähteenä, vaan koko koneeseen, soveluksiin ja prosessiin käyttötehokkuuden ja vaihtoehtoisten matalahiilisten energianlähteiden mahdollisen käytön lisäksi.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kehottaa EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioiden edustajia tukemaan markkinalähtöistä kokonaisvaltaista lähestymistapaa liikkuvien työkoneiden hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi. Koska yleispätevää keinoa ei ole, käytännöllinen ja järkevä päätös on kehittää asianmukaisia ratkaisuja eniten päästöjä tuottavia koneita (traktorit, leikkuupuimurit

yms.) varten siten, että mitataan koneen kokonaistehoa (eli polttoaineen kulutusta korjattua jyvätönä tai päällystettyä tiekilometriä kohden).

5.5 Yhdenmukaistaminen keskeistä sekä Euroopassa että maailmanlaajuisesti niin maantieliikenteen turvallisuutta kuin ympäristökykyä ajatellen

Kun markkinat ovat siirtymässä pois Euroopasta, maailmanlaajuisesti yhdenmukaistetun tuotelainsäädännön ja standardoinnin merkitys kasvaa nopeasti. Tämä pätee myös liikenneturvallisuutta koskevien vaatimusten yhdenmukaistamiseen, joka nykyisellään on jäänyt tekemättä rakennuslaitteiden ja eräiden maatalousajoneuvojen osalta.

Euroopan teollisuuden haasteena on myös se, että eurooppalaiset vaatimukset ovat muuhun maailmaan verrattuna yhä tiukempia, mikä tekee työkoneiden eurooppalaisista versioista joko liian kalliita tai soveltumattomia.

Jokaisen EU:n tasolla tehdyn päätöksen vaikutusta olisi huolellisesti harkittava ympäristönsuojelun näkökulmasta, ennen kuin lainsäädäntöä annetaan ja pannaan täytäntöön EU:ssa.

Maatalous- ja rakennuskoneala on auttanut suojelemaan ympäristöä vähentämällä koneiden päästöjä direktiivin 97/68/EY (liikkuvat työkoneet) ja direktiivin 2000/25/EY (traktorit) edellyttämällä tavalla. Tämä johtaa merkittäviin vähennyksiin hiukkasten (97 %), typpioksidin (96 %) ja hiilioksidin (85 %) osalta.

Toimiala on toteuttanut samat ponnistukset, kun on kyse melupäästöistä: toimiala on tehnyt töitä kymmenen vuoden ajan noudattaakseen melupäästöjä säätelevää asiaankuuluvaa lainsäädäntöä 22 rakennuskonetyypissä.

Lisäksi kansainväliset koneiden käyttöikänsä sovellettavat standardit ovat jo käytössä, ja toimiala on itse edistänyt maansiirtolaitteiden kierrätysjärjestelmiä koskevia normeja.

Jotta eurooppalaisten tuotteiden tuleva kilpailukyky voidaan varmistaa, on äärimmäisen tärkeää, että säädöksistä ja säännöistä tehdään maailmanlaajuisesti yhtenäisiä.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea kehottaa EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioiden edustajia tukemaan maailmanlaajuisen standardien kehittämistä, osallistumaan siihen ja toteuttamaan kehitettävät standardit käytännössä. Euroopan talouskomissio (*) vaikuttaa tätä tarkoitusta varten sovelialta foorumilta standardien kehittämiseen.

5.6 Alan työolot ja työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu

Sekä maatalouskone- että rakennuskonealalla vaikuttaa lukuisesti pieniä ja keskisuuria toimijoita, minkä vuoksi työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu edellyttää kyseisillä aloilla erityisjärjestelyjä. Henkilöstön edustus ei ole kovin merkittävää, ja rajatylittävään tiedonvaihtoon on vähemmän mahdollisuuksia kuin

(*) Yhdistyneiden Kansakuntien Euroopan talouskomissio (Geneve, www.unece.org).

aloilla, joilla toimii eurooppalaisia yritysneuvostoja. Alan yrityksissä on kuitenkin havaittavissa määrätynlaista yhdenmukaisuutta, ja ne tarvitsevat yhtä lailla organisoitua koordinoitua ja keskinäistä vaihtantaa. Yritysten ja työntekijöiden vuoropuhelu onkin kehitettävä uudelle tasolle.

Epävarmat työsuhteet ovat yleistymässä metalliteollisuuden aloilla aivan samoin kuin muillakin toimialoilla. Siitä on seurauksena muun muassa henkilöstökoulutuksen puutteellisuus ja pysyvä uhka kokeneiden ja ammattitaitoisten työntekijöiden menettamisestä muille toimialoille. Tämänkaltaiset palvelusuhteet heikentävät myös työoloja.

Suositus: Euroopan komission tulisi edistää ryhtymistä alakohdittaiseen analyysiin, jossa keskitytään eritoten tarkastelemaan työolojen tilannetta. Komitea suosittelee myös toimenpiteiden toteuttamista työolojen kohentamiseksi kaikkialla EU:ssa. Lisäksi olisi erittäin tärkeää ryhtyä toimenpiteisiin, jotta tulevaisuudessa vältetään talouskriisin aikana koettu ylikapasiteetti ja edistetään tuoreella tarmolla uusien tuotteiden ja uusien ideoiden kehittämistä työn organisoimiseksi hyödyntämällä kaikkien sidosryhmien tietämystä.

5.7 Euroopassa oltava edelleen nuorta ja ammattitaitoista työvoimaa

Ammattitaitoisen henkilöstön puute, työvoiman ikääntyminen, muille mantereille suuntautuva aivovienti... Nämä ovat ongelmia, jotka vaikuttavat maatalouskone- ja rakennuslaitealaan kun on kyse työvoimasta. Sektorin on yhä vaikeampi houkutella nuorta ja osaavaa väkeä. Elinkeinoalan ja toimielinten olisi edelleen jatkettava tarvittavia investointeja koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen, koska kyseessä on Euroopan teollisuuden keskeinen sektori.

Ilman huippuluokan koulutusta ja nuorten ammattitaitoa alalla ei ole tulevaisuutta, ja tekninen innovaatio edellyttää korkeasti koulutettuja ja luovia insinöörejä. On ryhdyttävä toteuttamaan eri tasoilla työntekijöille suunnattuja ohjelmia, joilla edistetään

yleissivistävää ja ammatillista koulutusta ja korostetaan niiden hyödyllisyyttä työntekijöiden näkökulmasta. Ohjelmissa on kuitenkin myös tähdennettävä etuja, joita työnantajille kertyy investoinneista työntekijöihin ja näiden osaamiseen. Ohjelmien hyväksyntä karttuu työmarkkinaosapuolten myötävaikutuksella.

Suositus: Jäsenvaltioiden olisi edelleen tuettava toimialaa yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen, elinikäisen oppimisen ja konetekniikkaan liittyvän ammattitaidon kehittämisen sarjoilla. Työttömäksi jäävien työntekijöiden uudelleen koulutusohjelmien tuettu toteuttaminen hyvissä ajoin ennen työn loppumista on tulevaisuuden kannalta ratkaisevan tärkeitä.

5.8 Pk-yritykset alati innovaation avaintoimijoita

Kuten äskettäin julkistetussa yritys- ja teollisuustoiminnan pääosaston laatimassa tiedonannossa "Globalisaation aikakauden yhdenmennyttävä teollisuuspolitiikka" aiheellisesti huomautetaan, eräs tärkeimmistä haasteista ja poliittisista toimista pk-yritysten kannustamiseksi eri sektoreilla (kuten rakennus- ja maatalouskonealoilla) on rahoituksen saanti, joka on edelleen yritystoiminnan pullonkaula.

Vaikka pk-yritykset tuovat usein innovaatioita markkinoille, rahoituksen saannin kiristäminen rajoittaa innovaatioihin tehtävien investointien mahdollisuutta. Rahoituksen saanti on kaikissa jäsenvaltioissa tullut entistä vaikeammaksi rahoitus- ja talouskriisin aikana. Erityisesti tässä käsiteltävän sektorin pk-yritykset ovat kokeneet luottoehtojen tiukentamista. Useimmissa maissa valtiolta onkin otanut käyttöön tai laajentanut julkisia takuujärjestelmiä tai myöntänyt suoraa valtiontukea. Tämä ei kuitenkaan riitä.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suosittelee jäsenvaltioille ja Euroopan komissiolle, että maatalouskone- ja rakennuskonealojen pk-yrityksiä tuetaan niiden tarpeita vastaavin hankkein ja määrärahoihin.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Unionin teollisuuspolitiikan ulkoinen ulottuvuus – otetaanko EU:n kauppapolitiikassa todella huomioon teollisuuden edut?” (omaaloitteinen lausunto)

(2011/C 218/05)

Esittelijä: **Antonello PEZZINI**

Toinen esittelijä: **Marcel PHILIPPE**

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

Unionin teollisuuspolitiikan ulkoinen ulottuvuus – otetaanko EU:n kauppapolitiikassa todella huomioon teollisuuden edut?

Asian valmistelusta vastannut neuvoa-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 2011. Esittelijä oli Antonello Pezzini ja toinen esittelijä oli Marcel Philippe.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 106 ääntä puolesta ja 2 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on täysin samaa mieltä unionin puheenjohtajavaltio Unkarin esiin tuomasta huolesta: ”Kaikkialla maailmassa on käynnissä uskomattoman nopea ja syvälinen muutos. Eurooppa on mukana paljon kovemmassa globaalissa kilpailussa kuin koskaan aikaisemmin.”

1.2 Komitea kehottaa EU:ta hyväksymään pikaisesti yksituumaisia ja yhtenäisiä toimia määritelläkseen teollisuuspolitiikkansa ulkoista ulottuvuutta varten integroidun strategian, jotta se voi varmistaa unionin johtoaseman kaupankäynnissä ja noudattaa yhteistä linjaa monen- ja kahdenvälisissä kauppasopimuksissa.

1.3 ETSK:n mielestä on välttämätöntä, että kaikkiin toimijoihin sovelletaan samoja pelisääntöjä, jotta varmistetaan rehti kilpailu sekä kestävä ja kilpailukykyinen taloudellinen ja sosiaalinen kasvu, noudatetaan täysin kansainvälisiä taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristönsuojelua koskevia normeja ja otetaan huomioon, että vuoteen 2015 mennessä 90 prosenttia maailmanlaajuisesta kasvusta syntyy Euroopan ulkopuolella ja siitä kolmannes pelkästään Kiinassa. Niinpä EU:n kauppapolitiikalla on tuettava myös EU:n kehitysyhteistyöpolitiikkaa ja siinä on otettava huomioon etenkin kehitysmaissa kaupparyhmittymien väliset ja yhteiskunnan sisäiset eriarvoisuudet.

1.4 Komitea pitää tarpeellisena, että

— laaditaan ”tehostettua eurooppalaista hallintotapaa” koskevat yhteiset puitteet, joiden avulla voidaan hyödyntää yhtenäismarkkinoiden mahdollisuuksia eurooppalaisen teollisuuden elvyttämiseksi kansainvälisesti

— esiinnyttään yhtenä rintamana globaalilla tasolla

— määritellään jäsenvaltioiden yhdenmukaiset menettelyt.

1.5 Komitea katsoo, että vuonna 1988 aloitettua pitkäjänteistä työtä sisämarkkinoiden toteuttamiseksi on jatkettava ja tehostettava muun muassa kehittämällä yrityksiä hyödyttävää EU:n sopimusoikeutta. Sen perustana on asetus uudesta pitkälle kehittyneestä järjestelmästä, jota yritykset voivat vapaaehtoisesti käyttää omien kansainvälisten sopimustensa ohjenuorana.

1.6 Komitea katsoo, että eurooppalaisen teollisuuden on mahdollista pysyä maailmanlaajuisen kehityksen kärjessä paitsi innovoinnin, tutkimuksen ja uusien teknologioiden soveltamisen avulla myös luomalla tehokkaita infrastruktuureja ja kehittämällä maailmanmarkkinoita soveltamaan järkevää lainsäädäntöä, jolla edistetään puhtaita ja kestäväpohjaisia tuotanto- ja jakelutapoja.

1.7 Komitean mielestä on kiinnitettävä erityishuomiota unioni-, jäsenvaltio- ja aluetason toimiin, henkilöresurssien perus- ja täydennyskoulutukseen sekä osaamisen levittämiseen.

1.8 ETSK suosittelee, että Euroopan teollisuuden intressit otetaan aina huomioon ja että niitä puolustetaan voimakkaasti neuvotteluissa hyödyntäen selkeästi, avoimesti ja eriytetysti kaikkia käytössä olevia sääntelyvälineitä, kauppasopimukset mukaan luettuina.

1.9 ETSK korostaa, että on tärkeää tarjota yrityksille älykäs, ennakoitava ja ennen kaikkea taloudellisesti edullinen sääntelykehys sekä pk-yrityksille entistä parempi liiketoimintaympäristö.

1.10 On eurooppalaisten yritysten edun mukaista, että kahdenvälisissä sopimuksissa ja yhteyksissä varmistetaan selkeän ja avoimen suojan ohella seuraavaa:

- kansainvälisten sopimusten mukaiset, asianmukaiset työolot varmistavat sosiaaliset normit
- ympäristönsuojelunormit
- luonnonvarojen hyödyntämistä koskevat rajoitukset
- energiansäästöä ja ilmastonmuutoksen torjuntaa koskevat säännöt
- ympäristömerkkien laajamittainen käyttö
- EMAS-sertifiointijärjestelmä
- teknis-normatiivisten standardien noudattaminen
- teollis- ja tekijänoikeuksien suoja
- tehokkaat kaupan suojatoimet sekä markkinoille pääsyä ja strategisten raaka-aineiden saantia koskevat välineet, jotka liittyvät kummankin sopijapuolen kansalaisyhteiskuntaa askarruttavaan resurssien hallintaan
- aloitteet pk-yritysten toiminnan helpottamiseksi kolmansissa maissa
- sosiaalisen vuoropuhelun ja seurannan järjestelmät kansalaisyhteiskunnassa myös ennakkoon ja jälkikäteen suoritettavien vaikutuksenarviointien avulla
- kuluttajansuojan korkea taso.

1.11 ETSK suhtautuu myönteisesti joulukuussa 2010 Brysselissä kokoontuneen Eurooppa-neuvoston lausumaan, jonka mukaan ”globalisaatioon liittyviin haasteisiin ja mahdollisuuksiin olisi tartuttava tehokkaammin toteuttamalla vaikutustenarvioinnit ennen – – kauppapoliittisten neuvottelujen käynnistämistä [– –] avoimien markkinoiden, reilujen kaupp- ja kilpailuolosuhteiden – – varmistamiseksi”. EU:n kauppapolitiikassa olisi joka tapauksessa otettava huomioon epätasavertaiset olosuhteet, joissa unionin teollisuus joutuu usein kilpailemaan.

1.12 Komitea kehottaa ryhtymään konkreettisiin jatkotoimiin, sillä Eurooppa-neuvoston mukaan EU:n on ”lisättävä edelleen sisäisten ja ulkoisten politiikkojensa keskinäistä johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä”⁽¹⁾.

1.13 Komitea katsoo, että EU:n on kehitettävä kilpailuetujaan puolustaakseen intressejään entistä tehokkaammin ja strategisemmin ja edistääkseen eurooppalaisen talous- ja yhteiskuntamallin uskottavuutta maailmanlaajuisella areenalla.

⁽¹⁾ Eurooppa-neuvoston päätelmät 16.9.2010, liitteen I kohta a.

2. Johdanto

2.1 Laajasti ottaen – mukaan luettuina ne erikoisalojen palvelut, joista teollisuus on riippuvainen ja jotka ovat riippuvaisia siitä – teollisuus muodostaa huomattavan kokonaisuuden, jonka osuus EU:n BKT:sta on lähes puolet eli noin 47 prosenttia.

2.2 Teollisuuden antaman erityispanoksen avulla voidaan taata entistä dynaamisempi talouskasvu seuraavien seikkojen ansiosta:

- Euroopan tuottavuuden kasvu
- teollisuustuotteiden vienti⁽²⁾
- teknologian kehitys: EU:ssa yli 80 prosenttia yksityisen sektorin tutkimuksen ja teknologian kehittämisen määrärahoista on peräisin tehdasteollisuudesta.

2.3 Kun pyritään torjumaan teollisuustoiminnan vähentämistä, haasteena on suunnata kaikki EU:n politiikanalat tukemaan teollisuuden kasvupotentiaalin ja kilpailukyyn lisäämistä koskevaa tavoitetta ennen kaikkea vahvistamalla teollisuuden ulkoista ulottuvuutta.

2.4 Tarkoitus ei ole määritellä erillistä politiikanalaa, vaan sisällyttää teollisuuden kilpailukykyä ja siihen liittyviä palveluja koskeva ulottuvuus kaikkiin EU:n politiikanaloihin alkaen yhteisestä kauppapolitiikasta.

2.5 Markkinoiden vapauttaminen on epäilemättä työllisyyden kasvun ehdoton edellytys. EU:n on kuitenkin ajanmukaistettava strategiansa tukeakseen paremmin yritysten kansainvälistymistä symmetrisessä ja vastavuoroisuuteen perustuvassa toimintaympäristössä, jossa varmistetaan samat pelisäännöt kaikille toimijoille.

2.6 Johdonmukainen lähestymistapa edellyttää keskittymistä sellaisiin aloihin, jotka voivat tuottaa huomattavaa lisäarvoa:

- EU:n tulevaa kauppapolitiikkaa olisi toteutettava osana Eurooppa 2020 -strategiaa. Tätä varten on laadittava tarkat ja tehokkaat säännöt, joiden tavoitteena on
 - edistää avoimia ja oikeudenmukaisia markkinoita sekä vaatia samojen sääntöjen noudattamista nopeasti kehittyvän talouden mailta ja suojata kehitysmaiden tarpeita
 - suojata teollis- ja tekijänoikeuksia
 - tuottaa uutta ja yhtenäisempää osaamista
 - torjua väärennöksiä
 - puolustaa ja lisätä sosiaalisen markkinatalouden arvostusta⁽³⁾

⁽²⁾ Niiden osuus Euroopan viennistä on noin kolme neljäsosaa. Lähde: yritystoiminnan pääosasto.

⁽³⁾ Ks. Lissabonin sopimuksen 3 artikla.

- esittää korkeatasoista ympäristönsuojelua ja ympäristön laadun parantamista koskevia ehdotuksia ja vaatimuksia
 - edistää euron käyttöä kansainvälisen kaupan maksuvaluuttana.
 - Tullien ulkopuoliset esteet rajoittavat voimakkaasti maailmanmarkkinoiden vapauttamista ja siitä seuraavaa tullitariffien vastavuoroisuutta: "on pyrittävä entistä tarmokkaammin huolehtimaan siitä, että (EU) pystyy hyödyntämään kahdenvälisiin ja monenvälisiin sopimuksiin perustuvat oikeutensa päästä markkinoille, jotka ovat laittomasti suljettuja" ⁽⁴⁾. Näin varmistetaan symmetria, vastavuoroisuus ja samat pelisäännöt.
 - Pk-yritysten kansainvälistymistä tukevia aloitteita olisi tarkistettava ja kehitettävä. Pk-yritysten vienti sisämarkkinoiden ulkopuolelle on nykyisin alle 15 prosenttia viennin kokonaismäärästä.
 - EU:n politiikassa olisi kiinnitettävä entistä enemmän huomiota muihin kansainvälistämisen keinoihin, kuten
 1. suoriin ulkomaisiin investointeihin
 2. teknologiayhteistyyöhön
 3. alihankintaan.
 - EU:n jäsenvaltioiden olisi sitouduttava laajentamaan tehostettua vuoropuhelua työmarkkinaosapuolten sekä kaikkien talous- ja yhteiskuntaelämän toimijoiden kanssa.
 - Työllisyyden alan alakohtaisia innovatiivisia aloitteita olisi tuettava vauhdittamalla niitä "edelläkävijämarkkinoita" koskevien kokeiluhankkeiden tapaan.
- 2.7 Euron asema kansainvälisen kaupan maksuvaluuttana on vakiinnutettava kansainvälisissä yhteyksissä sekä raaka-aineiden että teollisuustuotteiden kaupassa.
- 2.8 Maailmantalouden kiihtyvän globaalistumisen ja voimakkaasti kehittyvien talouksien lisääntymisen vuoksi EU:n kauppapolitiikkoja on tarkistettava perusteellisesti, jotta niissä otetaan täysimääräisesti huomioon eurooppalaisen teollisuuden edut, jotta teollisuus voi säilyttää keskeisen asemansa ja vahvistaa sitä maailmanlaajuisessa yhteisössä.
- 2.9 EU:n teollisuuspolitiikan täytäntöönpano perustuu yleisesti ottaen seuraaviin välineisiin:
- sisämarkkinoiden kehittämistä koskevat yleiset toimet
 - ulkomaankauppapolitiikka (polkumyynnin vastaiset toimet, eri toimialoja koskevat kahden- ja monenväliset kauppaneuvottelut)
 - useat sosiaali-, alue- ja ympäristöpoliittiset toimet, joilla pyritään kehittämään henkilöresursseja
 - kilpailupolitiikka ja siihen kuuluvat oikeudelliset välineet, jotka ovat tarpeellisia markkinoiden riittämättömän toiminnan yhteydessä ja asianmukaisia valtiontukien yhteydessä
 - tutkimus- ja kehittämisspolitiikka
 - innovointia tukevat toimenpiteet
 - eurooppalaisten yritysten yhteistyön vahvistaminen
 - pyrkimys työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun ja yhteistyöhön, jotka tulisi etenkin kansainvälisiä puitesopimuksia koskevien neuvottelujen kautta ulottaa myös kehitysmaihiin
 - toimet ympäristönsuojelupolitiikkojen toteuttamiseksi
 - kunnianhimoiset ja tehokkaat perus- ja täydennyskoulutus-toimet.
- 2.10 Valtioiden, hallitusten ja kansainvälisten organisaatioiden suhteiden laatu säätelee kauppaa, taloutta, uskontojen ja kulttuurien välistä vuoropuhelua ja näin ollen myös kansojen vaurautta ja vaikuttaa niihin ratkaisevasti. Lisäksi on otettava huomioon erilaiset kehitystasot ja erilaiset mahdolliset lähestymistavat yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi.
- 2.11 ETSK keskittyy käsillä olevassa lausunnossa teollisuuspolitiikan ulkoiseen ulottuvuuteen.
- 2.12 Tässä yhteydessä tunnustetaan teollisuuspolitiikan tärkeä merkitys erityisesti siksi, että on uudelleen tiedostettu tarve palauttaa teollisuudelle ja yrityksille niille kuuluva keskeinen asema.
- 2.13 Lippulaivahankkeen "Globalisaation aikakauden teollisuuspolitiikka" ⁽⁵⁾ avulla on mahdollista määritellä eräitä painopisteitä, joiden tavoitteena on parantaa erityisesti pk-yritysten liiketoimintaympäristöä ja tukea vahvan ja kestävä teollisen perustan kehittämistä.
- 2.14 Todella "älykäs, kestävä ja osallistava kasvu" ⁽⁶⁾ on sidoksissa monipuolisen ja innovoivan teollisuuden vahvistamiseen, jotta kyetään menestymään maailmanmarkkinoilla.

3. Johdonmukaisen ulkoisen ulottuvuuden kannalta merkitykselliset toimintalohtot

3.1 EU:n teollisuuspolitiikan ulkoisen ulottuvuuden kannalta hyödyllisiä ja merkityksellisiä toimintalohtoja on monia, mutta ETSK haluaa keskittyä seuraaviin aloihin:

- raaka-aineiden saantia koskeva eurooppalainen strategia
- pk-yritysten kansainvälistyminen

⁽⁴⁾ Ks. KOM(2010) 612 lopullinen, kohta 4.

⁽⁵⁾ Ks. strateginen hanke 10, KOM(2010) 2020 lopullinen.

⁽⁶⁾ Ibid.

- standardointi ja immateriaalioikeudet
- sääntelyä koskeva vuoropuhelu
- yhteinen kauppapolitiikka
- unionin julkinen kuva ja tulevaisuudennäkymät
- alakohtaiset aloitteet: edelläkävijämarkkinat ja eurooppalaiset foorumit.

3.1.1 Raaka-aineiden saanti. Raaka-aineiden varma ja joustava saanti on keskeistä perusrakenteiden kannalta ja teollisuuden kehittämisen ehdoton edellytys. EU:n aloitteet ovat välttämättömiä, jotta voidaan

- poistaa kaikki nykyiset vääristymät ja laatia raaka-aineiden, etenkin energian, saantia koskevia uusia sääntöjä ja sopimuksia
- kehottaa jatkuviin toimiin myös WTO:ssa sen varmistamiseksi, että tuottajamaat noudattavat ympäristöstä koskevia ja sosiaalisia vähimmäisnormeja
- parantaa kestäväpohjaisen raaka-aineiden hankinnan edellytyksiä Euroopassa
- tukea eurooppalaisia tai kansallisia kierrätysjärjestelmiä tuhlausten vähentämiseksi, luoda korkean lisäarvon työpaikkoja sekä vähentää raaka-aineiden hankinnasta ympäristöön ja yhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia
- edistää luonnonvarojen tehokasta käyttöä ja sekundaariraaka-aineiden hyödyntämistä
- vahvistaa raaka-aineiden hallinnasta vastaavia viranomaisia ja elimiä niissä kehitysmaissa, joilla on tällaisia luonnonvaroja.
- tukea JET- ja ITER-koereaktorien avulla jo käynnissä olevaa tutkimustoimintaa, jonka avulla pyritään luomaan fuusioenergiaa luonnossa ja etenkin merivedessä erittäin yleisten raaka-aineiden (deuterium, tritium ja litium) avulla.

3.1.1.1 Jos eurooppalainen teollisuus haluaa vakiinnuttaa asemansa, lisätä näkyvyyttään ja parantaa kilpailukykyään maailmanlaajuisesti, se tarvitsee vahvaa ja yhtenäistä strategiaa, jossa kiinnitetään erityishuomiota energian hankintaan ja todelliseen ”raaka-ainediplomatiaan”.

3.1.1.2 Raaka-aineiden ja etenkin energian saannin on oltava yksi uuden teollisuuspolitiikan peruspilareista. EU:n on tiivistettävä taloudellisia ja poliittisia suhteitaan kolmansiin maihin, jotta se voi

- poistaa raaka-aineiden saantiedellytyksiin liittyvät erot vientitirajoitusten vastaisiin toimenpitein ⁽⁷⁾

- tukea Euroopan metallintuotantoa
- lisätä Euroopassa jo saatavilla olevia raaka-aineita koskevia toimia
- valvoa EU:n tulevan tuotannon kannalta strategisten 14 raaka-aineen luettelo; kyseiset raaka-aineet ovat seuraavat: antimoni, beryllium, koboltti, fluorisälpä, gallium, germanium, grafiitti, indium, magnesium, niobium, platinaryhmän metallit (platina, palladium, iridium, rodium, rutenium ja osmium), harvinaiset maametallit, tantaali ja volframi
- hankkia tärkeimpien raaka-aineiden strategisia varantoja
- sisällyttää puuvillan strategisiin raaka-aineisiin
- perustaa eurooppalaisen geologian tutkimuskeskuksen.

3.1.2 Pk-yritysten kansainvälistyminen. Toinen merkittävä haaste on Euroopan teollisuuden kansainvälinen ulottuvuus: pienten ja keskisuurten yritysten on voitava kilpailla maailmanmarkkinoilla suurten teollisuudenalojen ohella ja samalla hyödyntää omia tuotantoalueitaan.

3.1.2.1 On luotava ja vahvistettava markkinatutkimuksen ja rahoituksen tukivälineitä (vakuudet, takaukset jne.), jotta mahdollistetaan pk-yritysten kansainvälinen kehitys.

3.1.2.2 Yritystoiminnan pääosaston äskettäin tekemän tutkimuksen mukaan 25 prosenttia eurooppalaisista pienistä ja keskisuurista yrityksistä on harjoittanut tuonti- tai vientitoimintaa viimeisten kolmen vuoden aikana. EU:n sisämarkkinoiden ulkopuolella kuitenkin vain 13 prosenttia näistä yrityksistä on luonut suhteita kolmansiin maihin, ja BRIC-maiden (Brasilia, Venäjä, Intia ja Kiina) kehittyviin markkinoihin suhteita luoneiden pk-yritysten osuus on 7–10 prosenttia.

3.1.2.3 Kansainvälistymisestä on yrityksille hyötyä, ja se auttaa niitä vauhdittamaan toimintaansa seuraavilla aloilla:

- Valmiudet lisähenkilöstön palkkaamiseen. Kansainvälisesti toimivissa pk-yrityksissä työllisyyden kasvuvauhti on 7 prosenttia, kun taas muissa pk-yrityksissä se on vain prosentti.
- Innovointivalmiudet. Kansainvälisesti toimivista pk-yrityksistä 26 prosentilla on innovatiivisia tuotteita ja palveluja, kun taas muilla yrityksillä luku on 8 prosenttia.

3.1.2.4 Kansainvälisen kaupan tulosten parantaminen on tärkeää kasvun ja kilpailukykyyn vahvistamiseksi.

3.1.2.5 Erityisesti on tehostettava ja kehitettävä kokeiluhankkeita eurooppalaisten tukikeskusten (*European Business Centres*) perustamiseksi kolmansiin maihin ⁽⁸⁾ sekä toimia, joilla pyritään saamaan markkinoille pääsyä käsittelevät tiimit (*Market Access Teams*) täyteen toimintavalmiuteen.

⁽⁷⁾ Esimerkiksi Kiinan, Intian ja muiden maiden määräämät rajoitukset.

⁽⁸⁾ Kiinaan, Thaimaahan, Intiaan ja Vietnamiin.

3.1.3 **Standardointi.** Tarvitaan vahvaa standardointipolitiikkaa sekä teollis- ja tekijänoikeuksia suojaavaa politiikkaa, ja on varmistettava, että standardointiprosesseissa on ulkoinen ulottuvuus.

3.1.3.1 On varmistettava, etteivät standardit muutu kaupan esteiksi ja ettei kansallisten palvelustandardien lisääntyminen muodosta kaupan esteitä.

3.1.3.2 ETSK on vakuuttunut siitä, että kaikki standardeja laativat tahot on lakisääteisesti velvoitettava noudattamaan toiminnassaan kaupan teknisiä esteitä koskevia WTO:n periaatteita.

3.1.3.3 Toinen keskeinen näkökohta on yhteentoimivuus: palveluiden ja sovellusten on oltava todella yhteentoimivia, jotta ne hyväksytään markkinoilla ja jotta päästään asetettuihin tavoitteisiin.

3.1.4 **Sääntelyä koskeva vuoropuhelu.** Aidosti kilpailukykyinen eurooppalainen teollisuus edellyttää sääntöjä ja sääntelyä koskevien tasavertaisten edellytysten varmistamista kansainvälisissä yhteyksissä.

3.1.4.1 Tullimaksujen lisäksi kaupan esteitä muodostavat usein tullien ulkopuoliset lainsäädännölliset esteet. Tästä syystä ETSK katsoo, että toimia on tehostettava eri aloilla, jotta vähennetään nykyisiä esteitä ja estetään uusien esteiden syntyminen.

3.1.4.2 Sääntelyn parantamista koskeva periaate on keskeinen, jotta voidaan karsia liiallisesta sääntelystä usein johtuvia korkeita kustannuksia ja hyötyä entistä helpommasta pääsystä kansainvälisille markkinoille vastavuoroisen tunnustamisen mekanismien avulla.

3.1.5 **Yhteinen kauppapolitiikka** on Euroopan unionin ulkosuhteiden pilari. Siinä säädellään jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kauppasuhteista, ja sen perustavoitteena on varmistaa tasavertainen kilpailu ja samat pelisäännöt.

3.1.5.1 **Väärennösten ja laittoman kopioinnin** vastaisten toimien tehostaminen sekä yhtenäismarkkinoilla että niiden ulkopuolella on välttämätöntä, sillä kyseiset ilmiöt vaikuttavat erittäin haitallisesti yhä useampiin ja moninaisempiin aloihin.

3.1.5.2 Lissabonin sopimuksen uusien määräysten mukaisesti on tärkeää parantaa EU:n rajatylittävän ja kansainvälisen kaupan tuloksia, jotta vahvistetaan yritysten kasvua, kilpailukykyä ja kannattavuutta pitkällä aikavälillä ja varmistetaan, että EU esiintyy yhtenä rintamana.

3.1.5.3 Kaupan suojoitoimilla ja markkinoille pääsyn välineillä pyritään erityisesti suojaamaan eurooppalaisia yrityksiä kaupan esteiltä. Unionin on voitava varmistaa maailmankaupan sopuisointuinen, tasapainoinen ja kestäväpohjainen kehitys, jonka yhteydessä otetaan huomioon kolmansien maiden erilainen kehitystaso, autetaan heikosti kehittyneitä maita teollistumisprosessissa ja vaaditaan nopeasti kehittyvän talouden maita noudattamaan täysin asetettuja sääntöjä.

3.1.5.4 EU:n on määriteltävä tarkat taloudelliset kriteerit vapaakauppasopimusneuvottelujen käymistä ja kyseisten sopimusten tekemistä sekä kumppaniensa valitsemista silmällä pitäen etenkin kun ajatellaan markkinapotentiaalia talouden koon ja kasvun osalta. Unionin on varmistettava selkeät ennakoarvioinnit (poliittinen yhdenmukaisuus) ja jälkiarvioinnit (symmetrian ja vastavuoroisuuden täysimääräinen kunnioittaminen) eurooppalaisen sosiaalisen vuoropuhelun ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan tuella.

3.1.5.5 WTO:n puitteissa toteutettuihin tullimaksuallennuksiin on nivottava ILO:n normien mukaisia työolojen parantamistoimia.

3.1.6 **Unionin julkinen kuva ja tulevaisuudennäkymät.** Unioni tarvitsee kestävänpohjaiseen kehitykseen suuntautuvat näkymät, joiden avulla voidaan edistää osallistavaa yhteiskuntaa, avoimia talouksia ja rauhanomaisia suhteita pitkäjänteisesti maailmanlaajuisesta näkökulmasta.

3.1.6.1 Euroopan unionin julkista kuvaa unionissa ja etenkin sen ulkopuolella on vaalittava paremmin ja varmistettava johdonmukaisuus, yhtenäisyys ja valmiudet nopeaan toimintaan, jotta unioni voi hyödyntää täysin mahdollisuuksiaan. Toimet on määriteltävä ja ne on toteutettava järjestelmällisesti keskenään yhtenäisillä synergiatasoilla, jotta voidaan

— varmistaa **markkinoiden tasapainoinen avautuminen ja turvata samalla planeettamme rajalliset resurssit** varmistamalla kaikkien Euroopalle strategisesti välttämättömien **resurssien turvallinen ja kestävä saatavuus**

— **vahvistaa taloudellista vuoropuhelua kaikkien tärkeimpien kumppanien kanssa** monenvälisessä kehityksessä

— **vahvistaa euron kansainvälistä roolia**

— esitellä EU **"kansainvälisenä sääntelijänä"**, joka edistää teollisten, ympäristöä koskevien, sosiaalisten, asianmukaisia työoloja koskevien sekä julkisia hankintoja ja teollis- ja tekijänoikeuksia käsittelevien standardien parantamista

— **elvyttää EU:n ulkoisen toiminnan kehittämisen kolme tärkeintä politiikanalaa:** laajentuminen, naapuruuspolitiikka ja Välimeren unioni sekä uusi kumppanuus Afrikan kanssa AKT-toiminnan yhteydessä ⁽⁹⁾.

3.1.6.2 ETSK on syvästi vakuuttunut siitä, ettei ilman **Euroopan teollisuuspolitiikan yleisnäkökymien osallistavaa ennakointia unionintasolla** voida kehittää yhteistä strategista visiota, joka on välttämätön eurooppalaisen teollisuuspolitiikan ulkoisen ulottuvuuden voimakkaan ja johdonmukaisen elvyttämisen kannalta.

⁽⁹⁾ Ks. Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Uudistetun Lissabonin strategian ulkoinen ulottuvuus", EUVL C 128, 2010, s. 41.

3.1.6.3 ETSK on vakuuttunut siitä, että kasvu on eurooppalaisen teollisuuden edun mukaista ja että ainoa keino kasvun saavuttamiseksi on se, ettei jouduta jatkuvasti kilpailemaan matalan kustannustason kanssa.

3.1.7 Alakohtaiset aloitteet: edelläkävijämarkkinat ja foorumit

3.1.7.1 Euroopan on rakennettava tulevaisuutensa vahvuuksilleen. Erilaisia alakohtaisia ratkaisuja kehitetään jatkuvasti Euroopan maailmanlaajuisen kilpailukyvyn parantamiseksi ja alueen houkuttelevuuden lisäämiseksi asuin- ja työskentelypaikkana.

3.1.7.2 Keskeisiä aloja ovat

- tekniset infrastruktuurit
- energiantoimitusverkot
- tietoyhteiskunta ja digitaaliyhteiskunta
- terveys ja liikkuvuus
- EU:n teollisuudelle välttämättömät horisontaaliset teknologiat.

3.1.7.3 ETSK:n mukaan nykyiset alakohtaiset lähestymistavat on syytä toteuttaa osana vahvistettua ja yhdenmukaista kehystä, johon sisältyvät

- eurooppalaiset teknologiayhteisöt
- edelläkävijämarkkinoihin liittyvät aloitteet
- erilaiset korkean tason neuvoa-antavat komiteat
- innovaatiofoorumit, kuten LeaderShip-aloite, kilpailukykyisen autoteollisuuden sääntelykehys 2000-lukua varten (CARS21) ja tieto- ja viestintäteknologian työryhmä
- kemianteollisuuden korkean tason työryhmä.

3.1.7.4 ETSK katsoo lisäksi, että tiettyjä erityisen herkkiä ja lupaavia aloja on kehitettävä nykyistä enemmän. Tällaisia aloja ovat muun muassa

- **avaruustutkimus**
- **kestävä liikkuvuus**
- **ilmastonmuutokseen liittyvät tulevat yhteiskunnalliset haasteet**
- **kilpailuun liittyvät haasteet**, kuten kemianteollisuus, tekniikka ja maatalous- ja elintarvikeala
- **energiaintensiiviset alat.**

4. EU:n politiikanalojen ulkoinen ulottuvuus: eurooppalaisen teollisuuden menestyksen avain

4.1 Puheenjohtajavaltio Unkari on korostanut, että ”kaikkiialla maailmassa on käynnissä uskomattoman nopea ja syvälinen muutos ja että Eurooppa on mukana paljon kovemmassa globaalissa kilpailussa kuin koskaan aikaisemmin.”

4.2 Yhteensä 20 miljoonan eurooppalaisen yrityksen – erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten, joita vievät eteenpäin luovien alojen ammattilaiset, työntekijät, käsityöläiset ja yrittäjät – on kyettävä innovoimaan, lisäämään kilpailukykyään ja luomaan työpaikkoja. Tässä niitä tuetaan EU:n teollisuuspolitiikalla, jolla on yhteinen ulkoinen ulottuvuus.

4.3 ETSK on tyytyväinen Eurooppa-neuvoston 17. joulukuuta 2010 antamiin päätelmiin kansainvälisestä kilpailukykyvyydestä ja yhtenäismarkkinoista.

4.4 ETSK korostaa erityisesti, että on tärkeää tarjota yrityksille asianmukainen, ennakoitava ja taloudellisesti edullinen sääntelykehys sekä pk-yrityksille parempi liiketoimintaympäristö, jotta ne voivat suunnitella toimintaansa pitkäjänteisesti.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "EU:n ulkopuolisten maiden valtionyritysten asema unionin julkisten hankintojen markkinoilla" (oma-aloitteinen lausunto)

(2011/C 218/06)

Esittelijä: **Corrado ROSSITTO**Toinen esittelijä: **Ulrich PAETZOLD**

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

EU:n ulkopuolisten maiden valtionyritysten asema unionin julkisten hankintojen markkinoilla.

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta "teollisuuden muutokset" antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 152 ääntä puolesta ja 4 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää erittäin hyödyllisenä kaikkien maiden hankintajärjestelmien avaamista kansainväliselle kilpailulle julkisia hankintoja koskevan WTO:n sopimuksen (*Government Procurement Agreement*, GPA) pohjalta. GPA-sopimus takaa sääntelyn ja peruseriaatteiden vastavuoroisuuden ja symmetrisyyden, ja sen avulla voidaan torjua protektionismia ja vilpillisiä kilpailukäytäntöjä sen lisäksi, että solmitaan erityissopimuksia nousevan talouden maiden kanssa tätä asiaa koskevan EU:n primaarioikeuden ja johdetun oikeuden sekä EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

1.2 ETSK:n mielestä EU:n on vahvistettava neuvotteluvoimaansa helpottaakseen unionin primaarioikeuden ja johdetun oikeuden pohjalta pääsyä EU:n ulkopuolisten maiden julkisten hankintojen markkinoille. EU on nimittäin avannut yli 80 prosenttia hankintamarkkinoistaan, mutta muut suuret kehittyneet kansantaloudet omistaan vain 20 prosenttia.

1.3 ETSK kehottaa painokkaasti EP:tä, neuvostoa ja komissiota varmistamaan, että julkisten hankintojen markkinoille pääsyyn liittyviä EU:n etuja puolustetaan unionin sisällä ja myös kansainvälisesti nykyistä tehokkaammin ja suunnitelmallisemmin ja että vahvistetaan EU:n maailmanlaajuisia uskottavuutta unohtamatta kuitenkin eurooppalaisen talous- ja sosiaalimallin kehittämistä ja sen jatkuvuuden varmistamista.

1.4 ETSK katsoo, että kaikkiin yrityksiin, jotka osallistuvat tarjouskilpailuihin, on sovellettava samoja markkinakilpailuehdoja, joiden avulla taataan yhtäläisin ehdoin (*level playing field*) tapahtuva tasapuolinen kilpailu. Perustana tulee olla vastavuoroisuus unionin ulkopuolisten maiden yritysten kanssa: niiden tulee noudattaa kansainvälisten tarjouskilpailujen peruseriaatteita etenkin suorien tai epäsuorien valtiontukien kiellon, hintojen määrittelytapojen sekä ennalta varautumiseen pohjautuvan kustannusten ja riskien arvioinnin osalta.

1.5 ETSK suosittaa, että EU:n sisämarkkinoiden lainsäätäjät ja kansainvälisistä julkisista hankinnoista käytävissä kansainvälisissä neuvotteluissa EU:ta edustavat tahot toimisivat johdonmukaisesti ja tiedostaisivat toimiensa mahdolliset vuorovaikutukset sekä edistäisivät seuraavien seikkojen toteutumista: yhdenvertainen kohtelu, syrjimättömyys, vastavuoroinen tunnustaminen, suhteellisuus, avoimuus, korruption torjunta, sosiaalisten ja ympäristönsuojeluvaatimusten noudattaminen sekä perusoikeuksien kunnioittaminen.

1.6 ETSK:n mielestä on välttämätöntä ryhtyä valvomaan systemaattisesti jäsenvaltioiden valtuutuksella komission käymien kahden- ja monenvälisen neuvottelujen tulosten yhtenäisyyttä sekä sitä, että jäsenvaltiot soveltavat hyväksytyjä toimenpiteitä loogisesti, kattavasti ja tehokkaasti.

1.7 ETSK katsoo, että GPA-sopimus olisi muunnettava useammankeskisestä (*plurilateral*) monenkeskiseksi (*multilateral*) sopimukseksi, johon liittyisi uusia valtioita ja joka sisältäisi siirtymätoimenpiteitä korvauksiin, hintaetuuksiin, uusien toimijoiden tai alojen sisällyttämiseen ja uusiin kynnysarvoihin liittyen. Lisäksi olisi jälleen ajettava tarmokkaasti ajatusta EU:n varoista rahoitettavien hankintojen väliaikaisesta sulkemisesta pois GPA-sopimuksesta sellaisten maiden yritysten osalta, jotka toteuttavat edelleen kansallisia suojatoimenpiteitä.

1.8 ETSK kehottaa viipymättä hyväksymään suunnitellun aloitteen "kolmansien maiden yritysten ja tavaroiden pääsystä EU:n julkisten hankintojen markkinoille" (*Market Access Scheme for Procurement*, MASP). Siihen olisi sisällytettävä selvät, avoimet ja varmennetut mekanismit julkisten markkinoiden vastavuoroisen avoimuuden ja markkinoillepääsyn symmetrisyyden takaamiseksi, ja vuonna 2004 julkisista hankinnoista tehtyä päätöspakettia olisi mukautettava tarvittaessa.

1.9 ETSK katsoo, että on paikallaan vahvistaa sellaista lähestymistapaa, joka perustuu ennaltaehkäisyyn ja nopeaan tiedonvälitykseen julkisia hankintoja koskevista EU:n ulkopuolisten maiden rajoittavista sääntelyhankkeista ja/tai annetuista säädöksistä. Tavoitteena on, että mahdolliset esteet havaitaan ja niistä ilmoitetaan kansainvälisesti jo alkuvaiheessa ja että markkinoiden avoimuutta koskevaan Euroopan komission tietokantaan syötetään luotettavaa ja nopeasti saataville tulevaa tietoa tarjouskilpailuista, menettelyistä ja hankintasopimuksia koskevista teknisistä eritelmistä etenkin eurooppalaisten pk-yritysten tarpeisiin. Mukaan tulee liittää myös tilastolliset perusteet ja vaikutusindikaattorit vääristymien osalta.

1.10 ETSK suosittaa menettelyjen sujuvoittamista ja yksinkertaistamista sekä niiden mukauttamista EU-tason uusiin haasteisiin. Näin taataan, että hankintaviranomaiset EU:ssa ja kansainvälisesti hyödyntävät täysipainoisesti pk-yritysten talous- ja innovointipotentiaalin ja että urakoitsijoille sekä kansainvälisiin tarjouskilpailuihin ja unionin ulkopuolisten maiden markkinoille osallistuville – etenkin yritysjohdolle – tarjotaan koulutusta, tietoa ja apua.

2. Johdanto

2.1 Julkisen sektorin vuotuisten tavara- ja palveluhankintojen osuus bkt:sta on EU:ssa noin 17 prosenttia ja arvo noin 2 100 miljardia euroa. Noin 3 prosenttia niistä ylittää julkisia hankintoja koskevassa WTO:n sopimuksessa määritellyn GPA-kynnyksen. ⁽¹⁾ Maailmanmarkkinoilla julkisten hankintojen määrän arvioidaan olevan 10–20 prosenttia bkt:sta; GPA-sopimukseen kuulumattomista maista ei kuitenkaan ole vertailukelpoisia tietoja. Julkisten hankintojen osuus koko maailman bkt:sta lienee reilusti yli 10 prosenttia.

2.2 Eurooppalaiset yritykset suurista maailmanlaajuisista yrityksistä yritteliäimpiin pk-yrityksiin saakka pyrkivät sinnikkäästi saamaan jalansijan maailmanmarkkinoilla, mutta niillä on yhä suurempia vaikeuksia päästä julkisten hankintojen markkinoille. Ongelmat eivät liity niinkään rajoihin, vaan ne ovat luonteeltaan ”rajatylittäviä”, monimutkaisempia ja teknisesti hankalampia, ja niitä on vaivalloista yksilöidä, analysoida ja ratkaista. Ne johtuvat rajoittavista säännöistä ja käytännöistä, joiden takia EU:n yritysten voi olla mahdotonta osallistua tuloksekkaasti unionin ulkopuolisten maiden julkisiin tarjouskilpailumenettelyihin.

2.3 Käsillä oleva oma-aloitteinen lausunto käsittelee otsikonsa mukaisesti tiettyä julkisten hankintojen markkinoiden näkökohtaa: siinä tarkastellaan ja määritellään, millä tavoin – kun ajatellaan unionin ulkopuolisten maiden valtioneuvoston osallistumista tarjouskilpailuihin EU:n markkinoilla – unioni voisi

— varmistaa sisämarkkinoidensa moitteettoman toiminnan hankintasopimusten osalta

— taata EU:n ulkopuolisten maiden valtioneuvostolle pääsyn eurooppalaisille markkinoille samoin edellytyksin ja hyväksymiskriteerein kuin kaikille muillekin yrityksille

⁽¹⁾ Arvioiden lähde: Euroopan komission asiakirja KOM(2010) 612 lopullinen.

— taata vastaavasti eurooppalaisille yrityksille yhtäläisen pääsyn EU:n ulkopuolisille julkisten hankintojen markkinoille.

Muita hankintasopimuksiin liittyviä näkökohtia käsitellään tai tullaan käsittelemään muissa ETSK:n lausunnoissa.

2.4 Ulkomaankaupan avaamisen ja sisämarkkinaudistusten välillä on kahtalainen yhteys: Molempien tavoitteena on karsia tavara-, palvelu- ja investointivirtoja jarruttavista tarpeettomista sääntelyesteistä aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi sisämarkkinoiden ja kansainvälisten markkinoiden alati voimistuva keskinäinen riippuvuus edellyttää, että EU:n sisämarkkinoiden lainsäätäjät sekä kansainvälisissä kauppaneuvotteluissa ja kansainvälisiä julkisia hankintoja koskevissa neuvotteluissa EU:ta edustavat tahot tiedostavat toimiensa mahdolliset vuorovaikutukset ja toimivat johdonmukaisesti EU:n primaarioikeudessa ja johdetussa oikeudessa asetettujen periaatteiden edistämiseksi sellaisena kuin ne on vahvistettu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja perusoikeuskirjassa. Näitä periaatteita ovat

— ihmisoikeuksien kunnioittaminen

— korruption torjunta

— sosiaalisten ja ympäristönsuojeluvaatimusten noudattaminen

— avoimuus

— suhteellisuus

— yhdenvertainen kohtelu

— syrjäintäkielto

— vastavuoroinen tunnustaminen.

2.5 Monilla EU:n kauppakumppaneilla on standardeihin ja sääntelyyn, palveluihin, investointeihin ja julkisiin hankintoihin liittyvissä asioissa edelleen kalliita menettelyitä, ja avoimuus on puutteellista. Ne myös harjoittavat teollisuuspolitiikkaa, jonka avulla painostetaan tuonnin korvaamiseen ja pakollisiin teknologiasiiirtoihin ja jolla annetaan paikallisille tuottajille etuoikeus raaka-aineiden saantiin.

2.6 Siinä missä EU:n yritykset ovat yhä kiivaamman kilpailun kohteena omilla sisämarkkinoillaan, joita on pyritty voimakkaasti avaamaan esteettömien sisämarkkinoiden luomiseksi EU:hun, on käynyt ilmi, että avoimuus tekee sisämarkkinoista täysin puolustuskyvyttömät unionin ulkopuolisten maiden markkinoiden toimijoita vastaan. Nämä maat eivät ole sitoutuneet harjoittamaan samanlaista avoimuutta omilla markkinoillaan.

2.7 EU:lla on tällä alalla tiukkoja sääntöjä, joiden avulla pyritään varmistamaan yhtäläisin ehdoin tapahtuva tasapuolinen kilpailu, mutta kokemus osoittaa, ettei mikään näistä säännöistä päde EU:n ulkopuolisten maiden valtionyryhtisiin varsinkaan silloin, kun ne osallistuvat julkisiin tarjouskilpailuihin. Tämä sotii sisämarkkinoiden peruseräitä vastaan ja aiheuttaa paljon vahinkoa Euroopan teollisuudelle ja taloudelle.

2.8 ETSK pitää välttämättömänä tutkia, miten EU voisi taata sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan myös sellaisissa tapauksissa, joissa unionin ulkopuolisten maiden valtionyryhtiset voivat toimia sisämarkkinoilla. Protektionismia tulee torjua valppaasti, ja lisäksi tulee kuluttajien, yritysten ja eurooppalaisten veronmaksajien etujen mukaisesti torjua kaikenlaista sosiaalista ja ympäristöperusteista polkumyyntiä⁽²⁾, kustannusten, hintojen ja valtion myöntämien tukien epäselvyyttä sekä laistamista budjettisäännöistä ja vapaan markkinatalouden säännöistä.

2.9 Tullitariffeja ja kauppaa koskevassa yleissopimuksessa (GATT) julkisia hankintoja koskevat sopimukset suljetaan nimenomaisesti pois kansallista kohtelua koskevan perusvelvoitteen ja palvelukaupan yleissopimuksen (GATS) mukaisten velvoitteiden soveltamisalasta. On kuitenkin syytä ottaa huomioon⁽³⁾, että vuoteen 2015 mennessä 90 prosenttia maailmanlaajuisesta talouskasvusta tuotetaan muualla kuin Euroopassa ja kolmannes tästä jo yksistään Kiinassa. EU:n on näin ollen lähivuosina hyödynnettävä unionin ulkopuolisten maiden, etenkin Itä- ja Etelä-Aasian, tarjoamat hyvät kasvumahdollisuudet.

2.10 Vaikka EU:n markkinat ovat jo huomattavan avoimet, EU:n tärkeimpien kauppakumppaneiden markkinat ovat paljon suljetumpia etenkin alue- ja paikallistasolla. Seuraavassa esitellään muutamia esimerkkejä eri mantereilta:

2.10.1 **Kiinan** markkinat eivät toistaiseksi ole läheskään niin avoimet kuin mihin niillä olisi mahdollisuudet. Kiina, jonka bkt vuonna 2009 oli 3 573,8 miljardia euroa, vei samana vuonna EU:hun tavaroita ja palveluja 227 miljardin euron arvosta ja toi EU:sta tavaroita ja palveluja 99,7 miljardilla eurolla. Pakallisten tuotteiden suosimista koskevia lausekkeita on ollut julkisia hankintoja koskevan lain 10 pykälän mukaisesti vuodesta 2003, ja tätä ”osta kiinalaista” -politiikkaa vahvistettiin vuonna 2007 kahdella asetuksella, joissa rajataan mahdollisuus valita julkisissa hankinnoissa ulkomaisia hyödykkeitä pelkästään tapauksiin, joissa kotimaiset tuotteet ovat kohtuuttoman paljon kalliimpia ja heikompaalatuksia. Vuonna 2009 tätä sääntöä ryhdyttiin tulkitsemaan tiukasti niin, että kaikki jäljellä olleet mahdollisuudet suljettiin pois etenkin huipputekniikan ja innovatiivisten tuotteiden osalta. Vuosina 2008 ja 2009 säädettiin ”sisäisiin elvytyspaketteihin” liittyvien rakennusurakkasopimusten tiukasta valvonnasta. Marraskuussa 2009 Kiina otti käyttöön hyväksytyjen kotimaisten innovatiivisten tuotteiden luettelon, ja vuonna 2010

kansantasavallan valtioneuvosto esitti valtion hallinnossa oleviin yrityksiin sellaisia muutoksia, että ne toimisivat vain kotimaan markkinoilla. Samaan aikaan Kiinan huipputekniikan teollisuudelle on kuitenkin myönnetty valtiontukia sen kilpailukyvyyn parantamiseksi ulkomaisilla markkinoilla.⁽⁴⁾

2.10.1.1 Urakkasopimuksissa Kiina on luopunut projektin hallintaa, rakennustöiden johtamista ja muita rakennusalan palveluja koskevasta lupajärjestelmästä ja korvannut sen kokonaan ulkomaisessa omistuksessa oleville rakennusyrityksille tarkoitettulla WFOCE-järjestelmällä (*Wholly Foreign Owned Construction Enterprise*) ja yhteisyrityksille tarkoitettulla JV-järjestelmällä (*Joint Ventures*). Niiden puitteissa ulkomaiset yritykset eivät käytännössä voi osallistua hankkeisiin, joista järjestetään kansallinen tarjouskilpailu, vaan ainoastaan kansainvälisiin kiinalaishankkeita koskeviin tarjouskilpailuihin, joita järjestetään vain harvoin. Sekä WFOCE- että JV-järjestelmässä edellytyksenä on kiinalaisen kelpoisuusjärjestelmän noudattaminen; siinä edellytetään vähintään viisi kertaa hankkeen arvon suuruista nimellispääomaa, vähintään 300:n vahvuista ainakin vuoden Kiinassa oleskelevaa avainhenkilöstöä, aiempia Kiinassa suoritettuja urakoita ja yhteisyrityksen kyseessä ollessa tason määrittämistä alimmalla kelpoisuustasolla olevan kumppanin mukaan.⁽⁵⁾

2.10.1.2 GPA-sopimusta koskevissa WTO-neuvotteluissa voimassa oleva Kiinan tarjous sulkee sekä toiminnan että hankintaviranomaisten osalta pois valtaosan rakennusurakoista, jotka voisivat kiinnostaa eurooppalaisyrityksiä.

2.10.1.3 **Venäjällä** – joka ei ole WTO:n GPA-sopimuksen osapuoli – rajoitettiin talouskehitysministeriön joulukuussa 2008 tekemällä päätöksellä mahdollisuutta osallistua valtion ja kuntien hankintamenettelyihin ja vahvistettiin kotimaisille tuotteille ja palveluille etuisuuskohtelu, joka vastaa jopa 15:tä prosenttia tuotteiden ja palvelujen arvosta. Vuonna 2009 ryhdyttiin kriisitoimenpiteisiin, joiden avulla suositaan venäläisiä tuotteita.

2.10.2 **Brasiliassa** muutettiin julkisia hankintoja koskevaa lakia heinäkuussa 2010 niin, että hankintaviranomaiset voivat varata 25 prosentin osuuden kokonaan tai osittain Brasiliassa tuotetuille tuotteille ja palveluille. Brasilian bkt vuonna 2009 oli 1 128,5 miljardia euroa.⁽⁶⁾

⁽⁴⁾ Keskeisenä **julkisia hankintoja ja teollisuus- ja tekijänoikeuksia** koskevana huolenaiheena on **kotimaista innovointia** suosiva politiikka, jonka avulla kiinalaisyhtymä tuetaan niiden pyrkiessä kohoamaan asemaansa jalostusketjussa. Kotimaisen innovoinnin malli, joka julkistettiin ensi kertaa marraskuussa 2009, haittaa vakavasti pääsyä Kiinan julkisten hankintojen markkinoille useilla innovatiivisilla aloilla ympäristöä säästävistä teknologialta televiestintään. Ks. SEK(2011) 298 lopullinen, 10.3.2011.

⁽⁵⁾ Ks. Euroopan komission tiedonanto, WTO:n asiakirja nro S/C/W/286, kohdat 15–19; mm. jos ulkomainen yritys ostaa kiinalaisyhtymän, tämän saavuttama kelpoisuustaso nolautuu.

⁽⁶⁾ Heinäkuussa 2010 Brasilian lakiin julkisista hankinnoista tehdyillä muutoksilla otettiin ”väliaikaisesti” käyttöön brasilialaistuotteiden suosimista koskeva lauseke.

⁽²⁾ Ks. KOM(2010) 612/1 lopullinen.

⁽³⁾ Ks. KOM(2010) 612/4 lopullinen.

2.10.3 **USA:ssa** kongressi on tiukentanut maan elvytys- ja uudelleeninvestointilakiin (*American Recovery and Reinvestment Act*) sisältyviä vaatimuksia suosia yhdysvaltaistuotteita.⁽⁷⁾ Vuonna 2009 Yhdysvaltojen bkt oli 10 122,6 miljardia euroa ja se vei EU:hun tuotteita ja palveluja noin 286,8 miljardilla eurolla ja toi niitä EU:sta 323,8 miljardilla eurolla.⁽⁸⁾

2.10.4 **Japani** on EU:n seitsemänneksi tärkein vientikumppani, ja vuonna 2009 sen EU-viennin arvo oli 36 miljardia euroa ja tuonnin arvo 56,7 miljardia euroa. Vaikka maa on WTO:n GPA-sopimuksen osapuoli, EU:n yrityksillä on vaikeuksia osallistua Japanin julkisiin hankintamenettelyihin: vain 4 prosenttia kaikista hankintamenettelyistä on avoimia EU:n yrityksille, ja näiden arvo oli vuonna 2007 noin 22 miljardia euroa, joka on alle 0,7 prosenttia Japanin bkt:sta. Samaan aikaan Japanilla oli pääsy EU:n julkisille markkinoille 312 miljardin euron arvosta, mikä on 2,5 prosenttia EU:n bkt:sta.⁽⁹⁾

2.10.5 **Vietnamissa** annettiin huhtikuussa 2010 ohjeet kotimaisten tuotteiden ja materiaalien käytöstä sekä valtion varoista rahoitettavia tuotteita koskevista hankintamenettelyistä. Vuonna 2009 Vietnamin bkt ylsi 66,8 miljardiin euroon, ja se vei tuotteita EU:hun 7,8 miljardilla eurolla ja toi niitä EU:sta 3,8 miljardilla eurolla.

2.10.6 **Australiassa** kaksi osavaltiota vahvisti vuonna 2009 strategiseksi määriteltyjä – yli 250 miljoonan Australian dollarin arvoisia – julkisia hankintoja koskevat säännöt. Victorian osavaltiossa sääntönä on, että tuotteista 40 prosenttia on oltava paikallisia (australialaisia tai uusiseelantilaisia), ja Uuden Etelä-Walesin osavaltiossa sovelletaan 20 prosentin hintaetuutta, johon lisätään tapauksen mukaan 2,5–5,0 prosentin lisäetus. Vuonna 2009 Australian bkt oli 712,8 miljardia euroa ja se vei EU:hun tavaroita ja palveluita 14,4 miljardin euron arvosta ja toi niitä 34,1 miljardin euron arvosta.

2.11 Lisäksi on **Turkin** kaltaisia esimerkkejä: siellä julkisten hankintojen järjestelmä on parantunut vuonna 2008 hyväksytyn, kansallisia säännöksiä EU:n säännöksiin lähentäneen lain nro 5812 johdosta. Tavaroiden toimitusta, urakoiden toteuttamista ja palvelujen tarjoamista koskevat hankintasopimukset perustuvat vastedes avoimiin kilpailumekanismiin, mutta EU:n direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

⁽⁷⁾ Säädökseen sisältyy kaksi uutta yhdysvaltaistuotteiden suosimiseen velvoittavaa säännöstä. Toisella kielletään kyseisellä lailla osoitettujen varojen käyttäminen julkisen rakennuksen rakentamis-, muutos-, ylläpito- tai korjaushankkeisiin tai julkisiin urakoihin, ellei kaikkia hankkeessa käytettäviä rauta-, teräs- ja teollisuustuotteita ole tuotettu Yhdysvalloissa. Toisella taas kielletään se, että sisäisen turvallisuuden ministeriö käyttäisi kyseisellä lailla osoitettuja varoja sellaisten laissa luettujen tekstiilituotteiden ostamiseen, joiden materiaalia ei ole tuotettu ja jalostettu Yhdysvalloissa.

⁽⁸⁾ Lisäesimerkkinä voidaan mainita nk. käänteisyriksiä (*inverted companies*) koskeva kielto osallistua Yhdysvaltain hallinnon julkisiin hankintoihin. Tällaisilla yrityksillä tarkoitetaan alun perin yhdysvaltalaisia yrityksiä, jotka ovat vaihtaneet verotusmaata ja siirtyneet toisen maan verotusjärjestelmään. Tällaisen käytännön yhteensopivuus WTO:n GPA-sopimuksen kanssa on erittäin kyseenalaista. Seurauksena on, että EU:hun sijoittautunut EU-maan yritys ei voi myydä tuotteitaan Yhdysvaltain hallinnolle, vaikka sen pitäisi nauttia GPA-suojaa.

⁽⁹⁾ Ks. SEK(2011) 298, 10. maaliskuuta 2011.

muutoksenhakumenettelyineen on vielä kesken.⁽¹⁰⁾ EU:n kynnyksarvon ylittäviä hankintasopimuksia tehtiin vuonna 2008 urakoissa 7 303 miljoonalla eurolla, palveluissa 8 459 miljoonalla eurolla ja tavarahankinnoissa 8 042 miljoonalla eurolla.

3. Nykyinen oikeudellinen kehys

3.1 Eurooppalaisten yritysten osallistumista julkisten hankintojen markkinoille säännellään nykyisin seuraavasti:

— EU:n sääntelykehysten perustana ovat vuonna 2004 annetut julkisia hankintoja koskevat direktiivit: direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta, direktiivi 2004/17/EY vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta, direktiivi 2007/66/EY julkisia hankintoja koskevien tarjouskilpailumenettelyjen tarkistamisesta ja hyviä toimintatapoja sisältävä käytännösäännöstö pk-yritysten mahdollisuuksista osallistua tarjouskilpailuihin⁽¹¹⁾ sekä direktiivit 89/665/ETY ja 92/13/ETY.

— Perussopimusten myötä EU:n primaarioikeudessa tunnustetaan alueellinen ja paikallinen itsehallinto ja viranomaisten mahdollisuus hyödyntää julkisen palvelun tehtäviensä täyttämässä omia välineitä, kuten erilaisia julkisyhteisöjen kumppanuuksia.

— EU:n tuomioistuin on antanut lukuisia tuomioita hankintasopimuksiin liittyvissä asioissa.

— Keskeinen väline kansainvälisten hankintamarkkinoiden avaamiseksi on julkisia hankintoja koskeva WTO:n useammankeskinen GPA-sopimus, jonka tarkistaminen on meneillään. WTO:n palvelukaupan yleissopimuksessa (GATS) puolestaan suljetaan julkiset hankintasopimukset pois markkinoillepääsystä koskevien sopimusten keskeisten määräysten soveltamisalasta paitsi siltä osin kuin on kyse valtuudesta käydä palveluhankintasopimuksista monenkeskisiä neuvotteluja – joissa EU:lla on keskeinen rooli markkinoillepääsystä koskevien sitoumusten edistäjänä – ja syrjintäkiellosta palveluhankintasopimuksissa sekä yhteisistä ostomenettelysäännöistä.

— Vapaakauppasopimukseen (*free trade agreement*, FTA), assosiaatiosopimukseen (*association agreement*, AA), kumppanuus- ja yhteistyösopimukseen (*partnership and cooperation agreement*, PCA), vakautus- ja assosiaatiosopimukseen (*stabilisation and association agreement*, SAA), talouskumppanuussopimukseen (*economic partnership agreement*, EPA), väliaikaisiin sopimuksiin kaupasta ja kaupan liitännäistoimenpiteistä (*interim agreement on trade and trade-related matters*, IA) sekä kauppa- ja taloudellista yhteistyötä koskeviin sopimuksiin sisältyy hankintasopimuksia koskevia lausekkeita.

⁽¹⁰⁾ *Turkey Public Procurement Assessment 2009*, SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management (tuki hallinto- ja johtamistavan kehittämiseksi), OECD:n ja EU:n yhteisaloite.

⁽¹¹⁾ Euroopan komission yksiköiden asiakirja SEC(2008) 2193.

— Julkisia hankintasopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia koskevaa EU:n oikeutta sovelletaan institutionalisoiutuihin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuksiin.

4. Huomioita

ETSK pitää WTO:n GPA-sopimukseen pohjautuvaa kaikkien maiden hankintajärjestelmien avaamista kansainväliselle kilpailulle erittäin hyödyllisenä, sillä GPA-sopimus takaa sääntelyn ja peruseriaatteiden vastavuoroisuuden ja symmetrisyyden ja sen avulla voidaan torjua protektionismia ja vilpillisiä kilpailukäytäntöjä sen lisäksi, että solmitaan erityissopimuksia nousevan talouden maiden kanssa.

4.1 ETSK pitää merkittävänä komission hiljattain esittämää tietoa, jonka mukaan ”vuoteen 2015 mennessä 90 prosenttia maailman kasvusta tapahtuu Euroopan ulkopuolella [ja] kolmannes kasvusta syntyy jo yksistään Kiinassa”⁽¹²⁾.

4.2 ETSK kannattaa periaatetta, jonka mukaan EU:n tulevien omien kilpailuetujensa kohentamiseksi ”varmistaa omien etujensa entistä tehokkaampi ja ponnekkaampi puolustaminen” ja vahvistaa ”maailmanlaajuisista uskottavuuttaan, unohtamatta kuitenkin eurooppalaisen talous- ja sosiaalimallin kehittämistä ja jatkuvuuden varmistamista”. ”Uskottavuutensa parantamiseksi EU:n on vahvistettava neuvotteluvoimaansa helpottaakseen pääsyä EU:n ulkopuolisten maiden markkinoille”, sillä ”unioni on avannut yli 80 prosenttia julkisten hankintojensa markkinoista, mutta muut suuret kehittyneet kansantaloudet omistaan vain 20 prosenttia”.⁽¹³⁾

4.3 ETSK:n mielestä EU:n nykyinen julkisia hankintasopimuksia koskeva sääntelykehys on pääpiirteittäin asianmukainen ja riittävä EU:n markkinoiden sääntelemiseksi taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien näkökohtien osalta. Eräät jäsenvaltiot eivät valitettavasti hyödynnä kaikkia sääntelykehysten tarjoamia mahdollisuuksia varmistaa terve kilpailu, jolloin vaarana on, että ne avaavat markkinansa ilman vastavuoroisuus- pohjaa unionin ulkopuolisten maiden valtionyrityksille, jotka eivät noudata kansainvälisten hankintasopimusten peruseriaatteita. Näitä sääntöjä, kuten myös perussopimusten ja perusoikeuskirjan peruseriaatteita olisi kuitenkin noudatettava tinkimättömästi.

4.4 ETSK katsoo, ettei julkisyhteisöjen yhteistyön välttämättä tarvitse johtaa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ulkopuolelle jääviin rinnakkaismarkkinoihin, joille yksityiset toimijat eivät voi osallistua.

4.5 EU haluaa olla avoin ja vapaakauppaa edistävä talousalue, joka tarjoaa oikeudellisesti turvattun ja tasa-arvoisen mahdollisuuden osallistua moniin erilaisiin hankintamenettelyihin. Samanaikaisesti sen tulee taata luottamuksellisuus ja avoimuus

⁽¹²⁾ KOM(2010) 612, kohta 1.

⁽¹³⁾ Ranskan, Saksan, Espanjan, Portugalin, Italian ja Puolan 9. helmikuuta 2011 antama yhteinen julkilausuma EU:n ja sen kauppakumppanien keskinäisen vastavuoroisuuden parantamiseksi.

innovoinnin sekä vakaiden julkisten hankintojen markkinoiden edistämiseksi niin, että markkinoilla

— annetaan etusija kustannustehokkaimmalle tarjoukselle eikä halvimmalle tarjoukselle

— otetaan huomioon hankkeen koko elinkaari.

4.6 ETSK katsoo, että jokaiseen tarjouskilpailuihin osallistuvaan yritykseen on sovellettava samoja markkinakilpailuehtoja. Tähän liittyen ETSK suhtautuu epäilevästi unionin ulkopuolisten maiden nk. valtionyritysten osallistumisehtoihin varsinkin suorien tai epäsuorien valtiontukien kiellon, hintojen määrittelytavan sekä ennalta varautumiseen pohjautuvan kustannusten ja riskien arvioinnin osalta. Itse asiassa EU:n markkinoille tarjotaan pääsyä varmistamatta asianmukaisesti vilpillisen kilpailun torjuntaa. Tällöin suurena riskinä on sosiaalinen ja ympäristöperusteinen polkumyynti sekä se, etteivät kyseisenlaiset ”valtionyritykset” noudata perussopimusten ja perusoikeuskirjan eettisiä määryksiä.

4.7 ETSK katsoo, että olisi toteutettava seuraavat toimet:

4.7.1 Tulee korostaa kansainvälisissä ja unionin ulkopuolisten kanssa käytävissä neuvotteluissa, että unionin primaarioikeudessa perussopimusten ja perusoikeuskirjan pohjalta vahvistettuja perusarvoja, -oikeuksia ja -periaatteita on ehdottomasti kunnioitettava.

4.7.2 Tulee toimia yhtenäisesti, vaikuttavasti, johdonmukaisesti ja yhteisvastuullisesti kansainvälisissä neuvotteluissa sekä pidättyä yhteistä neuvotteluasemaa mahdollisesti horjuttavista irrallisista kansallisista toimista ja vertailla sitä, miten avoimia kansalliset markkinat todellisuudessa ovat EU-tasolla solmittujen sopimusten ja rajoitusten puitteissa.

4.7.3 Tulee parantaa kauppaa-, teollisuus- ja yhteistyöneuvottelujen eri näkökohtia käsittelevien komission yksiköiden keskinäistä koordinoitua niiden monenvälisen tason julkisia hankintoja koskevien vaatimusten mukaisesti, jotka on kirjattu vuoden 1994 GPA-sopimukseen, uuden sukupolven vapaakauppasopimuksiin, kumppanuus- ja yhteistyösopimuksiin tai Euro-Väli-meri-kumppanuuden puitteissa solmittuihin assosiaatiosopimuksiin. Huomiota tulee kohdentaa entistä enemmän muihin kuin tulliesteisiin sekä paineeseen avata julkiset hankinnat EU:n yrityksille.

4.7.4 Tulee muuntaa GPA-sopimus useammankeskisestä monenkeskiseksi sopimukseksi, johon liittyisi uusia valtioita ja joka sisältäisi siirtymätoimenpiteitä korvauksiin, hintaetuksiin, uusien toimijoiden tai alojen sisällyttämiseen ja kynnsarvojen korottamiseen liittyen.

4.7.5 Tulee sulkea EU:n varoista rahoitettavat hankinnat väliaikaisesti GPA-sopimuksen ulkopuolelle sellaisten maiden yritysten osalta, jotka toteuttavat edelleen kansallisia suojatoimenpiteitä. ETSK on esittänyt tätä jo useissa aikaisemmissa lausunnoissaan ⁽¹⁴⁾.

4.7.6 Tulee soveltaa olosuhteet huomioiden vastavuoroisuus- ja suhteellisuusperiaatteita tietyillä aloilla, ks. GPA-sopimuksen EY:n liitteessä I olevan III artiklan määräyksiä koskevat yleiset huomautukset ja poikkeukset.

4.7.7 Tulee vaatia unionin ulkopuolisten maiden yrityksiä noudattamaan samoja ehtoja kuin eurooppalaisten yritysten on noudatettava omilla markkinoillaan: EU ei voi enää käyttää neuvottelujen perustana muodollista vastavuoroisuutta, vaan niiden on pohjaututtava todelliseen taloudelliseen vastavuoroisuuteen. Sopimukseen on sisällytettävä suojalauseke, jonka nojalla niiden soveltaminen voidaan keskeyttää, jos epätasapainoa esiintyy.

4.7.8 Tulee harkita EU:n julkisten hankintojen markkinoille pääsyn rajoittamista kohdennetusti EU:n yleisesti avoimista markkinoista hyötyvien merkittävien kauppakumppanien kannustamiseksi avaamaan vastavuoroisesti omat markkinansa.

4.7.9 Tulee hyväksyä mahdollisimman pian aloite ”kolmansien maiden yritysten ja tavaroiden pääsystä EU:n julkisten hankintojen markkinoille” (MASP). Siihen olisi sisällytettävä selvät, avoimet ja varmennetut mekanismit julkisten markkinoiden vastavuoroisen avoimuuden ja markkinoillepääsyn symmetrisyyden takaamiseksi kehittyneen talouden maissa ja suurissa nousevan talouden maissa niillä aloilla, jotka kuuluvat direktiivin 2004/17/EY soveltamisalaan ⁽¹⁵⁾ ja joihin viitataan vuoden 2011 työohjelmassa ⁽¹⁶⁾.

4.7.10 Tulee tehostaa jäsenvaltioiden ja komission edustajien teknistä yhteistyötä markkinoillepääsyn liittyvissä asioissa sekä kuulla entistä säännöllisemmin teollisuuden edustajia.

4.7.11 Tulee ryhtyä valvomaan tiukasti, ettei EU:ssa kiellettyjä suoria ja epäsuoria valtiontukia ole myönnetty, ja varmistaa, että valvonta toteutuu käytännössä. Valvonnan tulee kattaa erityisesti EU:n tai EIP:n varoista taikka rakennerahastoista rahoitettavat unionin tarjouskilpailumenettelyt sekä eurooppalaiset verkostot, ja tässä yhteydessä tulee noudattaa tinkimättömästi EU:n sosiaalisia ja ympäristönsuojeluvaatimuksia.

4.7.12 Tulee parantaa markkinoiden avoimuutta koskevaa Euroopan komission tietokantaa syöttämällä siihen luotettavaa ja hyödyllistä tietoa tarjouskilpailuista, menettelyistä ja hankintasopimuksia koskevista teknisistä eritelmistä – nämä seikat vaikeuttavat käytännössä osallistumista unionin ulkopuolisten maiden markkinoille – sekä tilastollisia perusteita ja vaikutusindikaattoreita vääristymien osalta.

4.7.13 Tulee vahvistaa sellaista lähestymistapaa, joka perustuu ennaltaehkäisyyn ja nopeaan tiedonvälitykseen julkisia hankintoja koskevista EU:n ulkopuolisten maiden rajoittavista sääntelyhankkeista ja/tai annetuista säädöksistä. Tavoitteena on, että mahdolliset esteet voidaan havaita ja niistä voidaan ilmoittaa kansainvälisesti jo alkuvaiheessa ja että niihin puututaan alkulähteillä hyödyntämällä systemaattisesti kaupan teknisiä esteitä koskevaan sopimukseen liittyvää ilmoitusmenettelyä.

4.7.14 Tulee toteuttaa EU-tason toimenpiteitä pk-yritysten tukemiseksi, jotta voidaan varmistaa, että hankintaviranomaiset EU:ssa ja kansainvälisesti voivat hyödyntää pk-yritysten talous- ja innovointipotentiaalia.

4.7.15 Tulee tarjota koulutusta, tietoa ja apua kansainvälisiin tarjouskilpailuihin ja unionin ulkopuolisten maiden markkinoille osallistuville yrityksille – etenkin yritysjohdolle. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota ongelmiin, joita yrityksen koon vuoksi saattaa ilmetä kaupallisten etujen puolustamisessa, markkinoillepääsyssä ja tiedonsaannissa.

4.7.16 Tulee muuttaa direktiivissä 2004/18/EY olevan 55 artiklan 3 kohtaa ja direktiivissä 2004/17/EY olevan 57 artiklan 3 kohtaa, jotka koskevat poikkeuksellisen alhaisia tarjouksia. Muutoksilla on estettävä sellaisen valtionyrityksen tekemien tarjousten hyväksyminen, joka ei esitä todistetta siitä, ettei sen tekemän tarjouksen tueksi ole saatu EU:n säännöissä kiellettyä suoraa tai epäsuoraa valtiontukea. Esimerkkinä tämän tyyppisestä toimesta voidaan mainita Yhdysvaltain *Millennium Challenge Corporation* -elintä koskevassa liitteessä 4 tarkoitetut ”valtiontukitestit”.

4.7.17 Tulee lisätä direktiivissä 2004/18/EY olevaan 45 artiklaan ⁽¹⁷⁾ ja direktiivissä 2004/17/EY olevaan 54 artiklaan ⁽¹⁸⁾ pakolliseksi poissulkemisperusteeksi patenttien tai petoksella hankittujen teknisten tietojen käyttöön liittyvä teollisuus- ja tekijänoikeuksien loukkaaminen.

4.7.18 Tulee varmistaa, ettei tulevilla unionin ulkopuolisten maiden työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevilla EU:n oikeudellisilla välineillä luoda kannustimia kiellettyjä valtiontukia saaville tällaisten maiden valtionyrityksille.

4.7.19 Tulee varmistaa, että EU:n keskustietokannassa tuodaan nopeasti ja olosuhteet huomioiden julki sellaiset julkisiin hankintoihin liittyvät rajoittavat säännökset ja käytännöt, jotka estävät EU:n yrityksiä osallistumasta tuloksekkaasti unionin ulkopuolisten maiden tarjouskilpailumenettelyihin. Tällaisia ovat mm. säädökset, joilla suositaan paikallisten tuotteiden ostamista tai pyritään kasvattamaan hankinnan paikallista osuutta tai joihin sisältyy ”elvytyspaketteja” paikallisen teknologian tai innovaatioiden tukemiseksi taikka kansantalouden tervehdyttämiseksi ja joiden avulla suositaan paikallisia toimijoita ja rajoitetaan muiden maiden yritysten osallistumismahdollisuuksia.

⁽¹⁴⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Kansainväliset julkiset hankinnat”, EUVL C 224, 30.8.2008, s. 32.

⁽¹⁵⁾ KOM(2009) 592 lopullinen.

⁽¹⁶⁾ KOM(2010) 612 ja KOM(2010) 623, osa II, kohta 36.

⁽¹⁷⁾ 45 artikla – ”Ehdokkaan tai tarjoajan henkilökohtainen asema”.

⁽¹⁸⁾ 54 artikla – ”Laadulliset valintaperusteet”.

4.7.20 Tulee edelleen vahvistaa EU:n sisäisten politiikkojen ja ulkopoliitikan yhtenäisyyttä ja täydentävyyttä ja noudattaa näin Euroopan unionin neuvoston syyskuussa 2010 antamaa ohjetta, jonka mukaan ”teollisuuspolitiikan ja kilpailupoliitikan rajapintaa olisi arvioitava uudelleen globalisaation valossa ja edistettävä tasavertaisia toimintamahdollisuuksia”⁽¹⁹⁾.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ Ks. kilpailukykyneuvoston 10. joulukuuta 2010 antamat päätelmät globalisaation aikakauden yhdenntetystä teollisuuspolitiikasta, kohta 15.

III

(Valmistavat säädökset)

EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEA

471. TÄYSISTUNTO 4 JA 5. TOUKOKUUTA 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Globalisaation aikakauden yhdenmety teollisuuspolitiikka – Kilpailukyky ja kestävyys keskeiselle sijalle”

KOM(2010) 614 lopullinen

(2011/C 218/07)

Esittelijä: **Joost VAN IERSEL**

Toinen esittelijä: **Enrico GIBELLIERI**

Euroopan komissio päätti 28. lokakuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Globalisaation aikakauden yhdenmety teollisuuspolitiikka – Kilpailukyky ja kestävyys keskeiselle sijalle

KOM(2010) 614 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut neuvoo-antava valiokunta ”teollisuuden muutokset” antoi lausuntonsa 4. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 119 puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen tiedonantoon teollisuuspolitiikasta Eurooppa 2020 -strategian lippulaivana. Komitea kannattaa voimakkaasti kokonaisvaltaista lähestymistapaa, EU:n eri politiikkojen nykyistä tiiviimpää kytkemistä toisiinsa sekä EU:n ja jäsenvaltioiden teollisuuspoliittisen koordinoinnin vahvistamista. Tavoitteena on maailmantaloudessa kilpailukykyinen ja kestävä eurooppalainen teollisuus.

1.2 ETSK kehottaa tiedonannon ja teollisuuspolitiikkaa koskevien neuvoston päätelmien⁽¹⁾ pohjalta neuvostoa ja komissiota laatimaan luettelon painopisteistä ja aikatauluista.

⁽¹⁾ Neuvoston (kilpailukyky) 10. joulukuuta 2010 antamat päätelmät (asiakirjaviite: 17838/10). Eurooppa-neuvoston 4. helmikuuta 2011 pitämässä kokouksessa päästiin hyvään alkuun energia-asioissa ja innovoinnin edistämisessä.

1.3 Poliitikkojen entistä tiiviimpien keskinäisten kytkentöjen tulisi ETSK:n mielestä johtaa yhdenmetyihin lähestymistapoihin sosiaalisen markkinatalouden täysin kehittyneillä sisämarkkinoilla. Tähän päästään seuraavin keinoin: älykäs sääntely, tutkimus- ja kehitystoiminta sekä innovointi, rahoituksen saatavuus, energiatehokas ja vähähiilinen talous, ympäristö-, liikenne-, kilpailu- ja työllisyyspolitiikka, taitojen ja osaamisen parantaminen, kauppapolitiikan ja siihen liittyvien kysymysten hoitaminen sekä raaka-aineiden saantimahdollisuudet.

1.4 EU:n toimielinten sisäisen suunnittelun ja koordinoinnin rationalisointi sekä keskittyminen EU:n ja jäsenvaltioiden suhteiden tiivistämiseen asettavat hallinnon parantamisen tulevan teollisuuspolitiikan keskiöön. Jäsenvaltioiden olisi parannettava keskinäistä koordinointiaan, ja myös alueiden ja suurkaupunkialueiden olisi sitouduttava asiaan. Lyhyesti sanottuna sekä vertikaalisia että horisontaalisia yhteyksiä olisi tiivistettävä kaikkialla Euroopassa, jotta pysytään muiden maanosien vauhdissa.

1.5 ETSK pitää komission vuotuisia kertomuksia jäsenvaltioiden teollisuuspolitiikoista hyvin tärkeinä, sillä kansallisin teollisuuspolitiikoin olisi pyrittävä yhdessä sovittujen tavoitteiden saavuttamiseen. Kertomuksista olisi keskusteltava avoimesti, jotta voidaan parantaa koordinoitua, edistää parhaita käytänteitä ja tukea tasapuolisten toimintaedellytysten luomista kaikkialle Eurooppaan.

1.6 ETSK kehottaa osoittamaan kilpailukyvyyn ylläpitämiseen ja innovointiin riittävästi yksityisiä ja julkisia rahoitusresursseja määrärahasuostusten vastapainoksi. ETSK on erittäin tyytyväinen ilmoitettuihin parannuksiin, jotka koskevat rajatylittävän pääomasijoittamisen edellytyksiä, sekä ehdotuksiin hankkeiden rahoittamiseen tarkoitetuista EU:n joukkovelkakirjalainoista, joilla hankitaan julkista ja yksityistä rahoitusta tieto- ja viestintätekniikka-, energia- ja liikenneinvestointeihin (?). Tällaisten joukkovelkakirjalainojen mahdollisuutta muilla aloilla, esimerkiksi tutkimus- ja demonstrointihankkeiden rahoituksessa, olisi selvitettävä. Myös rakenne- ja koheesiorahastojen käytössä olisi keskityttävä teollisuuspoliittisiin tavoitteisiin. Lisäksi on kehitettävä uusia innovatiivisia keinoja houkutella teollisuusalalle yksityistä pääomaa.

1.7 Teollisuuspolitiikka koskee kaikenlaisia toisiinsa liittyviä valmistusteollisuuden aloja ja palveluja. Alojen väliset rajat ovat hämärtyneet. Pk-yrityksistä on tulossa yhä tärkeämpiä sekä lisäarvon tuottamisessa että työpaikkojen luomisessa. Näistä syistä tarvitaan älykäs ja laaja-alainen ja alakohtaista lainsäädäntöä ja/tai sääntelyä ja liitännäistoimenpiteitä. Lisäksi olisi kiinnitettävä huomiota kansainvälisten verkkojen ja yhdennettyjen valmistusprosessien monimutkaisuuteen.

1.8 Kysymysten monitahoisuuden ja moninaisten vastavaroisten yhteyksien vuoksi ETSK pitää tarpeellisenä julkisten ja yksityisten sidosryhmien (yhteistä) sitoutumista asiaan korkean tason ryhmien, teknologiafoorumien, työmarkkinavuoropuhelun ja koulutusohjelmien välityksellä.

1.9 ETSK korostaa seuraavia ensisijaisia näkökohtia:

- Tarvitaan älykäs ja vakaata sääntelyä, asianmukaisia arviointeja ja jälkiarviointeja.
- On huolehdittava mahdollisuuksista saada EU-tason rahoitusta: seitsemäs ja kahdeksas tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin puiteohjelma, CIP (3), Euroopan investointipankki ja Euroopan investointirahasto. Tämä koskee erityisesti pk-yrityksiä.
- Innovaatiounionin ja teollisuuspolitiikan tulisi nivoutua erittäin tiiviisti yhteen, erityisesti keskeisten kehitystä vauhdittavien teknologioiden ja energiavaltaisen teollisuuden osalta.
- Olisi edistettävä koordinoitua sekä osaamisketjuissa (tutkimuslaitokset, yliopistot ja yritykset) että niiden välillä.

(2) Vuotuinen kasvuselitys, kohta 9, KOM(2011) 11 lopullinen.

(3) Kilpailukyvyyn ja innovoinnin puiteohjelma.

- Eurooppapatentti on teollisuuspolitiikan uskottavuuden koe-tinkivi.
- Työntekijöiden olisi päästävä osallisiksi ja osallistuttava toimintaan.
- Yrittäjyyden edistämisen lisäksi tarvitaan koulutusta kaikilla tasoilla, jotta voidaan varmistaa palkkaukseltaan asianmukaiset ja kestävät, laadukkaat työpaikat sekä vakaa työllisyys. Parhaista käytänteistä olisi levitettävä tietoa.
- Maailmanlaajuiset kehityssuuntaukset vaativat aktiivista kauppapolitiikkaa ja tehokasta markkinavalvontaa. Niiden vuoksi Euroopan on ehdottomasti puhuttava yhdellä äänellä, jotta sillä on edellytykset toimia globaaleilla markkinoilla.
- Resurssitehokkaan ja vähähiilisen eurooppalaisen talouden olisi merkittävä myös sitä, että EU vaatii kauppakumppaneitaan noudattamaan samoja standardeja.
- Olisi turvattava raaka-aineiden saatavuus ja mahdollisuus hyödyntää erilaisia energialähteitä.

2. Johdanto

2.1 Uudentyyppinen teollisuuspolitiikka sai alkunsa huhtikuussa 2004. (4) Pitkällisen liberalisointi- ja yksityistämisen prosessin jälkeen kansallisten teollisuuspoliittisten mallien kirjo oli edelleen laaja.

2.2 EU:n tasolla asetettiin keskeiselle sijalle eri teollisuudenalojen asemaa vahvistavat toimintaedellytykset. Lisäksi tehtiin alakohtaisia analyyssejä.

2.3 ETSK osallistui aktiivisesti tähän kehitykseen ja otti useissa lausunnoissa kantaa eri alojen kasvaviin intresseihin ja alojen erityispiirteisiin EU:n tasolla. (5)

2.4 Olosuhteet muuttuvat kuitenkin jatkuvasti. Eriävät näkemykset EU-tason hallinnosta ja jäsenvaltioiden teollisuuden erilainen suorituskyky vaikuttavat finanssi- ja talouskriisin vuoksi Euroopan kykyyn reagoida muutoksiin.

2.5 Lisäksi on noussut esiin uusia kysymyksiä ja yhteiskunnallisia haasteita, kuten väestön ikääntyminen, ilmaston suojeleminen ja kestävä kehitys, energiansaanti, kiihtyvä globalisaatio, osaa-mis- ja digitaaliyhteiskunta sekä työmarkkinoiden muutokset.

2.6 Innovointi on nykypäivän trendi, ja sitä inspiroivat sekä jatkuva tutkimus ja kehittyvä teknologia että kilpailun lisääntyminen kotimarkkinoilla ja ulkomailla.

2.7 Viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana on korostettu yhä enemmän kaiken tason koulutuksen ensisijaista merkitystä.

(4) KOM(2004) 274 lopullinen.

(5) Asiaa koskevat ETSK:n lausunnot löytyvät osoitteesta <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.enterprises-and-industry>.

2.8 Selvistä edistyksistä huolimatta sisämarkkinoiden pirstaleisuus ja selkeän painopisteen puuttuminen ovat edelleen ongelma, mikä johtuu osittain liiketoimintaa koskevien lähestymistapojen eroista. Sisämarkkinoiden toteuttamisen ja teollisuuspolitiikan yhteys jää liian usein huomiotta. ETSK on useaan otteeseen kehottanut luomaan oikeanlaiset edellytykset ja ottamaan tässä yhteydessä huomioon aloittain räätälöityjen sääntöjen tarpeen ja laajalle levittäytyneisiin globaaleihin arvoverkkoihin liittyvät temaattiset kysymykset.

3. Tiedonannon sisältämät uudet näkökohdat

3.1 Teollisuuspolitiikan tarkoituksena on saada vahva valmistusteollisuus säilymään Euroopassa ja lisätä yhteiskunnan ja sidosryhmien yleistä tietoisuutta siitä, että EU:n on arvioitava tilannetta ja luotava paremmat edellytykset teollisuuden – valmistusteollisuuden ja palvelujen – menestyksekkäälle kehitykselle kotimarkkinoilla ja ulkomailla.

3.2 Teollisuuspolitiikalla olisi vastattava lisääntyvän epävarmuuden ja epätasapainon sekä kovan kilpailun ja muiden maailmanlaajuisten toimijoiden pyrkimysten tuomiin haasteisiin siten, että määrittellään puitteet investoinneille, työpaikkojen luomiselle ja vahvalle teolliselle perustalle Euroopassa.

3.3 Teollisuuspolitiikka kuuluu Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahankkeisiin yhdessä muiden vastaavien hankkeiden ja tärkeiden alojen, kuten innovoinnin, osaamisen, kauppapolitiikan ja yhtenäismarkkinoiden, kanssa. Kokonaisvaltainen lähestymistapa korostaa EU:n **kaikkien** politiikkojen tehokkaan koordinoinnin ja johdonmukaisuuden tarvetta. Koordinoinnin ja johdonmukaisuuden, ja niiden ohella EU:n politiikan avoimuuden ja näkyvyyden, on tuettava teknologista edistystä ja innovointia (erityisesti keskeisten kehitystä vauhdittavien teknologioiden osalta), rakenneuudistusta, laadukkaiden työpaikkojen luomista ⁽⁶⁾ ja Euroopan läsnäoloa kansainvälisillä markkinoilla.

3.4 Tiedonannossa komissio ehdottaa uudeksi välineeksi "kilpailukykyyn varmistamista" sellaisen arviointimenettelyn avulla, jossa on mentävä pelkkää hintoihin tai kustannuksiin perustuvaa kilpailukykyä pidemmälle ja huomioitava myös investointi- ja innovointitekijät.

3.5 Teollisuuspolitiikan ulkoinen ulottuvuus, joka jää usein huomiotta, nostetaan etualalle. Samoin kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota raaka-aineiden saatavuuteen kaikenlaisen teollisuuspolitiikan perusehtona.

3.6 Tiedonannossa korostetaan jälleen yhdennettyä horisontaalista lähestymistapaa ja sen ohella alakohtaisia sovelluksia ja räätälöityjä toimintamalleja, vaatimusta tarkastella alojen vastavuoroisia yhteyksiä ja arvo- ja toimitusketjujen välisiä kytköksiä (ratkaisevan tärkeää pk-yritysten kannalta), verkkoja ja klustereita, yrityspalvelujen vaikutusta ja rahoituksen saatavuutta.

⁽⁶⁾ Ks. erityisesti kohta 2.6 ETSK:n 18.3.2011 hyväksymässä lausunnossa "Innovatiiviset työpaikat tuottavuuden ja laadukkaiden työpaikkojen lähteenä" (ei vielä julkaistu EUVL:ssä).

3.7 Tiedonannossa todetaan, että suuressa osassa Euroopan teollisuutta on meneillään jatkuva muutos ja rakenneuudistus. Lisäksi siinä viitataan uusiin aloihin, joihin investoidaan yhä enemmän ja jotka tarjoavat uusia työpaikkoja: esimerkiksi avaruusala ⁽⁷⁾, uudet turvapalvelut sekä kulttuuri- ja luova teollisuus.

3.8 ETSK:n mielestä Lissabonin sopimuksen 173 artiklaan perustuva komission ehdotus julkaista vuosittain kertomuksia jäsenvaltioiden teollisuuspolitiikkojen tilanteesta ja kehityksestä on erittäin tärkeä ja kunnianhimoinen. Kertomusten on tarkoitus tukea yhteisiä analyyseja sekä yhdessä sovittuja lähestymistapoja ja toimintalinjoja.

3.9 ETSK panee tyytyväisenä merkille, että kilpailukykyneuvosto tukee täysin EU:n toiminnan strategisia suuntaviivoja koskevia puitteita, mikä helpottaa yhteisen näkemyksen aikaan saamista toiminnan painopisteistä. Tärkeintä on kuitenkin, että neuvosto korostaa myös jäsenvaltioiden teollisuuspolitiikkojen koordinoinnin tarvetta.

4. Yleistä

4.1 ETSK katsoo, että vallitsevien pakottavien olosuhteiden vuoksi teollisuuspolitiikkaa käsittelevän tiedonannon sekä neuvoston päätelmien ajoitus on erittäin hyvä.

4.2 Teollisuuspolitiikan valitseminen Eurooppa 2020 -strategian lippulaivahankkeiden joukkoon osoittaa, että komissio on vakaasti päättänyt valmistella strategian, joka on koordinoitu sekä unioni- että jäsenvaltiotasolla. Jäsenvaltioiden sitoutuminen asiaan viipymättä on ratkaisevan tärkeää.

4.3 ETSK tähdentää kilpailukykyisen kestäväen valmistusteollisuuden merkitystä Euroopassa. Tällainen teollisuus edellyttää vahvaa teollista perustaa sekä teollisuudelle välttämättömiä palveluja. Arvovaltaiset lähteet korostavat työpaikkojen siirtyvän vähitellen valmistustoiminnasta teollisuuteen liittyviin palveluihin. Tämä koskee paitsi välillisiä panoksia myös valmistajien itsensä tuottamia palveluita. ⁽⁸⁾

4.4 Tulevaisuuden muotoilu – älykäs energia, nanoteknologia ja biotieteet, uudet materiaalit, yrityspalvelut ja sosiaalinen media sekä tarve laaja-alaista tieto- ja viestintätekniikkaa – edellyttää vahvaa politiikkaa. Euroopalla ei ole Applea eikä Googlea. Kiina kuroo välimatkaa nopeasti umpeen ja on tietyillä aloilla jo ohittamassa Euroopan.

4.5 EU tarvitsee kipeästi vision ja ohjelman tuottavien investointien edistämiseksi ja tuottavuuden parantamiseksi. EU:n ja jäsenvaltioiden tarkoin määriteltyjen yhteisten toimintaperiaatteiden olisi kannustettava yrityksiä ja viranomaisia toteuttamaan kunnianhimoisia investointiohjelmia.

⁽⁷⁾ ETSK korostaa avaruusteollisuuden erityistä merkitystä syrjäisten alueiden ja maaseutualueiden kehitykselle.

⁽⁸⁾ Ks. muun muassa Ranskan pääministerin alaisuudessa toimivan strategisen analyysin keskuksen (*Centre d'analyse stratégique*) julkaisu *Les secteurs créateurs d'emploi à court-moyen terme après la crise*, marraskuu 2010.

4.6 Teollisuuspolitiikka edellyttää asianmukaisia yksityisiä ja julkisia talousresursseja. Tekeillä olevia määrärahasuostuksia olisi kompensoitava muilla, yhdessä sovitulla rahoituskeinoilla⁽⁹⁾.

4.7 ETSK katsoo, että seuraaviin kolmeen keskeiseen näkökohtaan on puututtava lähivuosina:

- EU:n moninaisten horisontaalisten ja alakohtaisten politiikkojen yhteydet ja vuorovaikutus
- monimutkaiset kansainväliset verkot ja yhdenmetyt valmistusprosessit⁽¹⁰⁾
- kansallisten politiikkojen arviointi ja nykyistä tehokkaampi koordinointi EU:n tasolla ja jäsenvaltioiden kesken.

4.8 EU:n toimielinten sisäisen suunnittelun ja koordinoinnin rationalisointi sekä keskittyminen EU:n ja jäsenvaltioiden suhteiden tiivistämiseen asettavat hallinnon parantamisen tulevan teollisuuspolitiikan keskiöön.

4.9 Jäsenvaltiot kehittävät omia teollisuuspoliittisia lähestymistapojaan ja tavoitteitaan. Jotta EU:n uudentyyppinen teollisuuspolitiikka onnistuisi, neuvoston olisi työstettävä kilpailukykyneuvoston päätelmiä ja otettava ne yhteistyön tiivistämisen pohjaksi.

4.10 ETSK on täysin samaa mieltä siitä, että kokonaisvaltainen ja yhdenmetyt lähestymistapa on tarpeen. Poliittikkojen nykyistä tiiviimpi kytkeminen toisiinsa on tärkeää Euroopan kestävän sosiaalisen markkinatalouden kannalta, ja sen tulisi johtaa yhdenmetytyn tapaan lähestyä Euroopan teollisuuden tulevaisuutta toimivilla sisämarkkinoilla. Tähän päästään seuraavin keinoin: älykäs sääntely, tutkimus- ja kehitystoiminta sekä innovointi, rahoituksen saatavuus, energiapolitiikka ja vähähiilisyteen tähtäävä politiikka, ympäristö-, liikenne- ja kilpailupolitiikka, taitojen ja osaamisen parantaminen, kauppapolitiikka ja siihen liittyvien kysymysten hoitaminen sekä raaka-aineiden saatavuus. Alakohtaiset politiikat lisäävät mahdollisuuksia entisestään. Näitä aiheita käsitellään erillisissä tiedonannoissa.⁽¹¹⁾

4.11 ETSK suhtautuu myönteisesti tehokkaaseen ”kilpailukyvyn varmistamiseen”, joka pitäisi käynnistää valikoiden.

4.12 EU:n tutkimus- ja kehitystoimintaan suuntaaman rahoituksen säilyttäminen ennallaan, tai jopa lisääminen, on ensisijaisen tärkeää. Eurooppalaisilla suurhankkeilla (esim. energia-alan hankkeilla) ja Euroopan laajuisten perusrakenteiden toteuttamisella, joiden rahoittamiseen osallistuu yksi tai useampi jäsenvaltio, pitäisi olla vipuvaikutuksia.

⁽⁹⁾ Esimerkiksi Saksa lisäsi äskettäin innovointimäärärahojaan 20 prosenttia.

⁽¹⁰⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Arvo- ja toimitusketjun kehittyminen” (EUVL C 168, 20.7.2007, s. 1).

⁽¹¹⁾ Ensimmäinen esimerkki tämän menetelmän soveltamisesta on Euroopan telakkateollisuutta koskeva LeaderSHIP 2015 -strategia, joka käynnistettiin vuonna 2005.

4.13 Teollisuusklustereita syntyy yleensä perinteisiin teollisuuskeskuksiin, jotka kehittyvät jatkuvasti uusien investointien, teknologian ja innovoinnin, arvoketjujen, osaamisen ja taitojen sekä alueellisen ja kansainvälisen verkottumisen ansiosta.⁽¹²⁾ Edistyneet alueet edustavat Euroopan kärkijoukkoa.

4.14 ETSK katsoo, että unionitason yhdenmetyt politiikat ja toimet sekä jatkuva, nykyistä avoimempi ja ajantasaisempi tiedotus kansallisista kehityssuuntauksista edistävät huomattavasti tasapuolisten toimintaedellytysten luomista ja Euroopan yhdenmetytymisen ytimen, eli vankkojen sisämarkkinoiden, toteuttamista.

4.15 Tieto ja analyysit ovat avainasemassa. ETSK arvostaakin komission tekemää tarkkaa analysointia. Unionitason perusteelliset analyysit ja täsmälliset ja vertailukelpoiset tiedot ovat välttämättömiä kaiken politiikan kannalta. Entistä tarkempi ja kaukonäköinen seuranta ja arviointi edellyttävät luotettavaa tietoa muuttuvista ajankohtaisista suuntauksista⁽¹³⁾. Edistystä on havaittavissa, mutta tehtävää on vielä paljon.

4.16 Kansallisten tilastojen lisäksi Eurostatilla on ratkaisevan tärkeä rooli. Sillä olisi oltava asianmukaiset resurssit, jotta se voi kerätä oikeanlaista tietoa ja analysoida eurooppalaisia ja maailmanlaajuisia kehityssuuntauksia ja muutosvoimia hyvissä ajoin. Lisäksi sen keinoja saada tietoa olisi lisättävä. Tietojen olisi oltava saatavilla mahdollisimman nopeasti ja kattavasti.

5. Unionitason hallinto, horisontaaliset ja kohdennetut lähestymistavat: alat ja arvoverkot

5.1 Komission toimien yhdistäminen yhdeksi kokonaisuudeksi korostaa tarvetta poistaa raja-aitoja sekä lisätä näkyvyyttä ja tehokkuutta.

5.2 Teollisuuspolitiikka pysyy tiettyssä määrin kansallisena politiikan alana. Komission tiedonannossa esitetty luettelo aloista, joilla EU (komissio, neuvosto tai Euroopan parlamentti) on vastuussa toiminnasta tai joilla se voisi ryhtyä toimiin, on myös vaikuttava. Tätä taustaa vasten Eurooppa 2020 -strategian yhtenäiset puitteet tarjoavat lupaavia mahdollisuuksia.

5.3 ETSK kannattaa komission poliittisia pyrkimyksiä. Komission roolia ei kuitenkaan aina ole selvästi määritelty, mikä johtuu osittain virallisen toimivallan puuttumisesta muutamilla aloilla. Tietyillä aloilla, kuten energia-alalla, jäsenvaltioilla on edelleen omat tavoitteensa ja menettelynsä eikä komission ja jäsenvaltioiden toimivaltajakoa noudateta yhdenmukaisesti.

⁽¹²⁾ Tämä kehitys on nähtävissä useilla, eri puolilla Eurooppaa sijaitsevilla kaupunki- ja muilla alueille, joilla vanhentuneita teollisuusrakenteita korvataan tulevaisuuteen suunnatuin investoinnein ja uudellinen dynamiikka valtaa alaa.

⁽¹³⁾ ETSK on esittänyt tämän näkemyksen aikaisemmin tiedonannossaan ”Alakohtainen selvitys yritysten siirtymisestä” (2006). Siinä todettiin, että komission käyttämien tietojen vertailukelpoisuudessa on puutteita.

5.4 Kilpailukykyneuvoston vaikutusvaltaa ja tehokkuutta olisi sikiin lisättävä, sillä se asettaa tavoitteita ja vastaa sääntelystä hyvin monissa eri asioissa yhdessä komission kanssa.

5.5 ETSK kehottaa neuvostoa ja komissiota määrittelemään toiminnan painopisteet ja niiden toteuttamisen aikataulun. Painopisteiden on katettava myös taloudelliset perusrakenteet, esimerkiksi edistyneet liikenneverkot, monipuoliset energialähteet ja niiden käyttömahdollisuudet, digitaalistrategia sekä tieto- ja viestintätekniikka.

5.6 Sisämarkkinoiden ulkoinen ulottuvuus ja tasapuolisten toimintaedellytysten aikaansaaminen maailmanmarkkinoilla edellyttää yhä enemmän aktiivista kauppapolitiikkaa ja tehokasta eurooppalaista diplomaattikuntaa.

5.7 Teollisuus käy jälleen läpi perusuhteisia muutoksia, jotka johtuvat tutkimus- ja kehitystoiminnasta ja innovoinnista, muuttuneesta sääntelystä sekä kansainvälisten teollisuus- ja palvelumarkkinoiden tilanteesta. Tämä kehitys vaikuttaa kaikkiin aloihin. EU:n peräkkäisissä työohjelmissä määriteltävien painopisteiden tulisi heijastaa vallitsevia kehityssuuntauksia, jotta voitaisiin taata oikeanlaiset puite-edellytykset, sekä sisältää konkreettinen toimintasuunnitelma, joka antaisi osviittaa ja varmuutta teollisuusinvestoinneille. Vakaat pitkän aikavälin sääntelypiteet ovat välttämättömät.

5.8 Teollisuuspolitiikan ja sisämarkkinoiden välisellä yhteydellä on ensisijainen merkitys. ETSK on vakaasti sitä mieltä, että entistä kohdennetumman teollisuuspolitiikan lisäksi myös sisämarkkinoiden toimenpidepakettia koskevat päätökset vahvistavat jälleen selvästi komission ja EU:n roolia sekä korostavat sitä, että Euroopassa tarvitaan tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

5.9 ETSK toteaa jälleen, että tavoitteena on edelleen oltava, että tutkimus- ja kehitysmenoihin käytetään 3 prosenttia bkt:stä. Taloudellisten resurssien supistaminen ei saisi koitua ratkaisevassa asemassa olevien innovointivoimien vahingoksi.

5.10 Toimintalinjojen ja rahoitusvälineiden tehokkuutta ja lisäarvoa ajatellen ETSK on useissa lausunnoissaan kannattanut alakohtaisia korkean tason ryhmiä, teknologiafoorumeita, innovatiivisten klustereiden edistämistä sekä tutkimuslautakuntien ja tutkimuslaitosten rajatylittävää yhteistyötä, jota kaikkea tuetaan EU:n varoin. Lisäksi olisi kehitettävä demonstrointi- ja esimerkkihankkeita.

5.11 Onnistuneista hankkeista mainittakoon edelläkävijämarkkinoita koskeva aloite (LMI). Siinä on mukana kuusi tärkeää alaa, ja tavoitteena on vähentää tuotannon ja palveluiden esteitä. ⁽¹⁴⁾ EU:n olisi käynnistettävä samaan tapaan uusia teollisuusalan hankkeita, jotka koskisivat esimerkiksi saastuttamattomia ja energiatehokkaita ajoneuvoja, hiilidioksidin talteenottoa ja varastointia, Euroopan laajuisia verkkoja, avaruusalan projekteja ja keskeisiä kehitystä vauhdittavia teknologioita.

⁽¹⁴⁾ LMI:n yhteydessä edelläkävijämarkkinoiksi on määritelty seuraavat markkinat: sähköiset terveydenhuoltopalvelut, suojaavat tekstiilit, kestävä rakentaminen, kierrätys, biotuotteet ja uusiutuvat energiavaro-

5.12 ETSK katsoo, että eurooppapatentin hyväksyminen on EU:n teollisuuspolitiikan uskottavuuden koetinkivi. Jos eurooppapatentista ei vielä onnistuta pääsemään yhteisymmärrykseen kaikkialla EU:ssa, se olisi toistaiseksi otettava käyttöön osassa jäsenvaltioista.

5.13 Yleisesti ottaen teollis- ja tekijänoikeuksien suojaaminen on nykymaailmassa ensisijaisen tärkeää.

5.14 Erityiset alakohtaiset lähestymistavat ovat välttämättömiä nykyistä paremman ja asianmukaisemman sääntelyn aikaansaamiseksi ja tarvittavien välineiden ja toimien kehittämiseksi.

5.15 Globalisaatio, toimitusketjujen hajautuminen yli valtiorajojen ja eri toimijoiden tiivis keskinäisriippuvuus vähentävät kuitenkin perinteisen alakohtaisen teollisuuskäsityksen merkitystä poliittiselta kannalta. Tämä ei tarkoita tiettyjen hyvin alakohtaisten ongelmien olemassaolon kieltämistä, mutta tällaisiin ongelmiin on puututtava tapauskohtaisesti eurooppalaisesta näkökulmasta.

5.16 Joustava alakohtainen lähestymistapa mahdollistaa hedelmällisen keskustelun ja muodostaa hyvän pohjan julkis- ja yksityissektorin sidosryhmien sitoutumiselle. Komission ja hallitusten virkamiesten lisäksi sidosryhmiin kuuluvat yritykset, tutkimuslaitokset, (korkea-asteen) oppilaitokset, työmarkkinaosapuolet, valtiovallasta riippumattomat organisaatiot ja alueiden edustajat.

6. Keskeiset erityiskysymykset

6.1 Teollisuuspolitiikka on yleiskäsite, johon liittyy ja kytkeytyy monia eri aloja.

6.2 **Rahoituksen ja varojen saatavuus** on vakava ongelma, johon on puututtava pikaisesti. ETSK on erittäin tyytyväinen ilmoitettuihin parannuksiin, jotka koskevat rajatylittävän pääomasijoittamisen edellytyksiä, sekä ehdotuksiin hankkeiden rahoittamiseen tarkoitetuista EU:n joukkovelkakirjalainoista, joilla hankitaan julkista ja yksityistä rahoitusta tieto- ja viestintätekniikka-, energia- ja liikenneinvestointeihin ⁽¹⁵⁾. Tällaisten joukkovelkakirjalainojen mahdollisuutta muilla aloilla, esimerkiksi tutkimushankkeiden rahoituksessa, olisi selvitettävä. Lisäksi on harkittava myös muita toimenpiteitä, esimerkiksi verovähennysjärjestelmiä.

6.3 Finanssikriisistä ovat kärsineet erityisesti pk-yritykset. Onkin kehitettävä innovatiivisia ideoita, jotta yksityinen pääoma saadaan liikkeelle. Esimerkkinä mainittakoon ns. *crowd funding*, jossa rahoitusta kerätään joukolta yksityissijoittajia. ETSK kehottaa komissiota järjestämään pyöreän pöydän kokouksia ulkopuolisten sidosryhmien edustajien kanssa, jotta voidaan pohtia tapoja ja keinoja saada yksityistä pääomaa teollisuuden käyttöön. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota eri puolilla maailmaa sovellettaviin käytänteisiin. Hedelmällisistä ideoista ja käytänteistä on levitettävä tietoa.

6.4 ETSK suosittaa, että myös Euroopan investointipankkia (EIP) kannustetaan yhdessä Euroopan investointirahaston (EIR) kanssa jatkamaan ponnistelujaan kehittää täsmävälineitä eurooppalaisten pk-yritysten kasvun edistämiseksi.

⁽¹⁵⁾ Katso alaviite 2.

6.5 Euroopan investointipankin rooli on erityisen tärkeä siksi, että EIP näyttää esimerkkiä muille yksityisijoittajille ja toimii veturina lisärahoitusta houkutellessa. Tähän kuuluu myös innovatiivisten prosessien kehittämiseen tarvittavien pitkäaikaisten investointien edistäminen. EIP:n lainat olisi sidottava sosiaalisiin ja ympäristöä koskeviin kriteereihin, ja EIP:n rahoituksen vaikutusta Euroopan teollisuuteen ja EU:n tavoitteiden saavuttamiseen olisi arvioitava jälkikäteen.

6.6 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio keskittyy seitsemännessä ja kahdeksannessa tutkimuksen puiteohjelmassa yhä enemmän innovatiivisiin teollisuushankkeisiin ja (rajatylittävään) yhteistyöhön.

6.7 EU:n tutkimus- ja kehitystoiminnan rahoituksen painopiste on tällä hetkellä tiedon levittämisessä ja tietämyksen syventämisessä. EU:n teknologiafoorumien näkemysten mukaisia hankkeita sekä Euroopan innovaatio- ja teknologiainstituutin (EIT) toimintaa ⁽¹⁶⁾ on tuettava. ETSK katsoo, että täytäntöönpanon yksinkertaistamista on jatkettava. EU:n määrärahat olisi investoitava kohdennetusti siten, että edistetään julkisten ja/tai yksityisten investointien kerrannaisvaikutuksia.

6.8 Tämä tarkoittaa, että kahdeksannessa tutkimusohjelmassa olisi keskityttävä perustutkimuksen ohella myös teollisuuspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Suurten teollisuushankkeiden yhteydessä EU-tason (keskitetyn) rahoituksen ja kansallisen rahoituksen tehokas koordinaatio on joka tapauksessa välttämätöntä.

6.9 Sama pätee myös pk-yrityksille tarkoitettuun kilpailukyvyn ja innovoinnin puiteohjelmaan (CIP), joka koskee energia-alaa, tieto- ja viestintäteknologiaa ja yrittäjyyttä.

6.10 Yhteen teollisuudenalaan keskittyvien alueiden kehitystä olisi tarkasteltava uudelleen, jotta teollisuuden monipuolistamista voitaisiin edistää aiempaa tehokkaammin. Vähähiilisyteen tähtäävien hankkeiden ja ympäristöhankkeiden rahoittaminen EU-varoin tukee kestävästä kehitystä.

6.11 **Innovoinnin** ja teollisuuspolitiikan yhteys on itsestään selvä. Innovointi on erittäin laaja ala, ja se kattaa myös muut kuin tekniset kysymykset. Innovointia ja teollisuuspolitiikkaa koskevien lippulaivahankkeiden painopiste on aivan oikeutetusti pitkälti sama, ja niillä on yhteisiä tavoitteita, kuten innovointikumppanuudet. Tämä lisää tehokkuutta ja näkyvyyttä.

6.12 Teollisuustoiminnan mahdollista vähenemistä on vältettävä vahvistamalla innovoinnin ja teollisuuden välistä yhteyttä ⁽¹⁷⁾. Tämä on mahdollista muun muassa painottamalla keskeistä kehitystä vauhdittavaa teknologiaa. Lisäksi olisi parannettava tutkimuslähtöisen teollisuuden edellytyksiä.

6.13 Jäsenvaltioiden ja EU:n tutkimus- ja innovointipolitiikka liittyy tiiviisti teollisuuspolitiikkaan. Näin on erityisesti

määrärahasuostusten ja muiden maanosien pyrkimysten aiheuttamien paineiden vuoksi. Myös yritysten tutkimusvarojen vähentäminen ja/tai siirtäminen ulkomaille on huolestuttavaa.

6.14 Tieteen ja tutkimuksen tulosten tuotteistaminen soveltavan teknologian avulla on edelleen heikko kohta kaikkialla Euroopassa. Vaikka perustutkimus on vastaisuudessaakin ratkaisevan tärkeää, ETSK korostaa, että siirtymän laboratorioista reaalitalouteen on oltava tehokasta, kestävästä kehityksen mukaista ja nykyistä nopeampaa.

6.15 Tavoitteet, jotka koskevat siirtymistä vähän energiaa kuluttavaan ja vähähiiliseen talouteen, voivat avata uusia mahdollisuuksia uraauurtavalle innovoinnille.

6.16 Osaamisketjujen sisäisen ja välisen koordinaation parantamisen olisi kuuluttava ensisijaisiin tavoitteisiin. Asiasta olisi keskusteltava kaikkien julkis- ja yksityissektorin sidosryhmien kesken, jotta puutteet saadaan korjatuksi ja lisäarvoa ja tehokkuutta voidaan parantaa.

6.17 Yliopistot eivät ole vielä täysin omaksuneet rooliaan osaamiskolmion erottamattomana osana. Painopiste on asetettava yliopistojen ja teollisuuden avointen ja rajatylittävien verkostojen luomiseen. EU:n olisi keskityttävä tukemaan tällaista kehitystä.

6.18 Eurooppa 2020 -strategian **sosiaalipoliittinen luku** kattaa useita elementtejä. Keskeisessä asemassa on työpaikkojen luominen yksityisten investointien sekä toimitus- ja arvoketjujen ja pk-yritysten avulla. Tämän tavoitteen pitäisi myös lisätä strategian yleistä hyväksyntää.

6.19 Työntekijöiden olisi päästävä osallisiksi ja osallistuttava toimintaan. ETSK korostaa tehokkaan työmarkkinavuoropuhelun tarvetta sekä yhteisten tavoitteiden ja sitoumusten edistämisen merkitystä tänä voimakkaiden muutosten aikakautena. Työmarkkinavuoropuhelu on myös edellytys sosiaalisesti hyväksyttävien ratkaisujen aikaansaamiselle, ja sitä tarvitaan herättämään luottamusta talouden muutosta kohtaan. Lisäksi sen pitäisi lisätä tietoisuutta ja hyväksyntää kansalaisten keskuudessa.

6.20 Jäsenvaltioilla on tällä alalla omat perinteensä. ETSK:n mielestä työntekijöiden tulisi osallistua ja päästä vaikuttamaan yritys-, alue-, jäsenvaltio- ja unionitasolla. Näin voitaisiin edistää ennakoitua ja vaikuttaa muutosten muotoon. EU:n tasolla alakohtainen työmarkkinavuoropuhelu on erittäin arvokas väline, ja komission olisikin jatkettava sen tukemista sekä edistettävä sen käynnistämistä aloilla, joilla sitä ei vielä käydä.

6.21 Kaikentasoinen **koulutus** on tärkein prioriteetti. Jotta keskipitkän ja pitkän aikavälin osaamisvaatimukset tulisivat huomioituiksi, opetussuunnitelmia koskevien suuntaviivojen tulisi perustua (alakohtaisiin) työmarkkina-analyysihin. Sukupuolten väliset erot olisi saatava poistettua. Tietyillä aloilla, esimerkiksi insinööritaidon ja tekniikan alan ammateissa, epäsuhta työmarkkinoiden tarjonnan ja kysynnän välillä on huolestuttava. Yrittäjyyttä tulisi edistää.

⁽¹⁶⁾ Ensimmäistä kolmea osaamis- ja innovaatioyhteisöä ollaan jo perustamassa.

⁽¹⁷⁾ Ks. muun muassa *The de-industrialisation of Europe. There is no more time to lose!*, Académie Royale de Belgique, 2010.

6.22 Suuntaviivat ja parhaiden käytänteiden levittäminen ovat tarpeen (korkea-asteen) opetussuunnitelmien muotoilemiseksi. ⁽¹⁸⁾ ETSK kehottaa komissiota lisäämään toimiaan tällä alalla.

6.23 **Maailmanlaajuinen kehitys** vaatii aktiivista eurooppalaista kauppapolitiikkaa. Työnjako ”korkeiden ja matalien arvojen maiden” (*high-value and low-value countries*) on hämartyässä. Erityisesti Aasiassa tapahtuu merkittävää taloudellista ja sosiaalista kehitystä nopeaan tahtiin. Näin ollen maailmanlaajuiset tasapuoliset toimintaedellytykset ovat yhä tärkeämpiä, kun on kyse ympäristöä koskevista ja sosiaalisista standardeista, vastavuoroisesta pääsystä markkinoille, henkisestä omaisuudesta jne. ⁽¹⁹⁾

6.24 ETSK korostaa, että maailmanlaajuisia tasapuolisia toimintaedellytyksiä koskeva näkökohta on otettava huomioon EU:n kaikessa päätöksenteossa ja tulevan lainsäädännön arvioinnissa. Lisäksi EU:ssa olisi parannettava seurantaa ja tehostettava markkinavalvontaa. Myös tullin tarkastusvaltuuksia olisi laajennettava.

6.25 Standardisoinnin merkitystä sisämarkkinoiden tärkeänä välineenä tuskin voi yliarvioida. Yhdysvaltalaiset ja kiinalaiset yritykset omaksuvat standardit yleensä omaehtoisesti, koska ne ovat urauurtavia maailmassa.

6.26 ETSK korostaa teollisuuspolitiikan sekä kauppapolitiikan ja siihen liittyvien kysymysten välistä yhteyttä. Kauppaa ja investointeja haittaavia keinotekoisia esteitä muualla maailmassa on vastustettava. Näistä kysymyksistä voidaan neuvotella myös WTO:n ulkopuolella, ja niihin on puututtava joko kahdenvälisin tai monenvälisin järjestelyin. Teollisuuspolitiikan ulkoinen ulottuvuus merkitsee sitä, että EU:n on puhuttava yhdellä äänellä kaikilla kansainvälisillä talousfoorumeilla ⁽²⁰⁾.

6.27 EU:n on vastustettava jyrkästi rajoituksia, joita kauppakumppanit asettavat raaka-aineiden saannille. ETSK suhtautuu myönteisesti suositettuihin toimiin, jotka koskevat raaka-aineiden hintoja ja kaivosalan markkinoiden vakauttamista. Lisäksi olisi puututtava hyödykemarkkinoilla tapahtuvaan keinotteluun.

6.28 Kyseenalaistamatta EU:ssa sovittuja energia- ja ilmastotavoitteita ja -standardeja on tarkasteltava huolellisesti poliittisia välineitä ja otettava niitä kehitettäessä huomioon, missä määrin ne vaikuttavat teollisuuden kilpailukykyyn ⁽²¹⁾. Resurssitehokkaan ja vähähiilisen eurooppalaisen talouden olisi

merkittävä myös sitä, että EU vaatii kauppakumppaneitaan noudattamaan samoja standardeja ⁽²²⁾. Paras ratkaisu ovat monenväliset sopimukset. Kauppapakkotteita olisi vältettävä.

6.29 **Sosiaalisten standardien** osalta ETSK viittaa ILO:n vuonna 1998 antamaan julistukseen työelämän keskeisistä normeista ⁽²³⁾, jotka koskevat syrjintää, lapsi- ja pakkotyövoimaa sekä ammattiyhdistysten oikeuksia ja kollektiivista neuvotteluoikeutta. ILO:n yleissopimukset ovat konkreettisempia, mutta tiettyt maat eivät ole allekirjoittaneet niitä tai panneet niitä täytäntöön.

6.30 Yritysten yhteiskuntavastuun on oltava yleinen kansainvälinen käytäntö, joka perustuu ILO:n julistuksiin, OECD:n toimintaohjeisiin ja muihin laajalti tunnustettuihin kansainvälisiin välineisiin ⁽²⁴⁾. Yritykset alkavat käyttää sitä eräänlaisena julkisuuskuvaansa parantavana tunnuksena.

7. Jäsenvaltioiden teollisuuspolitiikkojen ja EU:n välinen yhteys

7.1 Osavaltioiden välisistä eroista huolimatta Yhdysvaltain talous toimii yksien markkinoiden ja yhden keskushallituksen pohjalta. Sama pätee Kiinaan ja muihin maihin.

7.2 EU:ssa taas kaikilla jäsenvaltioilla on omanlainen teollisuuspolitiikkansa ⁽²⁵⁾. Mallit ovat hyvin erilaisia, mikä johtuu jäsenvaltioiden päätöksentekorakenteiden ja -perinteiden eroista, julkis- ja yksityissektorin erityisistä suhteista sekä erilaisista talousrakenteista ja suhteellisista hyödyistä. Lisäksi vallitseva kriisi saattaa houkuttaa piiloprotektionismiin.

7.3 Kaikkien näiden erojen vuoksi jäsenvaltioiden tulokset talouskasvussa ja työllisyydessä ovat hyvin erilaisia. Neuvosto korostaa, että vuotuiset kertomukset jäsenvaltioiden teollisuuspolitiikasta olisivat toivottavia. Koska komission toimivalta tällä alalla on vähäinen, tehtävä on kaikkea muuta kuin helppo.

7.4 Eurooppa 2020 -strategian päätavoite on saattaa EU ja jäsenvaltiot lähemmäksi toisiaan. Komission kertomukset voivat tuoda EU:n hallintoon oman lisänsä. Avoimuus, onnistuneet esimerkit ja parhaat käytänteet voivat myönteisellä tavalla lähentää hallitusten näkökantoja toisiinsa. Niiden pitäisi herättää neuvostossa keskustelua erilaisista malleista ja niiden käytännön tuloksista.

⁽¹⁸⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Euroopan yliopistot” (EUVL C 128, 18.5.2010, s. 48).

⁽¹⁹⁾ Ks. kauppapolitiikkaa käsittelevä komission työasiakirja SEC(2010) 1268.

⁽²⁰⁾ Ks. ETSK:n lausunto ”Unionin teollisuuspolitiikan ulkoinen ulottuvuus – otetaanko EU:n kauppapolitiikassa todella huomioon teollisuuden edut?” (Ks. tämän virallisen lehden sivu 25) ja EUVL C 128, 18.5.2010, s. 41.

⁽²¹⁾ Ks. erityisesti kohta 1.6 ETSK:n lausunnossa aiheesta ”Energiamarkkinoiden nykykehityksen vaikutus Euroopan teollisuuden arvoketjuihin” (EUVL C 77, 31.3.2009, s. 88).

⁽²²⁾ Ks. ETSK:n lausunto ”Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämistä koskevien kansainvälisten sopimusten vaikutukset Euroopan teollisuuden muutosprosesseihin” (EUVL C 185, 8.8.2006, s. 62).

⁽²³⁾ Ks. ILO:n julistus työelämän perusperiaatteista ja -oikeuksista, 1998.

⁽²⁴⁾ Muun muassa YK:n *Global Compact* -periaatteet ja kansainväliset tilinpäätösstandardit (IFRS-standardit, jotka kattavat myös kansainväliset kirjanpito-standardit). Myös John Ruggien valmistelema YK:n luonnos liike-elämän ja ihmisoikeuksien perusperiaatteista on tärkeä.

⁽²⁵⁾ Hieman liioiteltuna tämä tarkoittaa 27:ää erilaista teollisuus- ja innovointipolitiikkaa.

7.5 Kukin jäsenvaltio voi totta kai määritellä vapaasti omat vahvuutensa ja luoda osaamis- ja muita infrastruktuureita, kunhan toiminta on EU:n sääntöjen mukaista. Kokemusten vaihtoon tarkoitettut foorumit voivat lisätä yhteistyötä jäsenvaltioryhmien kesken.

7.6 Jäsenvaltioiden tulosten seuranta ja arviointi voi avata uusia mahdollisuuksia hallitusten keskinäiselle sekä hallitusten ja komission väliselle toiminnalle ja tietysti yrityksille, erityisesti lukemattomille kansainvälistyville pk-yrityksille.

7.7 Monilla mailla on omat innovointifooruminsa kansallisine tavoitteineen. Niistä on harvoin hyötyä EU:n yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa. ETSK:n mielestä olisi selvitettävä, miten rajatylittävät lähestymistavat voisivat parantaa tehokkuutta. Parhaista käytänteistä olisi keskusteltava ja levitettävä tietoa.

7.8 Vuotuisissa kertomuksissa olisi analysoitava EU:n teollisuuspolitiikan ja jäsenvaltioiden politiikkojen yhtenäisyyttä. Myös jäsenvaltiot, esimerkiksi Saksa, Ranska, Yhdistynyt kuningaskunta, Espanja ja Alankomaat, ovat äskettäin alkaneet laatia periaateasiakirjoja omasta politiikastaan ⁽²⁶⁾. Yhteys EU:n tavoitteisiin ja toimiin on kuitenkin edelleen heikko. ETSK suosittaa, että komissio analysoi näitä kansallisia raportteja EU:n näkökulmasta tulevassa vuosikertomuksessaan.

7.9 Jäsenvaltiot käyvät myös yhä tiiviimpää keskustelua siitä, millainen teollisuuspolitiikka on toivottavaa. Tällaisista käytänteistä ja toiminnan tuloksista olisi levitettävä tietoa kaikkialle EU:hun, jotta ehdaskatseiset kansalliset näkemykset saadaan korvattua laajemmilla näkökulmilla.

7.10 Myös alueiden ja suurkaupunkialueiden olisi sitouduttava asiaan. Niille olisi luotava edellytykset kehittää klustereita ja

tiivistää yhteistyötä oppilaitosten, osaamiskeskusten ja teollisuuden kesken (esimerkiksi kehittämällä alueellisia alakohtaisia verkostoja).

7.11 Komission tulisi arvioinnissaan tarkastella tuloksia ja käytänteitä tietyillä aloilla, esimerkiksi julkisten hankintojen alalla. Julkisten hankintojen osuus on 17 prosenttia bkt:stä, ja analyysien mukaan alalla toimitaan edelleen kansallisten teollisuuspoliittisten tavoitteiden mukaan, mikä on vastoin EU:n direktiivejä.

7.12 Erityistapaus, joka usein jää huomiotta, on puolustus-teollisuus. Talousarviosupistukset vaikuttavat usein kielteisesti puolustusmenoihin. Riippumattomien selvitysten avulla on luotava edellytykset kustannus-hyötysuhteen parantamiselle.

7.13 ETSK korostaa tällä alalla tarvetta poistaa EU:n sisäiset esteet ja kehittää kilpailukykyisiä rajatylittäviä toimitusketjuja. Puolustustarviketuotannon ja siviilikäyttöön tarkoitettujen tuotannon keskinäisiä heijastus- ja oheisvaikutuksia olisi edistettävä. Lisäksi on pohdittava vientilupien yhdenmukaistamista EU:ssa.

7.14 Toinen mielenkiintoinen ala ovat julkiset palvelut. Komission tekemän tilannekatsauksen pohjalta olisi lisättävä avoimuutta rajatylittävän yhteistyön ja/tai parhaiden käytänteiden suhteen.

7.15 EU:n analyyseista voidaan saada mielenkiintoista tietoa siitä, millaisia jäsenvaltioissa vallitsevat moninaiset olosuhteet ovat laadullisesti. Hallintokäytänteiden yksinkertaistamiseen (tutoturvallisuutta ja kuluttajansuojaa heikentämättä) ja taloudellisen taakan vähentämiseen olisi kannustettava ⁽²⁷⁾. Muutamilla alueilla ja muutamissa maissa tällaisia prosesseja on jo käynnistetty.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽²⁶⁾ *Im Fokus: Industrieland Deutschland* (Saksa), *Feuilles de route des comités stratégiques de filière* (Ranska), *the Growth Agenda* (Yhdistynyt kuningaskunta, asiakirjan jatkoksi tulossa piakkoin yksityiskohtainen ohjelma), *Plan Integral de Política Industrial 2020* (Espanja), *Naar de top: de hoofdlijnen van het nieuwe bedrijfslevenbeleid* (Alankomaat).

⁽²⁷⁾ Stoiberin ryhmä.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella”

KOM(2010) 524 lopullinen – 2010/0278 COD

(2011/C 218/08)

Esittelijä: **Vincent FARRUGIA**

Euroopan unionin neuvosto päätti 6. joulukuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 136 ja 121 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella

KOM(2010) 524 lopullinen – 2010/0278 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjasto antoi lausuntonsa 8. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 139 ääntä puolesta ja 10 vastaan 33:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK ymmärtää, että vakaus- ja kasvusopimusta on uudistettava, jotta voidaan puuttua vuoden 2008 kriisin synnyttämiin ongelmiin samoin kuin jo ennen kriisiä havaittavissa olleisiin pitkäaikaisiin ongelmiin. Lisäksi ETSK huomauttaa, että vakaus- ja kasvusopimuksella ei onnistuttu estämään eikä rajoittamaan julkisen talouden epätasapainoa, jonka lähteet ovat muualla, kuten makrotalouden epätasapainossa sekä pankki- ja finanssialan käytäntöjen ja sääntelyn puutteissa.

1.2 ETSK suhtautuu myönteisesti ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi julkisen talouden tehokkaan valvonnan täytäntöönpanosta yhtenä askeleena kohti kipeästi tarvittavaa uudistusta mutta toteaa samalla, että ehdotuksen ennalta ehkäiseviä ja korjaavia elementtejä on tarkistettava asianmukaisesti.

1.3 ETSK katsoo, että seuraavat finanssipoliittiset säännöt olisi otettava vahvasti huomioon:

— kysymys julkistalouden toimien laadusta, jotta tehostetaan tulo- ja menomekanismien panosta talouden tarjontapuoleen

— julkistalouksien rahoitusasemien kestävyys, joka varmistetaan parhaiten painottamalla enemmän ennalta ehkäiseviä kuin korjaavia toimintatapoja

— kannustimiin perustuvat mekanismit, jotka ovat todennäköisesti menestyksellisempiä kuin pelkästään rankaisutoimiin perustuvat mekanismit.

Tämä näkemys ei vähennä julkisen talouden kurinalaisuutta edistävän korjaavan osion merkitystä.

1.3.1 Tällaista lähestymistapaa pidetään Eurooppa 2020 -strategian älykästä, kestävästä ja osallistavaa kasvua koskevien tavoitteiden mukaisena.

1.4 Ennalta ehkäisevän osion suhteen ehdotetaan vuotuisessa kasvuselvityksessä hahmoteltujen tavoitteiden mukaisesti, että julkisen talouden kehitykselle asetettavat määrälliset tavoitteet perustuvat kaksitahoiseen järjestelmään, joka sisältää ylhäältä alas ja alhaalta ylös suuntautuvia tekijöitä. Ylhäältä alas suuntautuvassa osiossa keskityttäisiin asettamaan tavoite, jolla määritellään koko euroalueella tarvittavien julkisen talouden vakauttamisponnistusten laajuus, ja alhaalta ylös suuntautuvassa osiossa nämä ponnistukset jaettaisiin toimiksi, joita yksittäiset jäsenvaltiot toteuttavat. Näin tehostettaisiin virallisen toimintatavan avulla komission pyrkimyksiä painottaa enemmän kunkin valtion tilannetta vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamisessa.

1.5 Tässä lähestymistavassa rahaliitosta odotetut myönteiset ulkoiset uskottavuusvaikutukset saattavat edellyttää, että jäsenten täytyy toteuttaa julkisen talouden vakauttamistoimia suhteellisen kokonsa ja tällaisten toimien toteuttamiskykynsä mukaan.

1.6 ETSK ehdottaa lisäksi, että korollisten talletusten, korottomien talletusten ja sakkujen määrääminen suoritetaan niin, että ne rahoitetaan ensisijaisesti korjaamalla sellaisia politiikan osatekijöitä, jotka johtavat julkisen talouden rahoitusaseman

kestämättömyyteen. Se määritettäisiin arvioimalla tulo- ja meno-elementtien poikkeamia ennalta ehkäisevässä osiossa määritellyistä lähentymisreitiltä. Lisäksi niiden arvo laskettaisiin suhteessa niiden meno- ja/tai tuloelementtien suuruuteen, joiden voidaan havaita aiheuttavan suorasti kestämatöntä finanssipolitiikkaa. Tällä lähestymistavalla edistettäisiin finanssipolitiikan laadun parantamista.

1.7 Lisäksi ehdotetaan, että korjaavassa osiossa toteuttaviin seuraamuksiin liitetään perusteellinen vaikutustenarviointi, jolla tarkkaillaan, että finanssipolitiikan laatu todella kohenee.

1.8 Kannustimien ja korjaavan osion rankaisevien toimintatapojen tasapainottamiseksi ETSK ehdottaa, että jäsenvaltiot voivat saada korkoa korottomille talletuksille, kun julkista velkaa on vähennetty vähintään tällaisen koron verran ja vähentymisen on syytä uskoa jatkuvan myös tulevaisuudessa. Sakot kuitenkin ohjattaisiin Euroopan vakautusmekanismiin.

1.9 ETSK katsoo, että julkisen talouden valvonnan asianmukainen uudistus on talouden ohjausjärjestelmän tehostamisen ja euroalueen uskottavuuden palauttamisen kulmakivi.

2. Julkisen talouden valvonnan tehokas täytäntöönpano euroalueella

2.1 Vuoden 2008 maailmanlaajuinen finanssi- ja talouskriisi lisäsi jyrkästi julkisten talouksien alijäämiä ja velkaa. Tämä on kärjistänyt julkisen talouden kestävyteen liittyviä pidemmän aikavälin ongelmia. Jäsenvaltioiden julkisen talouden epätasainen kehitys ja eräissä tapauksissa maksukyvyttömyyden todellinen mahdollisuus yhdessä riittävän finanssipolitiikan ja korvausmekanismien puutteen kanssa muodostavat toisen merkittävän haasteen. Näitä ongelmia kärjistävät rahoitus- ja pankkijärjestelmien ja sääntelyinfrastruktuurien puutteet sekä niihin liittyvä konkurssien mahdollisuus.

2.2 Vakaus- ja kasvusopimus on sääntöihin perustuva järjestelmä kansallisten finanssipolitiikkojen koordinoimiseksi talous- ja rahaliitossa, joka perustettiin nimenomaisesti julkisen talouden kurinalaisuuden takaamiseksi, mutta viime aikojen kokemukset ovat paljastaneet, että järjestelmässä on yhä aukkoja ja heikkouksia, jotka voivat heikentää vakavasti euron vakautta. Tämä on käynnistänyt keskustelun EU:n talouden ohjausjärjestelmän merkityksestä⁽¹⁾, jonka yhteydessä komissio esitteli syyskuussa 2010 kuudesta tiedonannosta koostuvan lainsäädäntöpakettin. Paketti muodostuu

— vakaus- ja kasvusopimuksen tehostamisesta varovaisella finanssipolitiikalla⁽²⁾

— makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta⁽³⁾

— laadukkaiden kansallisten finanssipolitiikan kehysten luomisesta⁽⁴⁾

— tehokkaammasta täytäntöönpanosta⁽⁵⁾.

2.3 Tässä lausunnossa keskitytään erityisesti täytäntöönpanoon ja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella⁽⁶⁾. On myös syytä huomauttaa, että ETSK laatii parhaillaan lausuntoa komission asiakirjasta KOM(2010) 527 lopullinen⁽⁷⁾.

3. Asiayhteys

3.1 Finanssipolitiikan koordinoinnissa ja valvonnassa keskeinen väline on vakaus- ja kasvusopimus, jolla talousarvion kurinalaisuutta koskevat perussopimuksen määräykset pannaan täytäntöön. Eurooppa-neuvosto sopi kesäkuussa 2010, että talouspolitiikkojemme koordinointia olisi pikaisesti vahvistettava, ja sopi seuraavista linjauksista:

(i) Vahvistetaan vakaus- ja kasvusopimuksen sekä ennalta ehkäisevää että korjaavaa osiota, myös seuraamuksia, ottaen euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden erityistilanne asianmukaisesti huomioon.

(ii) Kiinnitetään julkisen talouden valvonnassa paljon enemmän huomiota velkatasoihin ja -kehitykseen sekä kokonaiskestävyyteen.

(iii) Varmistetaan, että kaikilla jäsenvaltioilla on kansalliset budjettisäännöt ja keskipitkän aikavälin talousarviokehykset, jotka ovat vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia.

(iv) Varmistetaan tilastotietojen laatu.

3.2 Ehdotetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella julkisen talouden valvonnan tehokkaasta täytäntöönpanosta euroalueella on tarkoitus muuttaa uudestaan asetuksia (EY) N:o 1466/97 ja (EY) N:o 1467/97, joilla luotiin vakaus- ja kasvusopimuksen perusta⁽⁸⁾. Ehdotetulla asetuksella on erityisesti tarkoitus tukea vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevää osiota ja vahvistaa sen korjaavaa osiota.

⁽³⁾ KOM(2010) 527 lopullinen.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 523 lopullinen.

⁽⁵⁾ KOM(2010) 524 lopullinen ja KOM(2010) 525 lopullinen.

⁽⁶⁾ KOM(2010) 524 lopullinen.

⁽⁷⁾ Ks. ETSK:n lausunto aiheesta ”Makrotalouden epätasapaino”, s. 53 EUVL

⁽⁸⁾ Asetuksia muutettiin vuonna 2005 asetuksilla (EY) N:o 1055/2005 ja (EY) N:o 1056/2005 ja täydennettiin neuvoston vakaus- ja kasvusopimuksen täytäntöönpanon tehostamisesta 20. maaliskuuta 2005 antamalla kertomuksella.

⁽¹⁾ Ks. ETSK:n lausunto, EUVL C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽²⁾ KOM(2010) 522 lopullinen ja KOM(2010) 526 lopullinen.

3.2.1 Ennalta ehkäisevän osion suhteen ehdotetussa asetuksessa todetaan, että vakaus- ja lähentymisohjelmissä hahmoteltu nykyinen julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoite sekä vaatimus, jonka mukaan lähentymistä on vuosittain tapahduttava 0,5 prosenttia suhteessa BKT:hen, säilytetään ennallaan, mutta niistä tehdään toteutuskelpoisia säätämällä uudesta varovaisen finanssipolitiikan periaatteesta. Ehdotuksen mukaan tämä periaate tarkoittaa sitä, ettei julkisten menojen vuotuinen kasvuvauhti saa ylittää BKT:n varovaista keskipitkän aikavälin kasvuvauhtia, jollei ylitystä korvata julkisten tulojen kasvattamisella tai tulojen harkinnanvaraisia alennuksia korvata menojen vähennyksillä. Jos varovaisesta finanssipolitiikasta poiketaan, komissio antaa suosituksen, jota tuetaan perussopimuksen 136 artiklan mukaisella täytäntöönpanon valvontamekanismilla ja jolla määrätään korollinen talletus, jonka suuruus on 0,2 prosenttia BKT:stä.

3.2.2 Korjaava osio on yhteydessä euroalueen jäsenvaltioiden velvollisuuteen välttää julkisen talouden liiallisia alijäämiä. Liiallisen alijäämän määrittelyssä käytetään numeerisia raja-arvoja alijäämälle (3 prosenttia suhteessa BKT:hen) ja velalle (60 prosenttia suhteessa BKT:hen tai riittävä raja-arvon lähestyminen).

3.2.2.1 Komission ehdotuksessa myönnetään, että vuotuisen budjettitasapainon painottaminen saattaa johtaa liialliseen keskittymiseen lyhyemmän aikavälin näkökohtiin ja että velkaan olisi kiinnitettävä enemmän huomiota julkisen talouden pidemmän aikavälin kestävyuden indikaattorina.

3.2.2.2 Korjaavan osion suhteen ehdotetussa asetuksessa todetaan, että täytäntöönpanon valvontaa lujitetaan ottamalla käyttöön euroalueen jäsenvaltioiden osalta uusia rahallisia seuraamuksia, jotka määrättäisiin paljon aiempaa aikaisemmin vaiheittaista lähestymistapaa soveltaen. Jos jonkin jäsenvaltion osalta päätetään käynnistää liiallisia alijäämiä koskeva menettely, siltä vaadittaisiin koroton talletus, jonka suuruus olisi 0,2 prosenttia BKT:stä. Talletus muutetaan sakoksi, jos alijäämän korjaamiseksi annettua suositusta ei noudateta.

3.2.3 Komissio ehdottaa, että sekä ennalta ehkäisevän että korjaavan osion täytäntöönpanon toiminnalliset näkökohdat toteutetaan käänteisen äänestyksen menettelyllä, jossa komissio antaa neuvostolle suosituksen, jolla jäsenvaltio veloitetaan tekemään talletus. Suositus olisi voimassa, ellei neuvosto määräänemmistöllä päättää toisin kymmenen päivän kuluessa komission suosituksen antamisesta.

3.2.4 Komission ehdottaman asetuksen mukaan neuvosto voisi pienentää talletuksen määrää yksimielisesti tai poikkeukselliseen tilanteeseen perustuvasta komission ehdotuksesta ja asianomaisen jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä. Ennaltaehkäisevässä osiossa talletus palautetaan korkoineen kyseiselle jäsenvaltiolle sen jälkeen, kun neuvosto on varmistunut siitä, että jäsenvaltio on korjannut sen vaatimiseen johtaneen tilanteen. Korjaavan osion osalta komission ehdottamassa asetuksessa todetaan, että koroton talletus vapautetaan, kun liiallinen alijäämä on korjattu, ja kyseisistä talletuksista kertynyt korko ja kerätyt sakot

olisi jaettava niiden euroalueen jäsenvaltioiden kesken, joilla ei ole liiallista alijäämää ja joihin ei myöskään sovelleta liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä.

3.2.5 Ehdotus on osa laajempaa kehotusta kattavampaan makrotalouden arviointiin, johon sisältyy kilpailukykyä haittaavan rakenteellisen epätasapainon määrittely. Tätä varten on tehty myös ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella⁽⁹⁾ sekä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta⁽¹⁰⁾.

3.3 Euroalueen tehokasta talouden seuranta on täydennettävä keskittymällä jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyyksiin.

3.4 Nämä ehdotukset ovat osa Eurooppa 2020 -strategiassa hahmoteltujen tavoitteiden käynnistämää laajempaa talouden ohjausjärjestelmän uudistusta. Talouspolitiikan koordinointi, myös julkisen talouden rahoitusaseman seuranta noudattamalla finanssipoliittisia sääntöjä ja rakenneuudistuksia, on tarkoitus sisällyttää EU-ohjausjaksoon, jaksoon, jonka kuluessa tarkastellaan jäsenvaltioiden budjetti- ja rakenteellisia politiikkoja mahdollisten epäohjonmukaisuuksien ja kehityksessä olevan epätasapainon havaitsemiseksi sekä koordinoinnin tehostamiseksi merkittävien talousarviopäätösten ollessa yhä valmisteltävina⁽¹¹⁾.

4. Yleistä

4.1 Järjestelmän heikkouksiin kohdistuvat vakaus- ja kasvusopimuksen uudistukset ovat tarpeen, jotta voidaan korjata vuoden 2008 poikkeuksellisen kriisin esiin tuomia puutteita mutta ratkaista myös sitä ennen syntyneitä ongelmia.

4.2 Erällä euroalueen valtioilla oli ollut jo useiden vuosien ajan ennen kriisiä 3 prosentin viitearvon ylittäviä julkisen talouden alijäämiä, ja niiden julkistalouden velkasuhteet olivat kasvaneet⁽¹²⁾. Finanssi- ja talouskriisin puhkeaminen johti julkisten talouksien alijäämien huomattavaan kasvuun, niin että euroalueen keskimääräisen alijäämän odotetaan saavuttavan 6,3 prosenttia BKT:stä ja julkisen velan suhteen BKT:hen nousevan 84,1 prosenttiin vuoden 2010 loppuun mennessä⁽¹³⁾. Vakaus- ja kasvusopimusta ei ollut suunnattu estämään tällaista epätasapainoa, jonka syynä monissa tapauksissa olivat myös vakavat jännitteet laajemmassa makrotaloudellisessa ja taloudellisessa toimintaympäristössä.

⁽⁹⁾ KOM(2010) 525 lopullinen.

⁽¹⁰⁾ KOM(2010) 527 lopullinen.

⁽¹¹⁾ EU-ohjausjakso käynnistyi tammikuussa 2011 julkaistulla vuotuisella kasvuselvityksellä (KOM(2011) 11 lopullinen). Vuotuisessa kasvuselvityksessä kootaan yhteen keskeiset toimet, joilla vahvistetaan talouden elpymistä lyhyellä aikavälillä, ja keskitytään samalla Eurooppa 2020 -strategian tavoitteisiin.

⁽¹²⁾ Eurostatin tilastot, 16.12.2010.

⁽¹³⁾ Euroopan komissio, *European Economic Forecast*, syyskuu 2010.

4.3 Vakaus- ja kasvusopimuksen suhteen on puututtava kahden pääseikkaan. Ensimmäinen niistä koskee täytäntöönpanon valvontamekanismien mahdollisia parannuksia. Toinen liittyy liialliseen turvautumiseen julkisen talouden alijäämän kriteeriin ja velan jättämiseen vähemmälle huomiolle. Suhdanteita ei ole otettu riittävästi huomioon vakaus- ja kasvusopimuksen soveltamisessa.

4.3.1 Täytäntöönpanon puutteellisen valvonnan vuoksi monet valtiot ovat vuosien mittaan jättäneet noudattamatta alijäämä- ja velkakriteeriä. Seuraamusten puute johti finanssipoliittiseen toimintaan, jossa ei piitattu julkisen talouden kestokyvystä jäsenvaltiotasolla eikä otettu huomioon sitä, että minkä tahansa yksittäisen jäsenen kestämaton finanssipoliittinen toiminta vaikuttaa koko rahaliittoon. Aikaisempi täytäntöönpanon valvonnan puute on heikentänyt vakaus- ja kasvusopimusta ja rapautanut sen uskottavuutta.

4.3.1.1 Sopimuksen ehkäisevän ja korjaavan osion uudistusten ja niitä tukevien kovempien taloudellisten seuraamusten odotetaan korjaavan tämän puutteen. Jää kuitenkin nähtäväksi, missä määrin uskottavaa täytäntöönpanon valvontaa harjoitetaan.

4.3.1.2 Yhdestä näkökulmasta voidaan väittää, että tällä kertaa paketin tehottomuudella olisi äärimmäisen kova hinta. Rahoitusmarkkinat suhtautuvat varovaisemmin kuin koskaan euroalueen valtioiden julkisen talouden ja makrotalouden tasapainon valvontaan. Uskottavan täytäntöönpanon valvonnan puuttuminen olisi merkki vakaus- ja kasvusopimuksen epäonnistumisesta ja heikentäisi siten vakavasti euroalueen vakautta.

4.3.1.3 Samalla on otettava huomioon, että ehdotukset valvonnan parantamisesta tehdään ennennäkemättömän kriisin jälkimainingeissa, kun talouskasvu on edelleen heikkoa. Hallitusten on täytynyt pumpata pääomaa pankkeihin estääkseen rahoitusjärjestelmän täydellisen romahtamisen. Niiden on myös täytynyt toteuttaa toimia kriisin taloudellisten ja sosiaalisten kustannusten rajoittamiseksi.

4.3.2 Alijäämäkriteerin liiallisen käytön suhteen on syytä huomata, että vuonna 2005 toteutetussa vakaus- ja kasvusopimuksen tarkistuksessa painopistettä yritettiin siirtää rakenteellisista alijäämistä kunkin jäsenvaltion suhdannetilanteeseen. Tässä painotuksessa ei kuitenkaan otettu huomioon julkisen talouden kurinalaisuutta pidemmällä aikavälillä. Velkakriteerin suurempi painottaminen korjaa jossain määrin tätä puutetta.

4.3.2.1 Mekanismissa on kuitenkin otettava huomioon velan kertymisen taustalla olevat syyt. Korkean taloudellisen tai sosiaalisen tuoton tuottavien julkisten investointihankkeiden velkarahoitusta ei tulisi tarkastella samalla tavalla kuin matalatuottoisen menotalouden rahoitusta.

4.3.2.2 Lisäksi vaikka valvontamekanismien uudistuksessa on määrätty huomioon sellaisia kullekin valtiolle ominaisia piirteitä kuin velan koostumus, velkarakenteeseen liittyvät riskit, yksityissektorin velkaantuneisuus ja väestön ikääntymisestä

aiheutuvat vastuut, on tärkeää erottaa toisistaan ulkomainen ja kotimainen velka, joista jälkimmäinen edistää makrotalouden vakautta.

4.3.2.3 Valvontamekanismia on arvosteltu myös siitä, että siinä painotetaan erityisiä viitearvoja, jotka ovat pohjimmiltaan mielivaltaisia⁽¹⁴⁾. Tästä huolimatta on tunnustettu, että viitearvoihin perustuvalla lähestymistavalla on merkittäviä yksinkertaisuuteen, avoimuuteen ja hallinnon helpottamiseen liittyviä ansiota.

4.3.2.4 Lisäksi yksittäisten jäsenvaltioiden poikkeamiset tällaisista viitearvoista osoittavat, kuinka vaikeaa EU:ssa on toistaiseksi saada aikaan lähentymistä. Nopea lähentyminen valtioiden välillä on toivottavaa, ja Eurooppa-neuvoston tätä koskeva äskettäinen painotus on asianmukainen. Tämä edellyttää kuitenkin, että valtioiden tasolla tasapainotetaan huolellisesti yhtäältä välttämätön sitoutuminen julkisen talouden kurinalaisuuteen ja toisaalta rakenneuudistuksien, investointien ja kasvun tarpeet, joita saattaa olla tarpeen tukea verotukseen liittyvillä toimilla.

4.4 On tärkeää toistaa, että julkisen talouden kestävyttä ei voida tarkastella erillään makrotalouden epätasapainosta. Näin ollen nykyistä laajempi makrotalouden valvonta epätasapainon korjaamisen seuraamiseksi on hyvin perusteltua.

4.5 Pyrkimys laatia kansallisia julkisen talouden kehyksiä vakaus- ja kasvusopimuksen täydentämiseksi perustuu sen tosiseikan tunnustamiseen, että vaikka julkisen talouden kurinalaisuus on euroalueen valtioiden yhteinen huolenaihe, finanssipoliittikaa koskeva lainsäädäntövalta on kansallisella tasolla.

4.5.1 Se, missä määrin julkisen talouden kurinalaisuuteen voidaan harjoittaa nykyistä hajautetumpaa lähestymistapaa, saattaa yhdessä ääritapauksessa riippua perussopimukseen tehtävistä muutoksista, joilla rajoitetaan kansallisia etuja yhteisen edun hyväksi, mutta se voitaisiin toteuttaa myös jäsenvaltioiden väliseen sopimukseen perustuvalla joustavammalla järjestelyllä. Ellei tällaisia muutoksia tehdä, kansalliset edut yleensä voittavat, olivat yhteiset edut kuinka perusteltuja tahansa⁽¹⁵⁾. Näin ollen on tärkeää ottaa huomioon, millainen rooli finanssipoliittista vastuuta koskevilla kansallisen tason laeilla voi olla julkisen talouden kurinalaisuuden ylläpitämisessä, sillä niiden onnistunut täytäntöönpano voi toimia kannustimena edistää julkisen talouden kestävyttä koko euroalueella.

5. Erityistä

5.1 Vaikka ehdotetun asetuksen tavoitteet, jotka perustuvat vakaus- ja kasvusopimuksen vahvistamiseen säätämällä tehokkaan täytäntöönpanon valvontaan johtavista välineistä, ovat kiitettävät, sekä sopimuksen ennalta ehkäisevään että korjaavaan osioon liittyy konkreettisia yksityiskohtia, joita ETSK:n mielestä on pohdittava uudelleen.

⁽¹⁴⁾ Wyplosz, C. (2002), *Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institutions?*, Graduate Institute for International Studies, Geneve ja CEPR.

⁽¹⁵⁾ Sisäasioiden pääosasto – toimialayksikkö A: *Economic and Scientific Policies, Economic and Monetary Affairs, Multilateral Surveillance* (Charles Wyplosz).

5.2 Ennaltaehkäisevässä osiossa hahmotellussa menotavoitteessa, joka perustuu BKT:n varovaiseen keskipitkän aikavälin kasvuvauhtiin, ei oteta huomioon julkisten menojen eri tekijöitä – joskin kokonaismenotavoite on hyödyllinen yksinkertaisuuden ja hallinnon helpottamisen kannalta. Tämä koskee myös finanssipoliittisia sääntöjä, joissa keskitytään vain alijäämän ja velan kaltaisiin yleisiin indikaattoreihin. Tällaisissa kriteereissä ei oteta huomioon tiettyjen julkisten menoluokkien sekä julkisten menojen ja tuloja tuottavien mekanismien laadun yleisen kehityksen käynnistämää tarjontapuolen pitkän aikavälin kasvua.

5.2.1 Näin ollen on painotettava julkisen talouden laatua arvioimalla julkisten menojen koostumusta ja tehokkuutta. Tämä voi olla erityisen merkityksellistä koulutukseen ja terveydenhuoltoon, tutkimukseen ja kehittämiseen, julkisiin perusrakenteisiin ja toimielinten kehittämiseen käytettävien menojen avulla inhimilliseen pääomaan tehtävien investointien kannalta⁽¹⁶⁾ ⁽¹⁷⁾. Tästä syystä ehdotetaan, että tämäntyyppiset menot jätetään menokaton ulkopuolelle, varsinkin kun ne koostuvat EU:n rahoitusohjelmien ja niiden kansallisten yhteisrahoitusosapuolien rahoittamista menoista. Sosiaalimenojen laadun säilyttämiseksi myös muut kuin harkinnanvaraiset työttömyysetuuksien osat voitaisiin jättää menokaton ulkopuolelle. Lisäksi finanssipoliittisten tavoitteiden täytäntöönpanon on oltava täysin sopusoinnussa Eurooppa 2020 -strategian älykkääseen, kestävään ja osallistavaan kasvuun tähtäävien tavoitteiden kanssa, joiden saavuttaminen saattaa edellyttää julkisten menojen lisäämistä⁽¹⁸⁾.

5.2.2 Jotta asetus ei jäisi epävarmuuden verhoamaksi, ETSK ehdottaa myös, että termit ”varovainen finanssipolitiikka”, ”varovainen keskipitkän aikavälin kasvuvauhti” ja ”poikkeuksellinen tilanne” määritellään selvästi.

5.3 Täytäntöönpanon valvontamekanismi ei saisi käynnistyä vain numeerisista arvoista poikkeamisen vuoksi, vaan huomioon olisi otettava laajemmat näkökohdat, kuten jäsenvaltioissa vallitsevat taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset olosuhteet. Ehdotuksella ei ole tarkoitus vesittää ennalta ehkäisevää mekanismia, vaan pikemmin mahdollistaa euroalueen jäsenvaltioissa vallitsevien erityisten olosuhteiden huomioon ottaminen. Tämä on itse asiassa johdonmukaista makrotalouden epätasapainosta ehdotetun asetuksen kanssa, jonka mukaan varoituskoneiston jatkoksi suoritetaan jäsenvaltion perusteellinen tarkastelu.

5.4 Lisäksi ehdotetaan, että korollisten talletusten, korottomien talletusten ja sakkujen määrääminen suoritetaan kussakin tapauksessa niin, että ne rahoitetaan ensisijaisesti korjaamalla

sellaisia politiikan osatekijöitä, jotka aiheuttaisivat julkisen talouden varomattoman ja kestäättömän rahoitusaseman, joka määritellään ennalta ehkäisevän osion säännöksistä havaittavien poikkeamien perusteella. Lisäksi niiden arvo laskettaisiin suhteessa niiden meno- ja/tai tuloelementtien suuruuteen, joiden voidaan havaita aiheuttavan suorasti kestäättömää finanssipolitiikkaa. Tällaisella lähestymistavalla vältettäisiin riski siitä, että talletukset ja sakot rahoitetaan korkeatuottoisilla julkisilla menoilla. Vaikka on myönnettävä, että kestäättömän toiminnan tunnistaminen ei ole helppo tehtävä, olisi pyrittävä luomaan selviä ja käytökelppoisia määritelmiä, joista voi olla tässä yhteydessä hyötyä.

5.4.1 Lisäksi on ehdottoman tärkeää, että talletus vapautetaan vasta, kun asianomainen jäsenvaltio on sitoutunut käyttämään kyseiset varat tuottaviin menoihin. Tässä suhteessa voisi olla paikallaan käyttää vastaavia kustannus-hyötyanalyyssejä kuin ne, joita sovelletaan koheesio- ja rakennerahastojen varojen myöntämisessä⁽¹⁹⁾.

5.5 Samoin on otettava asianmukaisesti huomioon täytäntöönpanon valvonnan seuraukset, kun koroton talletus tai sakko määrätään ajankohtana, jona jäsenvaltion taloudellista ja sosiaalista kehystä voidaan pitää haavoittuvana. Näin ollen korjaavan osion käynnistämistä koskevista komission suosituksista olisi tehtävä vaikutustenarviointi sen selvittämiseksi, millä tavalla osion soveltaminen todella parantaisi kyseisen jäsenvaltion ja yleensä euroalueen finanssipolitiikan laatua. On tärkeää, että täytäntöönpanon valvonnalla ei synnytetä enemmän virheitä kuin sillä yritetään ratkaista.

5.6 Asetuksen 7 artiklassa viitataan komission koroista ja sakoista saamien tulojen jakamiseen euroalueen jäsenvaltioille, joilla ei ole liiallista alijäämää ja joihin ei sovelleta liiallista epätasapainoa koskevaa menettelyä, sen mukaan, mikä niiden osuus on asianomaisten jäsenvaltioiden bruttokansantulosta. Tätä silmällä pitäen jakojärjestelmä saattaa aiheuttaa suurempaa epätasapainoa rahaliitossa ja johtaa mahdollisesti euroalueen jäsenvaltioiden erojen suurenemiseen, mikä on vastoin rahaliiton vaatimuksia.

5.7 Kannustimien ja korjaavan osion rankaisevien toimintatapojen tasapainottamiseksi ETSK ehdottaa, että asianomainen jäsenvaltio voisi saada korkoa korottomille talletuksille, kun julkista velkaa on vähennetty vähintään tällaisen koron verran ja vähentymisen on syytä uskoa jatkuvan myös tulevaisuudessa. Sakot kuitenkin ohjattaisiin Euroopan vakautusmekanismiin.

⁽¹⁶⁾ Salvador Barrios ja Andrea Schaechter, (2008), *The Quality of Public Finances and Growth*, European Commission Economic Papers 337.

⁽¹⁷⁾ António Afonso, Werner Ebert, Ludger Schuknecht ja Michael Thöne, (2005), *Quality of Public Finances and Growth*, ECB Working Paper Series No. 438.

⁽¹⁸⁾ Ks. ETSK:n lausunto, EUVL C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽¹⁹⁾ Euroopan komissio (2008), aluepolitiikan pääosasto, *Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects*, kesäkuu 2008.

5.8 Tämän ehdotuksen taustalla on se oletamus, että vakaus- ja kasvusopimuksen olisi toimittava kestäväällä pohjalla olevaa toimintaa edistävänä kannustimena pikemmin kuin pelkästään rankaisevana mekanismina.

5.9 Vaikka tunnustetaan, että perustavanlaatuisen taloudellisen ja finanssipoliittisen lähentymisen päämäärän on pohjattava yhteisiin tavoitteisiin, katsotaan, että ”yhden koon” tavoitetta saattaa olla tarpeen soveltaa joustavasti arvioitaessa julkisen talouden kestävyyttä välittömässä tulevaisuudessa ainakin siihen asti, että valtioiden välillä on saavutettu riittävää taloudellista lähentymistä, kun otetaan huomioon se, että äskettäinen taantuma on vaikuttanut eri jäsenvaltioihin epätasaisesti.

5.9.1 On myös tärkeää luoda puite-edellytykset, joissa yksittäiset jäsenvaltiot voivat hyötyä suuresta valuutta-alueesta odotetuista myönteisistä ulkoisista uskottavuusvaikutuksista. Näin ollen voidaan katsoa, että valtioiden täytyisi toteuttaa julkisen talouden vakauttamistoimia suhteessa kokoonsa valuutta-alueeseen nähden ja kykynsä toteuttaa tällaisia toimia, jotta euroalueen yhteinen yleistavoite saavutetaan johdonmukaisesti. Tällainen lähestymistapa hyödyttäisi suoraan kaikkia valtioita koko alueen ja etenkin suorituskykyisempien valtioiden politiikan avulla luotavan taloudellisen uskottavuuden ansiosta.

5.9.2 Tällaisen lähestymistavan tehokkuus riippuu paljolti komission ehdottamasta valvontamekanismista, jolla varmistettaisiin, että jälkeen jääneet valtiot tekevät kaikkensa saadakseen aikaan lähentymistä mahdollisimman nopeasti. On myös tarpeen painottaa jatkuvasti asianmukaista tilastointia ja tilastojen ja raportoinnin kehittämistä siten, että varmistetaan uskottavien tietojen luotettava ja oikea-aikainen saanti.

5.9.3 Tämän vuoksi komitea ehdottaa, että välittömässä tulevaisuudessa, ja kunnes jäsenvaltioiden välillä on saavutettu riittävää taloudellista lähentymistä, käytetään ylhäältä alaspäin ja alhaalta ylöspäin suuntautuvat lähestymistavat sisältävää kaksitahoista järjestelmää, jotta tehostetaan ja täydennetään euroalueen julkisen talouden kestävyuden palauttamiseksi parhaillaan toteutettavia toimia sisällyttämällä niihin tarvittavaa joustavuutta harkitulla ja hyvin säännellyllä tavalla.

5.9.4 Ylhäältä alaspäin suuntautuva lähestymistapa perustuu koko alueelle asetettavaan tavoitteeseen, jossa määritellään tällä tasolla tarvittavat julkisen talouden vakauttamisponnistukset. Tällaisen tavoitteen saavuttaminen lisää yleisesti euroalueen uskottavuutta, ja kaikki valtiot hyötyisivät siitä erikseen. Alhaalta ylös suuntautuvassa lähestymistavassa koko alueen ponnistukset jaettaisiin toimiksi, joita yksittäiset jäsenvaltiot toteuttavat. Jakamisessa otettaisiin huomioon joukko objektiivisia taloudellisia kriteerejä, kuten kehitysaste, investointitarve, eläkeuudistuksen laajuus, rakenneuudistuksen laajuus, julkisen talouden laatu ja

verotusjärjestelmien tehokkuus. Lisäksi tällä lähestymistavalla esitetäisiin se, että vakaus- ja kasvusopimuksen liian rajoittava lähestymistapa aiheuttaisi pysyvää vahinkoa kasvuun tietyissä valtioissa.

5.9.5 Yhtäältä lähestymistavalla luotaisiin perusteltua solidaarisuutta euroalueen maiden välillä, ja toisaalta se olisi askel kohti parempaa koordinoitua ja finanssipoliittikan yhdistämistä. Kun taloudellista lähentymistä on riittävästi, ponnistusten jakaminen alhaalta ylöspäin jäsenvaltioiden kesken tarkoittaa käytännössä tilannetta, jossa eri valtiot tavoittelevat yhteisiä numeerisia tavoitteita. Tarvittavaa valtiokohtaista joustavuutta ei siihen asti enää harjoitettaisi ilmeisen tapauskohtaisin ja ehkä aiheettomin perustein, kuten menneisyydessä on usein tapahtunut, vaan se olisi osa yhtenäistä ja johdonmukaista järjestelmää, jolla pannaan toimeen tarvittavat julkisen talouden vakauttamistoimpiteet euroalueen tasolla. Tämä lähestymistapa voisi lisätä huomattavasti järjestelmän uskottavuutta.

5.9.6 Tällainen lähestymistapa olisi luonteeltaan samanlainen kuin Eurooppa 2020 -strategian tavoitteita asetettaessa käytetty lähestymistapa, jossa jäsenvaltiot asettavat omat kansalliset tavoitteensa, jotka ovat yhdenmukaisia EU:lle asetettujen yleisten tavoitteiden kanssa. Vuotuisen kasvuselityksen liitteessä 1, jossa esitellään jäsenvaltioiden erilaiset väliaikaiset tavoitteet, todetaan strategian yhden tärkeän elementin olevan se, että kukin jäsenvaltio asettaa omat Eurooppa 2020 -strategian mukaiset tavoitteensa. Voidaan väittää, että tällaisia tavoitteita noudatetaan todennäköisemmin niiden asettamisen edellyttämän sisäisen poliittisen keskustelun vuoksi: sen ansiosta tavoitetta asetettaessa otetaan huomioon lähtökohdat ja kansalliset näkökohdat. Tässä yhteydessä voidaan myös ehdottaa, että valtioille, jotka tarvitsevat erityisen mittavia vakautusponnistuksia, asetetaan realistiseen vakauttamisaikatauluun sisältyviä selviä siirtymäkausia.

5.9.7 Ehdotettu lähestymistapa ei merkitse komission ehdotuksessa esitetyn ennalta ehkäisevän mekanismin vesittämistä, sillä se perustuu kaikkien euroalueen jäsenvaltioiden pitkän aikavälin lähentymiseen kohti samoja numeerisia tavoitteita. Sillä on kuitenkin tarkoitus mahdollistaa viralliset puitteet yksittäisten euroalueen jäsenvaltioiden erilaisten lähentymisnopeuksien perustelemiseksi komission itse ehdottamien maakohtaisten lähestymistapojen hengessä. Tätä pidetään myös merkittävänä tapana parantaa järjestelmän uskottavuutta sisällyttämällä virallisesti joustavuutta maakohtaisiin lähentymissuunnitelmiin.

5.10 Niin ikään on tärkeää muistaa, että työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulla on merkittävä rooli. Kansallisella tasolla työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on tärkeää sellaisen kansallisen poliittisen kehityksen luomiseksi, jossa keskitytään finanssipoliittikan ja makrotalouden valvontaan. Kypsyn ja kattavan poliittisen ja sosiaalisen vuoropuhelun avulla voidaan voittaa sosiaaliset ja taloudelliset haasteet, varsinkin esimerkiksi eläkeuudistuksiin ja terveydenhuoltomenoihin liittyvät pitkän aikavälin haasteet. Jotta valtiot voivat saavuttaa julkisen talouden kestävyuden ja makrotalouden tasapainon kaltaisia tavoitteita, tarvitaan vahvaa sosiaalista kumppanuutta ja yhteistyötä, poliittinen yhteisymmärrys mukaan lukien.

5.10.1 Myös ETSK:lla on merkittävä tehtävä, sillä sen jäsenet käyvät keskuudessaan tehokasta vuoropuhelua julkisen talouden kestävydestä. Tätä silmällä pitäen ETSK voi, läheisessä yhteisymmärryksessä maakohtaisen työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun kanssa, esittää suosituksia ja uudistusehdotuksia. Kuten lausunnossa aiheesta "Talouspolitiikan koordinoinnin tehostaminen vakautta, kasvua ja työpaikkoja varten – välineet vahvempaan EU:n talouden ohjausjärjestelmään" ehdotetaan, ETSK voisi järjestää vuosittain erityisistunnon, jossa keskustellaan suosituksista ja uudistusehdotuksista. Lisäksi ETSK:n tehtävänä on varmistaa, että työmarkkinaosapuolet ja muut kansalaisyhteiskunnan organisaatiot hyväksyvät sosiaalista ja taloudellista kehitystä edistävät unionin tavoitteet.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheista ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella”

KOM(2010) 525 lopullinen – 2010/0279 COD

ja ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta”

KOM(2010) 527 lopullinen – 2010/0281 COD

(2011/C 218/09)

Esittelijä: **Stefano PALMIERI**

Euroopan unionin neuvosto päätti 1. joulukuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 121 artiklan 6 kohdan ja 136 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheista

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset täytäntöönpanotoimista liiallisen makrotalouden epätasapainon korjaamiseksi euroalueella

KOM(2010) 525 lopullinen – 2010/0279 COD ja

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset makrotalouden epätasapainon ennalta ehkäisemisestä ja korjaamisesta

KOM(2010) 527 lopullinen – 2010/0281 COD.

”Talous- ja rahaliitto, taloudellinen ja sosiaalinen yhteenkuuluvuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 8. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnonssa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 189 puolesta ja 2 vastaan 11:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) pitää ilahduttavana, että Euroopan komissio ottaa Euroopan talouden ohjausjärjestelmän vahvistamisen yhteydessä huomioon, että makrotalouden epätasapainoon – samoin kuin julkistalouksien alijäämään – tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota, sillä ne aiheuttavat taloudellista, rahataloudellista ja sosiaalista epävakautta Euroopan unionin (EU) jäsenvaltioiden kansantalouksiin.

1.2 ETSK toteaa, että vallitseva talouskriisi on pannut käytännössä kovalle koetukselle yleisesti Euroopan unionin ja erityisesti talous- ja rahaliiton (Emu) taloudellisen, sosiaalisen ja myös poliittisen kestävyuden. Kriisin ennaltaehkäisemiseksi ei ilmeisestikään olisi riittänyt eri maiden talouskasvun pelkän määrän huomioon ottaminen, vaan olisi pitänyt arvioida myös kasvun laatua ja määrittellä kasvun kestävyuden määrittävät makrotaloudelliset tekijät.

1.3 ETSK toivoo, että Euroopan talouden ohjausjärjestelmää vahvistettaessa varmistetaan, että vakausvaatimuksiin ja uusiin työpaikkoja luovan kasvun vaatimuksiin kiinnitetään yhtäläistä huomiota.

1.4 Näin ollen ETSK toivoo, että EU:n talous-, sosiaali- ja koheesiopolitiikkojen perustana olevaa talouden ohjausjärjestelmää vahvistamalla edistetään Eurooppa 2020 -strategiassa ja EU:n uudessa koheesiopolitiikassa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamista.

1.5 ETSK pyrkii edistämään tarvittavan laajan hyväksynnän saamista, jotta talouden ohjausjärjestelmää voidaan vahvistaa tehokkaasti. Se tuo esille toisaalta komission ehdottamaan lähestymistapaan liittyvät muutamat rajoitukset ja riskit ja toisaalta ehdotetun mallin tarjoamat laajat mahdollisuudet.

1.6 Mikäli – kuten komissio on korostanut ⁽¹⁾ – jäsenvaltioissa esiintyvä pitkittynyt makrotalouden epätasapaino johtuu kilpailukykytekijöistä ja kilpailukyvyllä tarkoitetaan komission esittämän määritelmän mukaisesti ”talouden kykyä kestävältä pohjalta tarjota väestölle korkea ja yhä kasvava elintaso ja hyvä työllisyysaste” ⁽²⁾, ETSK korostaa, että tällaisten epätasapainotilojen arvioinnissa tulee ottaa huomioon nykyistä laajempi kirjo taloudellisia, rahataloudellisia ja sosiaalisia syitä.

⁽¹⁾ Euroopan komission talouden ja rahoituksen pääosasto, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, nro 1/2010.

⁽²⁾ KOM(2002) 714 lopullinen.

1.7 Tästä syystä ETSK katsoo, että epätasapainon arvioimiseksi luotavassa tulostaulussa olisi oltava taloudellisia, rahataloudellisia ja sosiaalisia indikaattoreita. ETSK tähdentää tässä yhteydessä, että huomioon olisi otettava jäsenvaltioiden suurista ja yhä kasvavista sisäisistä resurssieroista johtuva epätasapaino. Nämä erot olivat osaltaan syynä nykyiseen talous- ja finanssikriisiin. ⁽³⁾

1.8 Makrotaloudelliset erot eivät ole vain seurausta valuuttunionista vaan myös tulosta yhteisten sisämarkkinoiden avaamisesta. Rajatylittävä työnjako perustuu erilaisiin kilpailuetuihin ja -haittoihin kullakin markkinoilla. Suunniteltujen toimien tavoitteena ei sen vuoksi tulisi olla erojen tasoittaminen kokonaan silloin, kun ne johtuvat sisämarkkinoiden dynamiikasta eivätkä aiheuta kielteisiä vaikutuksia.

1.9 ETSK korostaa, että makrotalouden epätasapainoa arviotaessa tulee punnita asianmukaisesti ja tasapuolisesti sekä hintoihin liittyviä että muita kuin hintoihin liittyviä kilpailukykytekijöitä.

1.10 ETSK toivoo, että komission kaavaileman tulostaulun indikaattoreita pohdittaisiin ehdotettua laajemmin ja mukaan otettaisiin runsaasti EU- ja jäsenvaltiotason institutionaalisia toimijoita sekä kansalaisyhteiskuntaa edustavia elimiä, kuten ETSK itse ja alueiden komitea.

1.11 ETSK katsoo, että komission ehdottamaa varoituskemismiin liittyvää tulostaulua tulee pitää ensisijaisesti alustavan arvioinnin työkaluna, sillä lähestymistapaan liittyy teknisiä pulmia (varoituksen laukaisevien kynnsarvojen määrittely, epätasapainon eri lähteiden painotus, tarkasteltava aikajänne). Tällaisen arvioinnin jälkeen tulee kuitenkin laatia laajempi ja syvällisempi taloudellinen analyysi epätasapainon ilmentymistä kyseessä olevissa jäsenvaltioissa.

1.12 ETSK korostaa, ettei epätasapainon havaitsemisella, korjaavien toimien toteuttamisella ja kohtuullisessa ajassa toteutuvalla tasapainon palautumisella välttämättä ole itsestään selvää yhteyttä toisiinsa. Viivettä pidentäviä tekijöitä ovat a) makrotalouden tavoitteiden ja välineiden mutkikkaat vuorovaikutussuhteet, b) poliittisten päättäjien epäsuoran kontrollin ulottuminen näihin välineisiin sekä c) Emu-maille ehdotetun seuraamusjärjestelmän mahdollinen tehottomuus.

1.13 ETSK korostaa riskiä, että mahdolliset rajoittavat tasapainotustoimenpiteet kannustavat suosimaan suhdannevaihteita ruokkivia politiikkoja vahvistaen ja pitkittäen siten nykyistä taloustaantumaa. Mahdollista on sekin, että talouspoliittisten

toimien yhdistelmä, jota yksittäisille jäsenvaltioille suositetaan sisäisen epätasapainon korjaamiseksi, ei käytännössä sovi koko EU:lle.

1.14 ETSK katsoo, että pohdittaessa toimenpiteitä sellaisten makrotalouden epätasapainotilojen ehkäisemiseksi, jotka johtuvat ensisijaisesti yksityisen sektorin liiallisesta velkaantumisesta, on aliarvioitu Euroopan keskuspankin (EKP), Euroopan keskuspankkijärjestelmän (EKPJ), Euroopan järjestelmäriskikomitean ja Euroopan pankkivalvontaviranomaisen mahdollisia seuranta- ja valvontavalmiuksia. ETSK kehottaakin luomaan edellä mainittujen elinten keskinäisen koordinoinnin puitteissa edellytykset pankkijärjestelmän tehokkaan – suoran tai välillisen – valvonnan sekä asianmukaisten luottosäätelytoimien toteuttamiseksi. Kyseisten toimien kriteerit (säätelykriteerit) on määriteltävä asianmukaisesti.

1.15 ETSK korostaa, ettei makrotalouden epätasapainotilojen ennaltaehkäisemiseen ja korjaamiseen tähtäävässä säätelypake-tissa pohdita riittävästi EU:n talousarvioon liittyviä kysymyksiä. Euroalueen jäsenvaltioissa esiintyvien asymmetristen sokkien takia on turvaututtava makrotalousjärjestelmää tasapainottaviin välineisiin. ETSK haluaa kiinnittää tässä yhteydessä huomiota tarpeeseen arvioida, millaisia mahdollisuuksia tarjoaisi nykyistä joustavampi ja vahvemmin resursoitu talousarviojärjestelmä. Tällaisessa järjestelmässä voitaisiin tehdä tarvittavat siirrot sokkien hyödyttämiltä alueilta niiden vahingoittamille alueille joko automaattisten vakautusmekanismien avulla tai rahoittamalla yleiseurooppalaisia investointihankkeita (esim. laskemalla liikkeeseen euro-obligaatioita). ⁽⁴⁾

1.16 ETSK painottaa, että unionimaiden talouspolitiikkojen tehokas koordinointi, joka voi herättää EU:n kansalaisissa voimakkaan tunteen demokraattisesta oikeutuksesta, edellyttää ehdottomasti kansalaisia, työmarkkinaosapuolia ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien Euroopan parlamentin (EP), ETSK:n ja alueiden komitean roolin vahvistamista. ⁽⁵⁾

1.17 ETSK:n mielestä EP:llä voi olla ratkaiseva asema sen varmistamisessa, että makrotaloudelliselle viitekehykselle, käsiteltävien ongelmien painotukselle ja määriteltäville talouspoliittisille toimille saadaan hyväksyntä. EP:llä on näissä kysymyksissä keskeinen rooli, sillä sen puitteissa sovitaan – yhdessä EU:n muiden toimielinten kanssa – yhteisestä strategiasta, jossa ei

⁽⁴⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, kertomus Euroopan komission puheenjohtajalle, toukokuu 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, nro 22, helmikuu 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, joulukuu 2010, saatavilla internetosoitteessa www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽⁵⁾ Kohdissa 1.15–1.18 toistetaan asiakokonaisuudesta ECO/282 annetussa lausunnossa esitettyjä suosituksia. Kyseinen lausunto (EUVL 2011/C 107/02, s. 7) koskee Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle osoitettua komission tiedonantoa ”Talouspolitiikan koordinoinnin tehostaminen vakautta, kasvua ja työpaikkoja varten – välineet vahvempaan EU:n talouden ohjauksijärjestelmään”.

⁽³⁾ ILO ja IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, keskusteluasiakirja ILO:n ja IMF:n yhteiseen konferenssiin, joka pidettiin Oslossa 13. syyskuuta 2010 (s. 67–73).

vain listata muodollisia sääntöjä ja menettelyjä vaan vahvistetaan yksityiskohtaisia ja konkreettisia toimintalinjoja EU:n kansalaisien luottamuksen vahvistamiseksi ja heidän odotuksiinsa vastaa- miseksi.

1.18 ETSK on tyytyväinen 24.–25. maaliskuuta 2011 koontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin, joiden mukaan ETSK on määrä kutsua mukaan ”tiiviseen yhteistyöhön” EU-ohjausjakson toteuttamisessa ”laajan sitoutumisen varmistamiseksi”. ETSK ilmoittaa olevansa valmis aktiiviseen osallistumiseen ja toivoo, että neuvosto käynnistäisi mahdollisimman pian sen kanssa neuvottelut aiheesta.

1.19 ETSK voisi kansalaisvuoropuhelun foorumina järjestää (syksyisin) erityisistunnon, jossa keskusteltaisiin jäsenvaltioille esitettävistä suosituksista ja käynnistettäisiin keskustelu jäsenvaltioiden talous- ja sosiaalineuvostojen ja parlamenttien sekä EP:n kanssa. Näin voitaisiin arvioida hyväksytyjä strategioita sekä levittää niitä ja pyrkiä saamaan niille hyväksyntä kansallisella tasolla.

1.20 ETSK toivoo, että makrotaloudellista vuoropuhelua hyödynnettäisiin yhä tehokkaammin, jottei epätasapainon ennaltaehkäiseminen ja korjaaminen jäisi ainoastaan komission ja jäsenvaltioiden hallitusten tehtäväksi. Hallitukset ja työmarkkinaosapuolet voisivat arvioida makrotaloudellisen vuoropuhelun puitteissa yhdessä EU-tason taloustilannetta ja tarvittavia toimia. Tällainen vuoropuhelu liittyisi tiiviisti työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu- ja neuvotteluprosesseihin jäsenvaltiotasolla, jotta koko EU:n toimet voidaan sovittaa yhteen jäsenvaltioiden toimien kanssa.

2. Euroopan komission asiakirjoissaan KOM(2010) 525 ja 527 lopullinen ehdottamat toimet jäsenvaltioiden sisäisten makrotalouden epätasapainotilojen korjaamiseksi

2.1 Euroopan komissio julkaisi 30. kesäkuuta 2010 tiedonannon ”Talouspolitiikan koordinoinnin tehostaminen vakautta, kasvua ja työpaikkoja varten – välineet vahvempaan EU:n talouden ohjausjärjestelmään” (6). Sen avulla komissio pyrki jatkaamaan tiedonannossa ”Talouspolitiikan koordinoinnin tehostaminen” (7) jo ilmoitettuja toimia.

2.2 Komissio ja puheenjohtaja Herman Van Rompuy’n työryhmä tunnustavat kansainvälisen finanssikriisin valossa, että vakaus- ja kasvusopimuksessa määriteltyjen ja ohjausjärjestelmän uudistuksen yhteydessä vahvistettujen parametrien noudattaminen ei riitä takaamaan Emun vakautta. Myös jäsenvaltioiden sisäinen makrotalouden epätasapaino saattaa haitata koko EU:n talousjärjestelmää heikentämällä julkistalouksien tilaa ja luomalla osaltaan jännitteitä rahoitusmarkkinoille.

2.3 Tätä taustaa vasten komissio julkaisi 29. syyskuuta 2010 kuudesta ehdotuksesta koostuvan säädöspaketin (8), jonka tarkoitus muodostaa sääntelykehys sekä julkistalouden (vakaus- ja kasvusopimukseen liittyen) (9) että makrotalouden epätasapainotilojen ennaltaehkäisemiseksi ja korjaamiseksi jäsenvaltioissa. Käsillä olevan lausunnon aiheena on makrotalouden epätasapainon valvontaa koskeva komission ehdotus, joka pohjautuu asiakirjoihin KOM(2010) 525 ja 527 lopullinen. Niiden aiheina ovat Emu-maihin rajoittuviin seuraamuksiin perustuva menettely liiallisen epätasapainon korjaamiseksi jäsenvaltioissa sekä kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettava varoitusmekanismi.

2.3.1 Kaikkiin jäsenvaltioihin sovellettavan varoitusmekanismien sisältö on seuraava:

- Makrotalouden epätasapainosta johtuvia riskejä arvioidaan säännöllisesti kunkin jäsenvaltion osalta taloudellisista indikaattoreista ja ohjeellisista kynnsarvoista koostuvan viitekehysten perusteella (tulostaulu).
- Komissio ei tulkitse tulostaulua mekaanisesti vaan talousnäkökohdat huomioon ottaen ja määrittelee, missä jäsenvaltioissa on epätasapainon riskejä, jotta voidaan arvioida tilanteen vakavuus.
- Jäsenvaltioista, joiden osalta tulostaulu on erityisen synkkä, tehdään yksityiskohtainen yleisen taloustilanteen analyysi.
- Mikäli riski on todellinen, komissio voi antaa kyseiselle jäsenvaltiolle muiden EU-ohjausjaksolla annettavien toimintasuositusten yhteydessä suosituksen korjata epätasapaino (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 121 artiklan 2 kohta).
- Mikäli on olemassa vakava epätasapainon riski tai – euroalueella – vaara, että riski voi levitä muihin jäsenvaltioihin ja vaarantaa Emun moitteettoman toiminnan, voidaan käynnistää liiallista epätasapainoa koskeva menettely (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 121 artiklan 4 kohta).

2.3.2 Liiallista epätasapainoa koskeva menettely edellyttää, että jäsenvaltiot esittävät EU:n neuvostolle korjaussuunnitelman. Jos korjaavat toimet katsotaan riittäviksi, menettely keskeytetään, kunnes sovittu korjaussuunnitelma on toteutettu. Jäsenvaltion on kuitenkin raportoitava toimien edistymisestä säännöllisesti Ecofin-neuvostolle. Menettely päättyy vasta, kun neuvosto toteaa komission suosituksen perusteella, että epätasapainoa on pienennetty niin paljon, ettei sitä ole enää syytä pitää liiallisena.

(6) KOM(2010) 367 lopullinen, josta ETSK antoi lausunnon ”Välineet vahvempaan EU:n talouden ohjausjärjestelmään”, EUVL C 107, 6.4.2011, s. 7.

(7) KOM(2010) 250 lopullinen.

(8) Yksityiskohtaisia tietoja on internetosoitteessa http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/2010-09-eu_economic_governance_proposals_en.htm.

(9) ETSK:n lausunto julkisen talouden valvonnasta euroalueella (Ks. tämän virallisen lehden sivu 46).

2.3.3 Seuraamuksia liiallisen epätasapainon korjaamatta jättämisestä langetetaan vain Emu-maille (enintään 0,1 prosenttia bkt:sta) silloin, kun jäsenvaltio ei kahden peräkkäisen määräajan umpeuduttuakaan ole esittänyt asianmukaista korjaussuunnitelmaa tai toteuttanut tarvittavia toimia.

2.4 Perustyökälu makrotalouden epätasapainoa koskevan varoituskänsämin käynnistämiseksi on komission ehdottama tulostäulu, jonka lisäksi jäsenvaltioiden taloustilanteesta tehdään tarkka analyysi. Tulostäulun ominaispiirteet ovat seuraavat:

- i) Se sisältää suppean määrän indikaattoreita, joiden perusteella voidaan todentaa epätasapaino ja kilpailukyvyyn ongelmat.
- ii) Se sisältää kynnsärvot, joiden ylittäminen johtaa tarkkailun käynnistämiseen.
- iii) Kynnsärvot voivat olla erilaiset euroalueella ja sen ulkopuolella.
- iv) Se on luonteeltaan muuttuva, sillä käytettävää indikaattori-kokonaisuutta tulee ajan myötä mukauttaa epätasapainon lähteiden muutoksiin.

2.4.1 Komission ensimmäisten hahmotelmien ⁽¹⁰⁾ perusteella vaikuttaa siltä, että tulostäuluun valittaisiin mm. seuraavat indikaattorit, joista kolme ensimmäistä koskee asemaa verrattuna ulkomaihin ja neljä muuta jäsenvaltion sisäistä tilannetta:

- **vaihtotase suhteessa bkt:hen:** tämä kuvastaa yli- tai alijäämäistä nettoasemaa suhteessa muihin maihin
- **ulkomainen nettörahoitusasema suhteessa bkt:hen:** tämä ilmentää vaihtotasetta varantoina
- **työn yksikkökustannuksiin perustuvan reaalisen efektiivisen valuuttakurssin muutokset:** tämä ilmaisee tiivistystyesti maan kilpailukyvyyn (eri kynnsärvot euroalueella)
- **asuntojen reaalihintojen muutokset,** millä tarkkaillaan keinottelukuplien esiintymistä, tai vaihtoehtoisesti se, **miten kiinteistöalalla tuotettavan lisäarvon osuus** kaikesta lisäarvosta **on muuttunut**

⁽¹⁰⁾ Euroopan komission talouden ja rahoituksen pääosasto, *A structured framework to prevent and correct macroeconomic imbalances: operationalising the alert mechanism ja A structured surveillance procedure to prevent and correct harmful macroeconomic imbalances: An explanation of the Commission's proposal of 29 September 2010*, muistio talouspoliittiselle komitealle sekä talous- ja rahoituskomitean varajäsenille, 11. marraskuuta 2010 (vrt. Centro Europa Ricerche – CER, 2011, Vincoli Esteri).

— **yksityisen sektorin velka suhteessa bkt:hen:** tämän avulla arvioidaan, miten altis yksityinen sektori on taloussuhdanteiden, inflaation ja korkotason muutoksille

— **yksityisen sektorin velanoton muutokset:** tämä ilmentää yksityisen velan määrää virtoina

— **julkisen velan suhde bkt:hen:** tämä on perinteinen jäsenvaltioiden julkistalouden tilan indikaattori.

3. Euroalueen sitkeät kilpailukykyerot

3.1 Jäsenvaltioissa esiintyvä makrotalouden epätasapaino on yhteydessä jäsenvaltioiden kokonaiskäsynnän ja -tarjonnan sitkeisiin eroihin, jotka johtavat säännölliseen yli- tai alijäämän muodostumiseen kansantalouden kokonaissäästöissä. Tämä johtuu monista eri tekijöistä, jotka vaikuttavat kokonaiskäsynntään ja -tarjontaan, ja haittaa yleisesti ottaen jäsenvaltioiden, Emun ja koko EU:n talouden toimintaa.

3.2 Näin ollen on myönteistä, että komissio on nyt kiinnittänyt huomiota jäsenvaltioiden makrotalouden epätasapainoon – samoin kuin julkistalouksien alijäämään – koko EU:n taloudellista ja rahataloudellista epävakautta ruokkivina tekijöinä.

3.3 Kuluneiden reilun kymmenen vuoden ajan komissio on pitänyt talous- ja rahaliitossa julkistalouksien tasapainoa valvonnan ainoana tavoitteena. Nyt on tarkoitus alkaa soveltaa kaikkiin jäsenvaltioihin lähestymistapaa, jonka puitteissa jäsenvaltioiden suorituskykyä voidaan arvioida varmasti aiempaa kattavammin. On yhä ilmeisempää, ettei valtion talouskasvun määrällinen arviointi yksin riitä, vaan on punnittava myös kasvun laatua ja yksilöitävä tällaisen dynamiikan kestävyuden määrittävät makrotaloudelliset tekijät.

3.4 Emua perustettaessa luultiin, että jäsenvaltioiden kilpailukykyerot olisivat olleet väliaikaisia. Eurosta saadut kokemukset ovat osoittaneet paitsi näiden erojen sitkeyden myös sen, että ne uhkaavat Emun perustaa johtamalla lähes kestävättömiin tilanteisiin, kuten viime kuukausien finanssikriisi on todistanut.

3.4.1 Erityisesti talouskriisiä edeltäneinä kymmenenä vuotena euroalueen maiden tuottavuudessa oli jatkuvasti eroja, jotka näkyivät reaalisessa efektiivisessä valuuttakurssissa ja kilpailukyvyssä (viennin sujuminen) (ks. liitteessä olevat kaaviot 1 ja 2). ⁽¹¹⁾ Poikkeuksellista ei ole tällainen ilmiö itsessään vaan sen pitkittyminen: edellisillä kerroilla (1970- ja 1980-luvulla) erot tasoitettiin ripeästi mukauttamalla kyseisten maiden nimellisiä valuuttakursseja.

⁽¹¹⁾ Euroopan komission talouden ja rahoituksen pääosasto, *Surveillance of Intra-Euro-Area Competitiveness and Imbalances*, European Economy, nro 1/2010.

3.4.2 Tällaiset erot ovat heijastuneet jäsenvaltioiden kauppataseisiin. Saksan kauppatase ja Portugalin, Irlannin, Italian, Kreikan ja Espanjan muodostaman nk. perifeeristen maiden ryhmän kauppataseet ovat kehittyneet vastakkaisiin suuntiin, ja vajeat näyttävät olevan samansuuruisia kuin ylijäämät⁽¹²⁾ (ks. liitteessä olevat kaaviot 3 ja 4). Muutokset eivät ole luonteeltaan tilapäisiä, vaan erot ovat päinvastoin kasvaneet Emun perustamisesta lähtien, vaikkakin vuoden 2008 kriisi näyttää kaventavan niitä.

3.4.3 Kilpailukyyn ja viennin erojen ajallinen pitkittyminen heijastuu yleisesti ottaen maksutaseisiin – liittyen vaihtotaseisiin – sekä ulkomaisiin nettovarallisuusasemiin (ks. liitteessä olevat kaaviot 5 ja 6). Eräissä euroalueen jäsenvaltioissa on näin jouduttu tilanteisiin, joita on vaikea ylläpitää keskipitkällä aikavälillä.

4. Ehdotettujen toimien ongelmakohdat

4.1 Kun otetaan huomioon tilanteen huomattava ongelmallisuus ja yhtä vahvojen ratkaisujen tarve, komission valitsemaan lähestymistapaan liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä ja niistä mahdollisesti seuraavia riskejä.

4.2 Mikäli – kuten komissio on korostanut⁽¹³⁾ – jäsenvaltioissa esiintyvä pitkittynyt makrotalouden epätasapaino johtuu kilpailukykytekijöistä ja kilpailukyvyllä tarkoitetaan komission esittämän määritelmän mukaisesti ”talouden kykyä kestävältä pohjalta tarjota väestölle korkea ja yhä kasvava elintaso ja hyvä työllisyysaste”⁽¹⁴⁾, ETSK katsoo, että tulee ottaa huomioon monia erilaisia makrotalouden epätasapainon mahdollisia taloudellisia, rahataloudellisia ja sosiaalisia syitä sekä näin ollen tulostauluun sisällytettäviä indikaattoreita, jotka voivat osoittaa mahdollista makrotalouden epätasapainoa.

4.2.1 Kilpailukykyyn vaikuttavat tekijät voidaan jakaa hintatekijöihin (joita ilmentää tiivistetysti reaalinen efektiivinen valuuttakurssi) sekä muihin kuin hintoihin koskeviin tekijöihin, jotka ovat yhtä tärkeitä. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat mm. tuotannon monipuolisuus, tuotettujen hyödykkeiden tekninen sisältö, tuotteiden laatu, tuotteisiin liittyvien palvelujen (tukipalvelujen) laatu. Ryhmään kuuluu koko joukko tekijöitä, jotka vaikuttavat ratkaisevasti tuotantojärjestelmän kilpailukykyyn. Vaikka näitä seikkoja on hankala ilmaista lukuna yhden ainoan indikaattorin puitteissa, olisi kuitenkin yritettävä määritellä asianmukaisia muuttujia, joiden avulla voidaan ilmaista kyseisten tekijöiden vahvuus ja muutokset Emun jäsenvaltioissa.

⁽¹²⁾ Altomonte C., Marzinotto B., *Monitoring Macroeconomic Imbalances in Europe: Proposal for a Refined Analytical Framework*, muistio Euroopan parlamentin talous- ja raha-asioiden valiokunnalle, syyskuu 2010.

⁽¹³⁾ Euroopan komission talouden ja rahoituksen pääosasto, *The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area*, Quarterly Report on the Euro Area, nro 1/2010.

⁽¹⁴⁾ Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille, talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Teollisuuspolitiikka laajentuneessa unionissa, KOM(2002) 714 lopullinen.

4.2.2 Komission esittämien ensimmäisten hahmotelmien perusteella tulostaulun indikaattorivalikoimassa näyttäisi jäävän liian vähälle huomiolle, millaisia vaikutuksia on jäsenvaltioiden välisillä suurilla ja alati kasvavilla eroilla siinä, miten epätasapainotilanteet ovat syntyneet pitkän ajan kuluessa (ainakin kahdenkymmenen viime vuoden aikana) resurssien ja tulojen jakautuessa erittäin epätasaisesti. Erityishuomiota on syytä kiinnittää erojen ratkaisevaan merkitykseen talous- ja finanssikriisin puhkeamisessa, kun maailmanlaajuisesti kasvaneen hyödykkeiden ja palvelujen tarjonta sekä kuluttajien ostovoiman heikkeneminen joutuivat epätasapainoon.⁽¹⁵⁾

4.2.3 Tulostauluun sisällytettävän indikaattorivalikoiman perusteella olisi voitava määritellä, mitkä tekijät voivat aiheuttaa makrotaloudellisista, rahataloudellisista tai sosiaalisista ilmiöistä johtuvaa kokonaiskysynnän ja -tarjonnan epätasapainoa. Voisi esimerkiksi olla hyödyllistä sisällyttää tulostauluun joko Ginin keskittyneisyysindeksi, joka on Välimeren maissa ja anglosaksisissa maissa erityisen korkea⁽¹⁶⁾, tai maan nykyisen tuotannon ja tuotantopotentiaalın välinen ero (*output gap*). Näin olisi mahdollista ottaa maan taloussykli huomioon.

4.2.4 On siis toivottavaa, että tulostauluun sisällytettäviä indikaattoreita pohdittaisiin laajemmin ja mukaan otettaisiin mahdollisimman paljon EU- ja jäsenvaltiotason institutionaalisia toimijoita sekä kansalaisyhteiskuntaa edustavia elimiä, kuten ETSK ja alueiden komitea.

4.3 Komission valitsemassa lähestymistavassa julkisen talouden ohjausjärjestelmän ja makrotalouden ohjausjärjestelmän yhdensuuntaisuus on ponnetonta ja tieteellisesti heikoissa kantimissa. Vaikka Emun jäsenvaltioiden finanssipolitiikan valvomiin on hyvät perusteet⁽¹⁷⁾, koordinoinnin aiheet ja toteuttamistavat ovat jäsenvaltioiden sisäisten makrotalouden epätasapainotilojen osalta paljon kiistanalaisempia, vaikka valvontamennettelyn taustalla onkin konkreettisia vaatimuksia⁽¹⁸⁾.

4.3.1 Koska epätasapainoon on monia syitä, samanaikaisesti tarkkailtavia tekijöitä on todella paljon (ulkomaankauppa, tuotantokustannukset, resurssien jakautumisen epätasaisuus, hintoihin liittyvät ja muut tuottavuustekijät, kiinteistömarkkinat ja keinoteltusta johtuvat finanssikuplat jne.), ja ne ovat vuorovaikutuksessa myös tuotantojärjestelmän ulkopuolisten kulttuuristen ja sosiaalisten tekijöiden kanssa (esimerkiksi kuluttajien ja säästäjien mieltymykset ja käyttäytyminen). Tällaisten tekijöiden

⁽¹⁵⁾ ILO ja IMF, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, keskusteluasiakirja ILO:n ja IMF:n yhteiseen konferenssiin, joka pidettiin Oslon 13. syyskuuta 2010 (s. 67–73).

⁽¹⁶⁾ OECD, ”Kasvaako eriarvoisuus? Tulojen jakautuminen ja köyhyys OECD-maissa”, lokakuu 2008.

⁽¹⁷⁾ Ne liittyvät kielteisiin heijastusvaikutuksiin, joita hyvin velkaisista maista aiheutuu rahaliitossa sääntöjen mukaisesti toimiville maille yhteisen korkotason takia. De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 2009, 10. luku.

⁽¹⁸⁾ Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, lokakuu 2010, saatavilla internetosoitteessa www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

määrittelyn ja valinnan lisäksi ongelmallista on myös varoitukseen laukaisevien kynnsarvojen määrittely ja epätasapainon eri lähteiden painottaminen. ⁽¹⁹⁾

4.3.2 Lisäksi epätasapainon havaitsemisella (varoituksen laukaisevien kynnsarvojen perusteella), korjaustoimilla ja tasapainon palautumisella kohtuullisessa ajassa ei ole itsestään selvää yhteyttä toisiinsa. Ei ole varmaa, että makrotalouden tasapainottamiseksi toteutettavien toimien avulla löydetäisiin sopivimmat talouspoliittiset vastaukset. Virheelliset päätökset saattavat sitä vastoin edistää suhdannevaihteluita ruokkivia politiikkoja sekä vahvistaa ja pitkittää rajoittavien toimien takia nykyistä talous- taantumaa, vaikka tarvittaisiin päinvastoin kysyntää edistäviä elvytystoimia. On myös mahdollista, että talouspoliittisten toimien yhdistelmä, jota yksittäisille jäsenvaltioille suositetaan sisäisen epätasapainon korjaamiseksi, ei käytännössä ole sopiva koko EU:lle.

4.3.3 Komissio näyttää kallistuvan sellaisten – lähinnä hintoihin ja palkkoihin ja siten kilpailukykyyn liittyvien – valvontaindikaattorien kannalle, jotka ovat ensi kädessä riippuvaisia julkisen sektorin ulkopuolisista toimijoista (yrityksistä ja ammattiliitoista) ja joihin talouspolitiikan kontrollivaikutus ulottuu siis vain välillisesti ja pidemmällä aikavälillä kannustimien, kilpailun sääntelyn ja työmarkkinaosuuden vuoropuhelun välityksellä. Tällaiset muuttajat eivät siten ole kovin sopivia automaattisesti käytettäviksi ja tietynä aikana tarvittavien toimien perustaksi. Ei olekaan sattumaa, että komission ehdotuksessa korostetaan, että uusia sääntöjä tulee voida soveltaa joustavasti ja kehittää jatkuvasti.

4.4 Ehdotetussa säädöspaketissa ei myöskään pohdita riittävästi raha- ja luottopolitiikkaa, joka tarjoaisi hedelmällisemmän maaperän pyrkimyksille lisätä koordinoitua finanssivalvonnassa sekä yksityisen sektorin liiallisen velkaantumisen (ja samalla lainanoton) valvonnassa ⁽²⁰⁾. ETSK on esittänyt jo aiemmin tähän aiheeseen liittyviä ehdotuksia. ⁽²¹⁾ Ehdotuksessa ei anneta viitteitä talouden vakauttamiseen liittyvästä roolista, joka Euroopan keskuspankilla voisi olla – puuttumatta sen täysin perusteltuun riippumattomaan asemaan – yhdessä jäsenvaltioiden keskuspankeista koostuvan järjestelmän sekä vasta perustettujen Euroopan järjestelmäriskikomitean ja Euroopan pankkivalvontaviranomaisen kanssa.

4.4.1 Viimeksi mainitut pystyisivät ainakin potentiaalisesti luomaan aiempaa järkevemmän ja tarkemman eurooppalaisen

luotonvalvontapolitiikan. Entiset epäasianmukaiset säännöt ja käytännöt mahdollistivat ylilyönnit ja johtivat näin ollen kriisiin eräissä jäsenvaltioissa vaarantaen koko Emun vakauden. Onkin syytä muistaa, että nyt vaikeuksissa olevat maat, kuten Irlanti ja Espanja, noudattivat vuoteen 2007 saakka vakaus- ja kasvuso- pimuksen vaatimuksia, ja niiden budjetit olivat tasapainossa ja julkinen velka pieni. Samaan aikaan luottojen tarjonta kasvoi, mikä ruokki asuntomarkkinoiden voimakasta kasvua, mutta luotonannon liiallinen kasvu ei kiinnostanut EU:n rahapoliittisia viranomaisia. Nämä ongelmat ovat kytköksissä myös luokitus- laitosten rooliin ja etenkin niiden tekemien päätösten vaikutuk- siin jäsenvaltioiden julkistalouksille. ETSK on jo ilmaissut huolensa tästä asiasta. ⁽²²⁾

4.4.2 Tästä syystä komitea katsoo, että EU:lle on syytä antaa erityiset valtuudet valvontaan ja sääntelyyn, joiden avulla estetään luotonannon – etenkin asuntoluotuksen – kohtuuton kasvu jäsenvaltioissa. ⁽²³⁾ Emun kaltaisella yhdenmetyllä rahoitus- alueella valvonta- ja sääntelyvaltuudet olisi annettava jäsenvaltiotason viranomaisten sijasta ulkopuoliselle elimelle. Juuri EU:n uusille finanssialan viranomaisille voitaisiin antaa valtuudet ja toimivalta, joiden avulla ne voisivat valvoa tehokkaasti – suoraan tai välillisesti – pankkijärjestelmää ja toteuttaa luottosään- telytoimia. Kyseisten toimien kriteerit (sääntelykriteerit) on mää- riteltävä asianmukaisesti.

4.5 Ehdotetussa säädöspaketissa ei myöskään pohdita EU:n talousarvioon liittyviä kysymyksiä. Koska vaihtokursseja tai kor- koja ei voida käyttää euroalueen jäsenvaltioissa mahdollisesti esiintyvien asymmetristen sokkien – eli kysynnän tai tarjonnan toisissa maissa positiivisen ja toisissa maissa negatiivisen muu- toksen – tasoittamiseksi ⁽²⁴⁾, on turvaututtava muihin talousjär-jestelmän tarjoamiin mukautusvälineisiin. Taloustieteen mukaan tällaisessa tilanteessa ainoa tehoava keino yleensä varsin joustamattomien hintojen ja palkkojen lisäksi on talousarviojärjestel- män joustavoittaminen ja sen resurssien lisääminen nykyisestä. Tällaisessa järjestelmässä voitaisiin tehdä siirtoja sokkien hyödyt- tämiltä alueilta niiden vahingoittamille alueille joko automaat- tisten vakautusmekanismien avulla tai rahoittamalla yleiseuroop- palaisia investointihankkeita (esim. laskemalla liikkeeseen euro- obligaatioita). ⁽²⁵⁾

⁽²²⁾ ETSK:n lausunnot luottoluokituslaitoksista, EUVL C 277, 17.11.2009, s. 117, ja EUVL C 54, 19.2.2011, s. 37.

⁽²³⁾ Spaventa L., *How to prevent excessive current account imbalances*, EuroIntelligence, syyskuu 2010, saatavilla internetosoitteessa http://www.eurointelligence.com/index.php?id=581&xttnews%5Btt_news%5D=2909&xtt_news%5BbackPid%5D=901&cHash=b44c8f9ae0.

⁽²⁴⁾ Jos positiivinen ja negatiivinen muutos kumoavat toisensa rahaliiton laajuisesti tarkasteltuna, Euroopan keskuspankilla ei ole perusteita puuttua rahapolitiikkaan (ks. edellä mainittu teos: De Grauwe P., *Economics of Monetary Union*, 1. luku).

⁽²⁵⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market. At the Service of Europe's Economy and Society*, kertomus Euroopan komission puheen- johtajalle, toukokuu 2010. Delors J., Fernandes S., Mermet E., *Le semestre européen: un essai à transformer*. Notre Europe, Les Brefs, nro 22, helmikuu 2011. Amato A., Baldwin R., Gros D., Micossi S., Padoan P., *A new political deal for Eurozone sustainable growth: An open letter to the President of the European Council*, VoxEU.org, joulukuu 2010, saatavilla internetosoitteessa www.voxeu.org/index.php?q=node/5893.

⁽¹⁹⁾ Belke A., *Reinforcing EU Governance in Times of Crisis: The Commission Proposal and beyond*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung – DIW, Discussion Papers, Berliini, marraskuu 2010.

⁽²⁰⁾ De Grauwe P., *Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea*, VoxEU.org, lokakuu 2010, saatavilla internetosoitteessa www.voxeu.com/index.php?q=node/5615. Giavazzi F., Spaventa L., *The European Commission's proposals: Empty and useless*, VoxEU.org, lokakuu 2010, saatavilla internetosoitteessa www.voxeu.org/index.php?q=node/5680. Tabellini G., *Reforming the Stability Pact: Focus on financial supervision*, VoxEU.org, lokakuu 2010, saatavilla internetosoitteessa www.voxeu.org/index.php?q=node/5622.

⁽²¹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Julkisen talouden velkakriisin vaikutukset EU:n hallintoon”, EUVL C 51, 17.2.2011, s. 15.

4.6 ETSK suosittaa sellaisten kannustimien ja seuraamusten tasapainottamiseksi, jotka liittyvät liiallisen makrotaloudellisen epätasapainon korjaamiseen euroalueella, että kerättyjä sakkoja ei jaettaisi komission ehdotuksen mukaisesti jäsenvaltioiden kesken niiden bruttokansantulo-osuuden mukaan, vaan ne ohjattaisiin Euroopan rahoituksen vakautusmekanismiin.

4.7 ETSK korostaa myös käsillä olevassa lausunnossaan ⁽²⁶⁾, ettei säännöillä ja automaattisilla mekanismeilla aina voida ehkäistä tehokkaasti vakavia kriisitilanteita, koska ne johtuvat lähes aina poikkeuksellisista ja ennakoimattomista tapahtumista, vaan tällaiset toimet voivat myös pahentaa tilannetta. Toisaalta ne voivat heikentää luottamusta EU:n toimielimiin, jotka Eurobarometri-selvitysten mukaan ⁽²⁷⁾ pidättyvät EU:n kansalaisten mielestä tekemästä poliittisista valintoista ja tukeutuvat sen sijaan ”Brysselin teknokraateihin”. Toisaalta niissä kiteytyy perinteinen lähestymistapa ongelmanratkaisuun: kasvuun, sosiaaliseen yhdenvertaisuuteen ja ympäristön pilaantumiseen liittyvät seikat jäävät taka-alalle, jolloin vaarana on Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden vesittyminen heti alkuunsa.

4.8 Vaikuttaa siltä, että finanssialan toimia säätelevä lyhytjänteisyys, jonka on kaiketi katsottu olevan kriisin piileviä syitä, on nyt ilmaantunut EU:n politiikan ohjenuoraksi. ⁽²⁸⁾ Sekä EU:n toimielimissä että hallitustenvälisissä yhteyksissä ⁽²⁹⁾ vallitsevia ovat hetkelliset toimet vastauksena nopeaa päätöksentekoa edellyttäviin kriisitilanteisiin tai myötäillen jäsenvaltioissa tapahtuvia ratkaisevimpiä julkisen mielipiteen muutoksia, joita poliitikot seuraavat huolestuneena etenkin vaalien tienoilla.

5. Makrotalouden epätasapainon torjuntatoimien mahdollisuudet

5.1 Euroopan maiden talouspolitiikkojen tehokas koordinaatio, joka ei heilahtele vaalitulosten tai yleisen mielipiteen jatkuvien muutosten mukaan, edellyttää kansalaisia ja kansalaisyhteiskuntaa edustavien Euroopan parlamentin, alueiden komitean ja ETSK:n roolin vahvistamista. Juuri niiden avulla komission ehdottama koordinaatioprosessi voi saada vahvan demokraattisen oikeutuksen toteuttaa ennaltaehkäiseviä ja korjaavia menettelyitä sekä laajemman hyväksynnän, jota tarvitaan niiden tehokkaan toteutuksen varmistamiseksi.

5.2 Erityisesti EP:n rooli EU-ohjausjaksolla jää nykyisten hahmotelmien perusteella toissijaiseksi: sen tehtävät rajoittuvat alun keskusteluvaiheeseen ja koordinaatioprosessin alustavaan ohjaukseen. Sen toimet voisivat kuitenkin olla hyödyllisempiä ja

tehokkaampia, jos ne sovitettaisiin yhteen jäsenvaltioiden parlamenttien toiminnan kanssa siinä vaiheessa, kun jäsenvaltioiden talousarvioita käsitellään ja hyväksytään. EP:llä voikin olla ratkaiseva asema sen varmistamisessa, että makrotalouden viitekehyselle, käsiteltävien ongelmien painotuksille ja määriteltäville talouspoliittisille toimille saadaan hyväksyntä. EP:n puitteissa voidaan sopia yhteisestä strategiasta, jossa ei vain listata muodollisia sääntöjä ja menettelyjä vaan vahvistetaan yksityiskohtaisia ja konkreettisia toimintalinjoja EU:n kansalaisten luottamuksen vahvistamiseksi ja heidän odotuksiinsa vastaamiseksi.

5.3 Kilpailukyvyyn epätasapainoon keskittyminen edellyttää, että kiinnitetään yhä enemmän huomiota hallitusten, työmarkkinaosapuolten ja kansalaisyhteiskunnan välisiin neuvotteluihin etenkin euroalueella, jossa jäsenvaltiot eivät enää voi mukauttaa valuuttakurssia. Hallitukset, työmarkkinaosapuolet (ammattiliitot ja yrittäjäjärjestöt) ja kansalaisyhteiskunta olisi siis nivottava kiinteästi komission hahmottelemaan strategiaan.

5.4 Näissä yhteyksissä ETSK voi EU:n toimielimille neuvoja antavana elimenä osaltaan auttaa vahvistamaan EU:n talouden ohjausjärjestelmää, sillä se toimii kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden vuoropuhelua edistävänä foorumina. ETSK voi tuottaa lisäarvoa juuri sen ansiosta, että komiteassa on edustettuina organisaatioita, jotka voivat tarkkan arvioinnin perusteella edistää talouspolitiikkojen hyväksyntää jäsenvaltioissa. Näin ETSK voi edistää merkittäväällä tavalla sitoutumista ja vastuunottoa sekä poliittisten päättäjien keskuudessa että etenkin jäsenvaltioiden kansalaisten keskuudessa ja EU:n perustan muodostavassa tuotantorakenteessa sekä sosiaalisessa ja yhteiskunnallisessa kudoksessa.

5.4.1 ETSK voisi järjestää vuosittain erityisistunnon, jossa keskusteltaisiin suosituksista ja siitä, miten uudistuksille saataisiin hyväksyntä kansallisella tasolla ottaen huomioon hyväksytyjen toimien sosiaaliset vaikutukset. ⁽³⁰⁾ Tällainen keskustelu voitaisiin järjestää syksyisin sen jälkeen, kun jäsenvaltioille esitettävät suositukset on virallisesti hyväksytty. Tapaamisen päätelmät loisivat pohjan kansallisten talous- ja sosiaalineuvostojen ja parlamenttien sekä EP:n kanssa käytäville keskusteluille, joissa voitaisiin arvioida hyväksytyjä strategioita sekä levittää niitä ja pyrkiä saamaan niille hyväksyntä kansallisella tasolla.

5.5 Lisäksi olisi tehostettava ja järjeistettävä makrotaloudellisen vuoropuhelun hyödyntämistä. Kun sen laatua parannettaisiin, hallitukset ja työmarkkinaosapuolet voisivat arvioida sen puitteissa yhdessä EU-tason talustilannetta ja tarvittavia toimia. Tällainen vuoropuhelu liittyisi tiiviisti työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu- ja neuvotteluprosesseihin jäsenvaltiossa, jotta voidaan varmistaa EU:n toimien ja jäsenvaltioiden toimien yhtenäisyys sovittamalla yhteen sosiaaliset näkökohdat.

⁽²⁶⁾ Samoin kuin todetaan ETSK:n lausunnossa talouspolitiikan koordinaation tehostamisesta, EUVL C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽²⁷⁾ Luottamus on heikentynyt pikemminkin EU-jäsenyyden mielekkyyteen kuin EU:n toimielimiin. Tiedot Eurobarometri-kyselystä 73 – ensimmäiset tulokset, kysymykset QA9a ja QA10a.

⁽²⁸⁾ Monti M., *Europe must buck short-term tendencies*, Financial Times, 13. joulukuuta 2010.

⁽²⁹⁾ Esimerkkinä voidaan mainita Ranskan ja Saksan hallitusten 4. helmikuuta 2011 esittämä kilpailukykysojimus.

⁽³⁰⁾ Kuten ehdotettiin ETSK:n talouspolitiikan koordinaation tehostamisesta antamassa lausunnossa, EUVL C 107, 6.4.2011, s. 7.

5.5.1 Epätasapainon ehkäiseminen ja korjaaminen eivät saa jäädä ainoastaan komission ja jäsenvaltioiden hallitusten tehtäväksi. ⁽³¹⁾ Prosessi, jossa päätetään palkoista ja hinnoista, on koko makrotalouden epätasapainon valvontamekanismin keskeinen osa: kaikissa sitä koskevissa poliittisissa toimita on siksi otettava huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan 5 kohta, ja työmarkkinaosapuolten on voitava osallistua niihin sekä jäsenvaltioissa että EU-tasolla. Näissä puitteissa voidaan vahvistaa EU-tason makrotaloudellista vuoropuhelua luomalla sille vakaat rakenteet ja järjestelyt, ja jäsenvaltiotasolla se voidaan nivoa entistä paremmin

työmarkkinaosapuolten vuoropuheluun ja asianomaisiin elimiin. Jäsenvaltioiden hallitusten olisi tuettava ja edistettävä kannustimin yritysten ja ammattiliittojen osallistumista näiden elinten toimintaan sekä niissä käytäviä työehtosopimusneuvotteluja. Kun otetaan huomioon, että epätasapainon korjaaminen jäsenvaltiotason uudistusten avulla on monimutkaista ja se on viivästynyt, makrotaloudellista vuoropuhelua vahvistamalla voitaisiin varmistaa tehokkaammin, oikeaan aikaan ja koordinoitusti makrotalouden ongelmien ja työmarkkinoiden muutosten yhteensovittaminen.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Watt A., *Economic Governance in Europe: A Change of Course only after Ramming the Ice*, Social Europe Journal, 30. heinäkuuta 2010, saatavilla internetosoitteessa www.social-europe.eu/2010/07/economic-governance-in-europe-a-change-of-course-only-after-ramming-the-ice. Watt A., *European economic governance: what reforms are to be expected and what are needed*, paper for European Alternatives, 2010, saatavilla internetosoitteessa www.euroalter.com/wp-content/uploads/2010/11/Watt-ENG.pdf.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Valkoinen kirja vakuutustakuujärjestelmistä”

KOM(2010) 370 lopullinen

(2011/C 218/10)

Esittelijä: **Joachim WUERMELING**

Euroopan komissio päätti 12. heinäkuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Valkoinen kirja vakuutustakuujärjestelmistä

KOM(2010) 370 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 148 ääntä puolesta ja 7 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK on tyytyväinen Euroopan komission valkoiseen kirjaan vakuutustakuujärjestelmistä. Komitea kannattaa komission pyrkimyksiä ehdottaa EU:ssa toimia vakuutusentottajien suojaamiseksi.

1.2 ETSK kannattaa komission toimia takuujärjestelmiin sovellettavien yhdenmukaistettujen sääntöjen käyttöön ottamiseksi. Se tukee komission aikomusta laatia EU:n direktiivi, jossa säädetään korkeasta suojasta yhdenmukaistamisen vähimmäistason muodossa, jotta kansallisissa järjestelmissä voidaan määrätä myös laajemmasta suojasta. Takuujärjestelmää on tarkoitus käyttää viimeisenä keinona (*last resort*), kun muut, esimerkiksi valvontasäännöksiin sisältyvät keinot, on käytetty.

1.3 Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon, että viime vuosina vakuutusyhtiöiden vakavaraisuutta on parannettu huomattavasti valvonnan ja pääomavaatimusten avulla. Vakuutusyhtiöiden konkurssit ovat kokemuksen perusteella harvinaisia ja vähenevät luultavasti edelleen kyseisten toimenpiteiden ansiosta. Tämä tulisi ottaa huomioon suunniteltaessa takuujärjestelmiä, jotta kustannukset ja hyöty ovat tasapainoisessa suhteessa. ETSK suosittelee näin ollen EU:n säännöksiä, joiden avulla yhtäältä saavutetaan kuluttajien ja työntekijöiden suojaamisen tavoite ja toisaalta pidetään yritysten ja vakuutettujen kustannukset pieninä.

1.4 ETSK:n mielestä on oikein, että komissio tuo valkoisessa kirjassa esiin kysymyksen takuujärjestelmien rajoittamattomasta takuusta. On välttävää sitä, että vakaat vakuutusyhtiöt joutuvat vaikeuksiin rajoittamattomien korvausveloitteiden vuoksi. Tämän vuoksi ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio harkitsee valkoisessa kirjassa rajoituksia korvausvaatimuksiin.

1.5 Komission olisi kiinnitettävä lainsäädäntöaloitteen yhteydessä erityistä huomiota siihen, mistä lähtien takuujärjestelmää

voidaan soveltaa. Ennen takuujärjestelmän käyttöä olisi kuitenkin hyödynnettävä kaikki muut valvontasäännöksiin sisältyvät toimintamahdollisuudet. Jo pelkästään vähimmäispääomavaatimusten alittaminen Solvenssi II -direktiivin mukaisesti olisi katsottava riittäväksi perusteeksi takuujärjestelmän käyttöönotolle.

1.6 ETSK suosittelee tutkimaan järjestelmien rahoituskysymyksessä vielä kerran erilaisia vaihtoehtoja Solvenssi II -direktiivin ”viidennen laadullisen vaikutustutkimuksen (QIS 5)” tulosten perusteella. Olisi suositeltavaa asettaa EU:n tasolla tietty suojataso mutta määritellä todellinen rahoitus kulloisenkin kansallisen ja alakohtaisen riskin mukaisesti.

1.7 Jäsenvaltioiden nykyiset takuujärjestelmät huomioon ottaen unionin säädöksessä tulisi säätää korkeasta ja asianmukaisesta suojastandardista. Järjestelykysymykset voidaan näin jättää jäsenvaltioille, kuten eriteltyjen maksujen suuruus, rahoituksen ajankohta, päätös vakuutuskannan siirrosta toiselle toimijalle tai korvauksesta sekä erityisten suojajärjestelmien käyttöönotto alakohtaisesti.

2. Johdanto

2.1 Vakuutukset kattavat kuluttajan kannalta olennaisia riskejä, kuten sairaus, tapaturma tai vastuuvollisuus, ja auttavat varautumaan vanhuudenpäiviin⁽¹⁾. Vakuutusyhtiön maksukyvyttömyys voi johtaa kuluttajan koko omaisuuden tai sen olennaisien osien korvaamattomaan menetykseen ja jopa köyhtymiseen.

2.1.1 Kysymys takuujärjestelmän välttämättömyydestä saa eri vakuutusalojen kohdalla erilaisen vastauksen. Henkivakuutusten kohdalla on säännönmukaisesti olemassa vaara säästetyn pääoman menettämisestä, mutta vahinkovakuutusten kohdalla tätä riskiä ei ole.

⁽¹⁾ EYVL C 48, 15.2.2011, s. 38, kohta 1.4.

2.1.2 Jatkuva henkivakuutus on tarkoitettu turvaamaan eläke tai omaisten toimeentulo pitkällä aikavälillä. Maksukyvyttömyystapauksessa ilman konkurssisuoja huomattava osa yksityistä eläketurvaa mitätöityisi. Tosipaikan tullen valtion sosiaaliturvajärjestelmien olisi tultava apuun. ETSK katsoo näin ollen, että takuujärjestelmät on tällä alalla otettava käyttöön mahdollisimman pian.

2.1.3 Vahinko- ja vastuuvakuutusten kohdalla on suojattava vakuutuksenottajia, joilla konkurssiajankohtana oli oikeus vielä maksamattomaan vahingonkorvaukseen. Muiden vakuutettujen kohdalla ei kuitenkaan synny sitä ongelmaa, että toinen vakuutusyhtiö tarjoaa uutta sopimusta epäedullisemmin ehdoin siksi, että vakuutuksenottaja on tällä välin vanhentunut tai että hänen terveydentilansa on heikentynyt. Vastaavan vakuutuksen voi yleensä ottaa markkinoilta vastaavin ehdoin.

2.2 Komission tietojen mukaan 5 200 vakuutusyhtiöstä (2008) on vuodesta 1994 lähtien 130 joutunut maksukyvyttömyystilaan. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että yrityksillä on lain mukaan oltava pääomaa, jolla vakuutuksenottajien saatavat voidaan maksaa tällaisessa tapauksessa kokonaan tai ainakin osittain.

2.3 Tähän saakka ei olekaan pidetty tarpeellisena Euroopan laajuista järjestelmää sen harvinaisen tapauksen varalta, että vakuutusyhtiö tekee konkurssin. Komissio tosin aloitti vuonna 2001 asianomaisen direktiivin valmistelun, mutta hanketta lykättiin. Kollektiiviset takuujärjestelmät eivät ole tavallisia markkinatalouksissa, mutta niitä on usein otettu käyttöön rahoitus-alalla kuluttajille koituvien erityisriskien vuoksi.

2.4 Pankkialalla on jo vuodesta 1994 ollut käytössä Euroopan laajuinen talletusten vakuusjärjestelmä rahoitusmarkkinoita perustavanlaatuisesti horjuttavan talletuspaon vaaran vuoksi⁽²⁾. Sitä päivitetään parhaillaan⁽³⁾. Vakuutusalan ja pankkialan riskit ovat kuitenkin erilaiset. Vakuutusalan ei ole talletuspakoa eikä jälleensuoritusvelvoitetta. Tämän vuoksi vakuutusalan tehokas takuujärjestelmä on suunniteltava rakenteellisesti toisin kuin pankkialan järjestelmät.

2.5 Asiakkaan suojelemiseksi saataviensa menettämiseltä lainsäätäjä on vakuutusten kohdalla ryhtynyt laajoihin varotoimiin: laaja, ennakoiva valvonta, korkeat pääomavaatimukset, tiukat sijoitussäännöt ja odotusoikeuden suoja konkurssioikeudessa. Solvenssi II -direktiivin täytäntöönpanon myötä vakuutusyhtiöiden taloudellisten ongelmien riski pienenee edelleen⁽⁴⁾.

2.6 Ensivakuutuksen riskit taataan lisäksi jälleenvakuutuksilla, mikä edelleen vähentää konkurssiriskiä. Kokoamalla ja eriyttämällä moninaiset riskit jälleenvakuutusten avulla luodaan vahva vakuutusyhtiöiden yhteenliittymä, mikä antaa lisäsuojaa kuluttajalle.

2.7 Rahoitusmarkkinakriisin johdosta EU on myös asettanut talouden valvonnan täysin uudelle, eurooppalaiselle perustalle. Tähän kuuluu vakuutusten kohdalla myös "Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen" (EVLEV) perustaminen.

2.8 Vakuutusala on pysynyt pitkälti vakaana talouskriisissä. Se ei aiheuttanut kriisiä⁽⁵⁾, mutta kriisin seuraukset ovat vaikuttaneet siihen. Eurooppalaiset vakuutusyhtiöt ovat joutuneet tekemään poistoja, ja pelastustoimilla ja rahapolitiikalla alhaisina pidetyt korot vaikeuttavat vakuutusyhtiöiden mahdollisuuksia saada tarvittavia tuottoja pääomasijoituksistaan. Alan dramaattiset ongelmatapaukset, esimerkiksi yhdysvaltalaisen AIG:n tai viimeksi Ambacin vaikeudet, eivät johtuneet perinteisestä vakuustustoiminnasta vaan pankkien toiminnalle ominaisista luottojohdannaisista. Tämä on mahdollista myös tulevaisuudessa etenkin yrityksissä ja finanssiryhmittymissä, jotka harjoittavat sekä pankki- että vakuutustoimintaa.

2.9 Vain 12:ssa 27 jäsenvaltiosta on jo vakuutusten takuujärjestelmiä⁽⁶⁾. Ne ovat erittäin monimutkaisia: monissa jäsenvaltioissa takuujärjestelmä koskee vain tiettyjä aloja. Myös järjestelmien kattavuudessa on eroja. Osittain ne ovat myös valtion takaamia.

2.10 Euroopan laajuiset vakuutusyhtiöt toimivat kansallisilla markkinoilla yleensä itsenäisten tytäryritysten kanssa, jotka suorittavat maksut kulloisiinkin kansallisiin takuujärjestelmiin. Jos suuri eurooppalainen yritys joutuisi vaikeuksiin, kansalliset takuujärjestelmät tarjoaisivat yleensä riittävän suojan asiakkaille. ETSK kehottaa kuitenkin huolehtimaan eurooppalaisen takuujärjestelmän avulla rajatylittävästi toimivista vakuutusyhtiöistä tapauksissa, joissa kansalliset takuujärjestelmät eivät ole riittäviä.

2.11 Takuujärjestelmästä aiheutuvat kustannukset siirretään loppujen lopuksi vakuutuksenottajille korkeammassa vakuutusmaksuissa. Yksittäistä kuluttajaa suojellaan konkurssitapauksessa, mutta kustannuksista vastaavat kaikki kuluttajat.

3. Huomioita komission valkoisen kirjan luvussa 3 esittämistä ajatuksista

3.1 Mahdollisen EU-toiminnan luonne (valkoinen kirja 3.1)

Kansalliset vakuutusmarkkinat eroavat toisistaan huomattavasti tuote- ja riskirakenteensa osalta. Välineeksi on näin ollen valittava yhdenmukaistamisen vähimmäistasoa koskeva direktiivi, jotta jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus ottaa asianmukaisesti huomioon konkurssi-, sopimus-, vero- ja sosiaalilainsäädännön kansalliset erityispiirteet sekä säilyttää olemassa olevat ja hyviksi todetut vakuutusjärjestelmät, mikäli ne vastaavat direktiivin säännöksiä.

⁽²⁾ EYVL L 135, 31.5.1994, s. 5; EYVL L 84, 26.3.1997, s. 22.

⁽²⁾ EYVL L 135, 31.5.1994, s. 5; EYVL L 84, 26.3.1997, s. 22.

⁽³⁾ KOM(2010) 368 lopullinen 2010/0207 COD, 12.7.2010.

⁽⁴⁾ EUVL C 224/11, 30.8.2008, kohta 3.1.

⁽⁵⁾ EYVL C 48, 15.2.2011, s. 38, kohta 1.3.

⁽⁶⁾ Laaja-alainen katsaus vakuutustakuujärjestelmiin OECD-maissa on esitetty OECD:n 10. marraskuuta 2010 julkaisemassa kertomuksessa N:o DAF/AS/WD (2010) 20.

3.2 Vakuutustakuujärjestelmien keskittymisaste ja rooli (valkoinen kirja 3.2)

3.2.1 Ensi sijassa on tärkeä varmistaa, ettei vakuutusyhtiö joudu konkurssiin. Tätä varten on laadittava tehokas valvontajärjestelmä. Jos tässä ei onnistuta, voidaan hyödyntää takuujärjestelmiä.

3.3 Maantieteellinen kattavuus (valkoinen kirja 3.3)

Komissio suosii aivan oikein kotivaltioperiaatetta. Tämä on yhdenmukaista eurooppalaisen vakuutusvalvonnan periaatteiden kanssa; vakuutusyhtiöiden, joilla on toimilupa EU:ssa, kaiken toiminnan valvonta tapahtuu Solvenssi II -direktiivin mukaan niiden kotivaltiossa. Tämä pätee myös liiketoimintaan, jota harjoitetaan sijoittautumisvapauden nojalla haarakonttoreiden kautta tai palvelujen tarjoamisen vapauden nojalla rajatylittävien palvelujen muodossa.

3.4 Vakuutustakuun piiriin kuuluvat vakuutus sopimukset (valkoinen kirja 3.4)

3.4.1 Henki- ja vahinkovakuutusten erojen takia on mielekästä luoda näille aloille erilliset takuujärjestelmät. Toimialan sisällä riski on kutakuinkin samanlainen. Keskinäinen vastuu on tässä kohdin vielä perusteltavissa. Sen sijaan on vaikeaa perustella, miksi esimerkiksi kotivakuutuksen ottajien pitäisi suorittaa maksuja takuujärjestelmään, josta käytetään varoja henkivakuutusyhtiön pelastamiseen. Koska tämä voi riippua kansallisista erityispiirteistä, kuten siitä, onko kyseisillä markkinoilla velvoitetta eri vakuutusalojen oikeudellisesti erillisiin yrityksiin (erikoistumisperiaate), EU:n lainsäätäjän pitäisi antaa jäsenvaltioille tältä osin vapaat kädet.

3.4.2 ETSK katsoo Euroopan vakuutus- ja työeläkevalvontaviranomaisten komitean CEIOPSin tavoin, että liikennevakuutukset on sisällytettävä kansallisista takuujärjestelmistä annettavaan direktiiviin selkeyden ja kilpailutasapainon vuoksi sekä siksi, että asia olisi helpommin kuluttajien ymmärrettävissä.

3.4.3 Komission ehdotukset eivät koske työeläkkeiden suojaa. Vain yritysten perinteiset eläkevakuutukset kuuluvat takuujärjestelmän piiriin. ETSK näkee kyllä muidenkin työeläkkeiden kohdalla tarvetta toimenpiteisiin ja suosittelee tämän kysymyksen ottamista esiin eläkkeitä koskevan vihreän kirjan jatkotoimenpiteiden yhteydessä.

3.4.4 Vakuutusnottajan asianmukainen ja kohtuullinen osallistuminen kuluihin on myös tehokas kannustin ottaa selvää vakuutusyhtiön vakaudesta sikäli kuin se on kuluttajalle mahdollista.

3.4.5 Olisi järkevää asettaa vakuutusvalvontaviranomaistenkin (CEIOPS) lausunnossaan ehdottamia ylärajoja tai muita rajoituksia, kuten vähimmäismääriä tai omavastuuosuuksia, takuujärjestelmistä maksettavien korvausten rajoittamiseksi. Vakuutusnottajia ei saa tällöin rasittaa liikaa kumuloituvilla rajoituksilla. Näin kevennettäisiin huomattavasti takuujärjestelmien taakkaa, mikä heijastuisi kustannuksiin. Tästä hyötyisivät myös vakuutusnottajat, jotka viime kädessä vastaavat kustannuksista.

3.5 Vakuutustakuun piiriin kuuluvat korvauksen hakijat (valkoinen kirja 3.5)

3.5.1 Komissio katsoo perustellusti, että kaikki markkinatoimijat kattavan takuun kustannukset olisivat kohtuuttomia. Valkoisen kirjan ensimmäisessä virkkeessä takuujärjestelmät esitetään kuluttajansuojaan kuuluvana toimenpiteenä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että suojeltavien henkilöiden joukko pitää rajata kuluttajiin. Takuun olisi katettava myös muut tahot, jotka useissa kansallisissa lainsäädännöissä nauttivat samaa suojaa kuin kuluttajat, olivatpa he sitten vakuutusnottajia, vakuutettuja tai edunsaajia.

3.5.2 Jäsenvaltioiden tulisi voida vapaasti sulkea takuujärjestelmien soveltamisalan ulkopuolelle puhtaasti kaupalliset vakuutukset, esimerkkeinä toiminnan keskeytymiseen tai kuljetuksiin liittyvät riskit. Jäsenvaltioiden tulisi myös voida päättää siitä, onko pienyritysten kuuluminen direktiivin soveltamisalaan järkevää.

3.6 Komission on kiinnitettävä lainsäädäntöaloitetta tehdessään erityistä huomiota kysymykseen takuujärjestelmän soveltamisajankohdasta sekä siihen, kuka tästä päättää. Komissio haluaa hyödyntää takuujärjestelmää jo konkurssin estämiseen, ei vasta konkurssitapauksessa. ETSK katsoo, että jotta järjestelmä on tehokas ja vastaa luonnettaan ja tarkoituseriään vähimmäispääomavaatimusten alittaminen Solvenssi II -direktiivin mukaisesti on katsottava riittäväksi perusteeksi takuujärjestelmän hyödyntämiselle.

3.7 Rahoitus (valkoinen kirja 3.6)

3.7.1 Rahoituksen aikataulu (valkoinen kirja 3.6.1)

3.7.1.1 Kysymykseen siitä, pitäisikö valita jälkikäteismaksuihin perustuva, etukäteismaksuihin perustuva vai sekarahoitus, suhtaudutaan ristiriitaisesti. Kaikissa järjestelmissä on etunsa ja haittansa.

3.7.1.2 Jälkikäteismaksuihin perustuva rahoitus vie markkinoilta vähemmän likviditeettiä, mikä pienempien kustannusten takia myös laskee vakuutusnottajien vakuutusmaksuja. Sen avulla vältetään kerättyjen varojen välisijoittamisen ongelma. Jälkikäteismaksuihin perustuvassa rahoituksessa ei osaa varoista tarvita hallinnointiin jo ennen konkurssitapausta.

3.7.1.3 Sitä vastoin jälkikäteismaksuihin perustuva rahoitus vaikeuttaa moraalikadon ongelmaan puuttumista. Koska juuri epävakaut markkinatoimijat ovat rahoitusajankohtana poistuneet markkinoilta konkurssinsa takia, niitä ei voida enää ottaa mukaan kattamaan kustannuksia.

3.7.1.4 Etukäteismaksuihin perustuvan rahoituksen etu on ennen kaikkea se, että maksut voidaan määrittää konkurssiriskin mukaan. Markkinatoimijat, joiden liiketapa on riskialtis, joutuvat maksamaan enemmän. Lisäksi etukäteismaksuihin perustuvalla rahoituksella voidaan myötäsykliset vaikutukset välttää jälkikäteismaksuihin perustuvaa rahoitusta paremmin.

3.7.1.5 Takuujärjestelmän tehokkuuden kannalta rahoituksen ajankohdalla voi olla ratkaiseva merkitys. Tulevaisuuteen nähden sovellettavan rahoitusjärjestelmän edut ovat paljon suuremmat kuin haitat, eikä näköpiirissä ole syitä siihen, että perinteiden ja kansallisten erityispiirteiden vuoksi on paikallaan jättää päätös asiasta jäsenvaltioille. Järjestelmän tehokkuus edellyttää, että se toimii tulevaisuuteen nähden sovellettavasti yhdellä direktiivissä säädettävällä tavalla.

3.7.2 Kohdetaso (valkoinen kirja 3.6.2)

3.7.2.1 Rahoitusosuuksia takuujärjestelmiin tulisi rajoittaa, kuten vakuutusvalvontaviranomaisetkin (CEIOPS) vaativat lausunnossaan. Rajatonta suojavelvoitetta sovellettaessa ei voitaisi arvioida yksittäisen yrityksen taloudellisia riskejä. Se johtaisi siihen, että jokainen vakuutusyhtiö olisi vastuussa koko markkinoista⁽⁷⁾. Yksittäisen yrityksen riskinhallinta ei enää riippuisi omista päätöksistä vaan ennen kaikkea sen kilpailijoiden riskikäyttäytymisestä.

3.7.2.2 Komissio on asettanut lähtökohdaksi takuujärjestelmien kohdetason, joka on noin 1,2 prosenttia bruttovakuutusmaksutulosta. ETSK olisi tyytyväinen, jos Solvenssi II -direktiivin tarjoamien ajankohtaisten lukujen perusteella voitaisiin vielä kerran tutkia erilaisia vaihtoehtoja. Tässä yhteydessä olisi myös otettava huomioon, että Solvenssi II -direktiivi ja muut toimintamekanismit on otettu käyttöön entistä paremman suojan tarjoamiseksi vakuutuskenottajalle. Myös vakuutusvalvontaviranomaiset (CEIOPS) ovat korostaneet tätä lausunnossaan.

3.7.2.3 Komission laskelmat perustuvat toimien 0,1 prosentin keskimääräiseen todennäköisyyteen takuujärjestelmässä. Lähtökohdaksi on kuitenkin oletus, että vakavaraisuuspääomavaatimus (*Solvency Capital Requirements, SCR*) on 100 prosenttia. Mikäli jäsenvaltioissa ja toimialoilla pääoma ylittää vakavaraisuuspääomavaatimukset, konkurssiriski alenee vastaavasti. Direktiivissä tulisi tämän vuoksi mahdollistaa se, että kansallisissa takuujärjestelmissä arvioidaan pääomavaatimukset kansallisten markkinoiden ja toimialojen todellisen vahinkoriskin mukaisesti.

3.7.2.4 Komissio ei tarkastele valkoisessa kirjassa sitä, onko takuujärjestelmään maksettava uusia rahoitusosuuksia korvaustapauksessa. Tätä varten tarvitaan selkeitä sääntöjä ja rajoja, jotta rajaton vastuu suljetaan pois ja jotta yritykset tietävät etukäteen velvoitteensa ja voivat huolehtia niistä.

3.7.3 Rahoitusosuudet (valkoinen kirja 3.6.3)

3.7.3.1 Rahoitusosuuksien tulisi perustua käytettävissä oleviin tietoihin hallintotaakan vähentämiseksi. Henkivakuutusten kohdalla perustana voitaisiin käyttää olemassa olevaa pääomaa ja vahinkovakuutuksessa vakuutusteknisen vastuuvuolan määrää. Pääoman määrä suhteessa vakavaraisuuspääomavaatimukseen voisi myös olla kriteeri. EU:n lainsäätäjän pitäisi määritellä menettelytavat ja jättää rahoitusosuuksia koskevat yksityiskohdat jäsenvaltioiden päätettäväksi, jotta voidaan ottaa huomioon kansalliset erityispiirteet.

3.7.3.2 Ennen takuujärjestelmien käyttöönottoa maksukykyisille vakuutusyhtiöille olisi annettava mahdollisuus ottaa haltuunsa uhanalaisia yrityksiä ilman rahoitustukea, jos ne haluavat itselleen kyseisten yritysten asiakaskannan.

3.8 Kannansiirto ja/tai korvausvaatimusten täyttäminen (valkoinen kirja 3.7)

3.8.1 Takuujärjestelmässä voidaan käyttää kahta erilaista menettelyä: joko vakuutuskenottajalle maksetaan kertaluontoinen korvaus tai sopimusta jatketaan konkurssitakuujärjestelmää soveltaen, kun kanta on siirretty toisen yhtiön nimiin. ETSK katsoo, että tällainen "kannansiirto" on henkivakuutusten kohdalla edullinen vakuutuskenottajalle. Sitä vastoin vahinko- ja tapaturmavakuutuksissa korvausmaksut lienevät riittäviä kuluttajansuojan kannalta. Unionin direktiivissä ei kuitenkaan tulisi estää kuluttajille edullisemmän järjestelmän hyödyntämistä.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ EYVL C 48, 15.2.2011, s. 38, kohta 2.7.3.1.

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean Lausuntoon

Käsittelyssä hylättiin seuraava muutosehdotus, joka sai äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 54 artiklan 3 kohta):

Kohta 2.10

Muutetaan seuraavasti:

"Euroopan laajuiset vakuutusyhtiöt toimivat kansallisilla markkinoilla yleensä itsenäisten tytäryritysten kanssa, jotka suorittavat maksut kulloisiinkin kansallisiin takuujärjestelmiin. Jos suuri eurooppalainen yritys joutuisi vaikeuksiin, kansalliset takuujärjestelmät tarjoaisivat yleensä riittävän suojan asiakkaille. ETSK kehottaa kuitenkin ~~huolehtimaan~~ harkitsemaan myöhemmin eurooppalaisena takuujärjestelmää, jonka avulla huolehdittaisiin rajatylittävästi toimivista vakuutusyhtiöistä tapauksissa, joissa kansalliset takuujärjestelmät eivät ole riittäviä."

Perustelu

Tässä vaiheessa eurooppalainen vakuutusyhtiöiden pelastusjärjestelmä vaikuttaa ennenaikaiselta

Äänestystulos

Puolesta: 68

Vastaa: 78

Pidättyi äänestämästä: 13

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto uusien henkilöautojen rekisteröintiä koskevien tietojen seurannasta ja ilmoittamisesta”

KOM(2010) 657 lopullinen

(2011/C 218/11)

Ainoa esittelijä: **Mihai MANOLIU**

Komissio päätti 10. marraskuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto uusien henkilöautojen rekisteröintiä koskevien tietojen seurannasta ja ilmoittamisesta

KOM(2010) 657 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 148 ääntä puolesta 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 ETSK katsoo, että *kestävä liikkuvuus* tarkoittaa ihmisten ja tavaroiden kuljettamista Euroopassa mahdollisimman tehokkaalla ja taloudellisella tavalla, päästöjen vähentämistä ja polttoaineen säästämistä. Tämä edellyttää tietoa asianmukaisimmasta kuljetusmuodosta tai -muodoista sekä niiden käyttömahdollisuutta sekä investoimista teknologiaan, infrastruktuuriin ja hallintajärjestelmiin, joilla edistetään *vapaata ja kestävää liikkuvuutta*.

1.2 ETSK:n näkemyksen mukaan *kestävä liikkuvuus* merkitsee sellaisen *sääntelykehityksen laatimista, joka antaa Euroopan auto-teollisuudelle mahdollisuudet menestyä* ja jatkaa innovointia, ja kestävään tulevaisuuden edellyttämien teknologioiden ja vähäpäästöisten ajoneuvojen toimittamista.

1.3 ETSK korosti, että lainsäädännöllisillä puitteilla uuden autokannan keskimääräisiä päästöjä koskevan tavoitteen saavuttamiseksi olisi varmistettava kilpailun kannalta puolueettomat, sosiaalisesti oikeudenmukaiset ja kestävät vähennystavoitteet, jotka ovat eurooppalaisten autonvalmistajien kannalta tasapuoliset ja joilla vältetään autonvalmistajien välisen kilpailun perusteeton vääristyminen.

1.4 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että ”*paremman sääntelyn hengessä*” Euroopan komissio pyrkii ”edistämään eri toiminta-alueiden johdonmukaista vuorovaikutusta, luomaan ennakoitavuutta ja suojelemaan yleistä etua (esim. ympäristöä ja turvallisuutta) sekä vähentämään autoteollisuudelle sääntelystä aiheutuvaa taakkaa”.

1.5 Komitea pitää tervetulleena sitoutumista kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan ja valmiutta ottaa huomioon *alan kehityksen ja kilpailukyyn sekä eri sidosryhmien* erilaiset ulottuvuudet.

1.6 ETSK pitää tärkeänä, että päästönormeja asetettaessa otetaan huomioon niiden innovointia edistävät ja energiankulutusta vähentävät vaikutukset kuluttajiin, markkinoihin ja valmistajien kilpailukykyyn. On tärkeää antaa ajoneuvovalmistajille suunniteltuvuutta.

2. Taustaa

2.1 EU:n uusien henkilöautojen markkinat supistuivat 5,5 prosenttia vuonna 2010. Vuoden aikana rekisteröitiin Euroopan autonvalmistajien liiton (ACEA) toimittamien tietojen mukaan yhteensä 13 360 599 uutta ajoneuvoa. Vuoden 2010 tuloksiin vaikutti monien EU:n jäsenvaltioiden julkishallintojen ajoneuvokantojen uudistamisohjelmien päättymisen. Joulukuussa ajoneuvoja rekisteröitiin 1 009 638 kappaletta, mikä oli 3,2 prosenttia vähemmän kuin edellisenä vuonna.

2.2 Joulukuussa (– 3,2 prosenttia) uusien autojen kysyntä väheni huomattavasti Espanjassa (– 23,9 prosenttia), Italiassa (– 21,7 prosenttia) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (– 18,0 prosenttia). Ranskan markkinat pysyivät vakaina (– 0,7 prosenttia), ja Saksan markkinat kasvoivat 6,9 prosenttia.

2.3 Henkilöautoala kattaa enemmän erilaisia malleja kuin koskaan aikaisemmin. Monikäyttöiset uudet ajoneuvotyypit, kuten urheilulliset farmariautot ja farmariautojen ja kaupunkimaasturien risteymät, kilpailevat markkinaosuuksista sedanien, coupéiden, kuomullisten avoautojen, viistoperien ja farmariautojen kanssa. Nämä uudet korimallit jakautuvat tasaisesti eri ajoneuvosegmentteihin pienistä autoista loistoautoihin.

2.4 Tämä on hyvä uutinen ostajien kannalta, sillä heillä on nyt enemmän valinnanvaraa niin hinnan, tyylin kuin käyttötarkoituksen suhteen. Kulutusikäyttyminen vaikuttaa henkilöautojen kokonaispäästöihin. Kuluttajille olisi annettava tietoa siitä, täyttävätkö uudet henkilöautot päästötavoitteet.

2.5 Kestävä liikkuvuus tarkoittaa sitä, että kuluttajille taataan todellinen valinnanvara, mutta myös sitä, että heitä kannustetaan ostamaan tarpeisiinsa sopivin ajoneuvo ja että heitä koulutetaan taloudelliseen ajotapaan tarpeettoman saastumisen vähentämiseksi ja rahan säästämiseksi.

2.6 Ajoneuvojen valmistuksessa se merkitsee kestävämpien materiaalien kehittämistä, toimitusketjun logistiikan parantamista turhien jätteiden ja päästöjen vähentämiseksi sekä nykyistä useampien osien suunnittelemista niin, että ne voidaan kierrättää niiden käyttöänsä päättyessä.

2.7 Hallitusten on myös sisällytettävä toimiinsa kustannustehokkaampia hiilidioksidipäästöjen vähentämiskeinoja, yhteisiä verokannustimia sekä vaihtoehtoisten polttoaineiden ja uusiutuvien energiamuotojen samoin kuin niiden edellyttämän infrastruktuurin kehittäminen.

2.8 Niinpä olisikin laadittava uudet menetelmät, joiden avulla voidaan arvioida täsmällisesti sitä, millaisiin hiilidioksidipäästöjen vähennyksiin voidaan päästä käyttämällä kahdella polttoaineella toimivia ajoneuvoja ja monipolttoaineajoneuvoja, joissa voidaan käyttää vaihtoehtoisia polttoaineita.

2.9 Teollisuuden on investoitava entistä enemmän päästöjä vähentävään teknologiaan, älykkäät liikenteenhallintatekniikat mukaan luettuina, ja parannettava edelleen moottorien taloudellisuutta.

2.10 EU on laatinut kunnianhimoisen strategian tieliikenteen ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen vähentämiseksi, ja paljon on jo saatu aikaan. Päästönormien asettamisesta uusille henkilöautoille annetussa asetuksessa (EY) N:o 443/2009 ⁽¹⁾ edellytetään, että uuden henkilöautokannan keskimääräisten päästöjen tavoite, 130 g CO₂/km, saavutetaan vuoteen 2015 mennessä.

2.11 Autonvalmistajat työskentelevät täyttääkseen vuodeksi 2012 asetetut uusien autojen tiukat hiilidioksiditavoitteet, ja seuraava tavoite on asetettu vuoteen 2020. Teollisuus osallistuu aktiivisesti keskusteluun kestävästä liikenteestä.

2.12 Kahdenkymmenen viime vuoden aikana henkilöautojen ja hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöt ovat vähentyneet jyrkästi, noin 20 prosenttia vuodesta 1995. Euroopan komissio on tunnustanut tämän edistyksen sekä sen, että investoinnit ajoneuvotekniikkaan ovat olleet tärkein kehitystä eteenpäin vievä voima; ETSK katsoo, että merkittävien lisävähennysten saavuttamiseksi yhteiskunnan on katsottava ajoneuvotekniikkaa kauemmas.

2.13 ETSK:n mielestä tarvitaan yhdennettyä lähestymistapaa, jolla varmistetaan autoteollisuuden kilpailukyvyyn ja kestävyys lisäminen eurooppalaisen autonvalmistuksen turvaamiseksi ja luodaan tehokkaat puitteet vähäpäästöisten ja energiatehokkaiden ajoneuvojen kehittämiseksi ja markkinapääivityksille.

2.14 Jäsenvaltioiden olisi seurattava rekisteröityjen ajoneuvojen määrää, jotta ne voivat arvioida seurantaprosessin vaikutuksia ja EU:n henkilöautokannan keskimääräisen hiilidioksidipäästötavoitteen saavuttamista ilmastonmuutoskomitean lausunnon mukaisesti.

2.15 ETSK katsoo, että uusia henkilöautoja koskevat yhteisön tavoitteet ovat tarpeen, jotta sisämarkkinat eivät pirstoudu jäsenvaltioissa hyväksyttävien erilaisten toimenpiteiden seurauksena.

2.16 Yhteiset tavoitteet antavat valmistajille enemmän suunnitteluvarmuutta ja joustovaraa hiilidioksidipäästöjen vähennystavoitteiden saavuttamiseksi kuin erilliset kansalliset vähennystavoitteet.

3. Tiedot, tietojen toimittaminen, tietolähteet, tietojen säilyttäminen ja valvonta

3.1 Asetuksen (EY) N:o 443/2009 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vuosittain kerättävä ja toimitettava komissiolle tietyt tiedot kustakin edellisvuoden aikana alueellaan rekisteröidystä uudesta henkilöautosta ⁽²⁾.

3.2 Näiden tietojen pohjalta määritetään uusien henkilöautojen valmistajien hiilidioksidipäästötavoitteet ja arvioidaan, ovatko valmistajat saavuttaneet tavoitteet; *tästä syystä tietojen keräämistä ja ilmoittamista koskevat säännöt on syytä yhdenmukaistaa.*

3.3 Jotta voitaisiin arvioida kattavasti, onko kukin valmistaja saavuttanut hiilidioksidipäästötavoitteen, ja saataisiin tarvittava kokemusta asetuksen soveltamisesta, komissio tarvitsee yksityiskohtaisia tietoja. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tällaiset tiedot kerätään ja toimitetaan komissiolle.

3.4 Riippumatta siitä, mitä tietolähdettä kukin jäsenvaltio käyttää yhdistettyjen seurantatietojen ja yksityiskohtaisten seurantatietojen kokoamisessa, näiden tietojen on perustuttava kyseessä olevan henkilöauton vaatimustenmukaisuustodistukseen sisältyviin tietoihin.

3.5 Tärkeimmät tietolähteet, joita jäsenvaltiot käyttävät tietojen keräämiseen, ovat *vaatimustenmukaisuustodistukset* tai tyyppi-*hyväksyntäasiakirjat*. Rekisteröintitodistuksella ei voida korvata vaatimustenmukaisuustodistusta ajoneuvon rekisteröimistä varten. Rekisteröintitodistusta myönnetään vasta sen jälkeen, kun ajoneuvo on rekisteröity.

3.6 On tärkeää, että uusien henkilöautojen rekisteröintiä koskevat tiedot ovat tarkkoja ja että niitä voidaan käsitellä tehokkaasti päästötavoitteen vahvistamiseksi. Jäsenvaltioiden olisi kerättävä ja ilmoitettava tiedot ensirekisteröidyistä ajoneuvoista, joissa voidaan käyttää vaihtoehtoisia polttoaineita, mukaan luettuina niiden alueella sijaitsevien vaihtoehtoisia polttoaineita tarjoavien huoltoasemien osuus.

⁽¹⁾ EUVL L 140, 5.6.2009, s. 1.

⁽²⁾ Komission asetus (EU) N:o 1014/2010 uusien henkilöautojen rekisteröintiä koskevien tietojen seurannasta ja ilmoittamisesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 443/2009 mukaisesti, EUVL L 293, 11.11.2010, s. 15.

3.7 Jäsenvaltioiden on varmistettava yhdistettyjen seurantatietojen ja yksityiskohtaisten seurantatietojen säilyttäminen, kerääminen, valvonta, varmentaminen ja siirtäminen.

3.8 Tietoja on seurattava ja ne on toimitettava valmistajakohtaisesti, minkä vuoksi on tärkeää, että valmistaja on tunnistettavissa ja erotettavissa valmistajan kaupanimestä.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta”

KOM(2010) 791 lopullinen – 2011/0001 COD

(2011/C 218/12)

Esittelijä: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Neuvosto päätti 19. tammikuuta 2011 ja Euroopan parlamentti 18. tammikuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta

KOM(2010) 791 lopullinen – 2011/0001 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 104 ääntä puolesta ja 13 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa komission ehdotusta ja on tyytyväinen sen aikomukseen lisätä unionin oikeussääntöjen selkeyttä, niiden antamaa turvaa ja oikeusvarmuutta.

1.2 ETSK pahoittelee kuitenkin, että ehdotetun tarkistuksen sisältö on hyvin niukka eikä se kata asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kaikkia niitä näkökohtia, joita on tarpeen muuttaa sen voimaantulon jälkeen saatujen kokemusten perusteella.

1.3 ETSK kehottaa komissiota ottamaan huomioon tässä asiakirjassa esitetyt suositukset, kun komissio seuraavan kerran tarkistaa asetusta (EY) N:o 2006/2004, jotta toimivaltaisten viranomaisten yhteistyötä voidaan tehostaa kuluttajansuojan alalla.

2. Tausta

2.1 ETSK ilmaisi jo olevansa tyytyväinen asetusehdotukseen (EY) N:o 2006/2004 ⁽¹⁾, vaikka se pahoittelikin tiettyjä puutteita, jotka vaikuttavat erityisesti asetuksessa tarkoitettuihin keskinäisen avunannon ja vastavuoroisuuden järjestelmiin ja voivat aiheuttaa sisämarkkinoiden toimintaa haittaavia tilanteita.

2.2 Kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annettu asetus (EY) N:o 2006/2004 ⁽²⁾ hyväksyttiin 27. lokakuuta 2004 pitkälti ehdotuksen mukaisesti.

3. Kertomus asetuksen soveltamisesta

3.1 Komissio antoi 2. heinäkuuta 2009 kertomuksen ⁽³⁾ asetuksen (EY) N:o 2006/2004 soveltamisesta. Kertomuksessa käsitellään verkoston perustamisen institutionaalisia ja täytäntöönpanopuitteita, verkoston toimintaa sekä yhteistyöpuitteita. ETSK on jo pahoitellut lausunnoissaan ⁽⁴⁾, ettei komissio kuullut sitä asetuksen soveltamista koskevasta kertomuksesta.

3.2 Kertomuksen päätelmänä komissio toteaa, että verkosto ei ole vielä saavuttanut täyttä potentiaaliaan ja että sen tulee parantaa toimintatehoaan useiden toimenpiteiden avulla. Niihin voisi myös aikanaan sisältyä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 tarkistus täytäntöönpanosääntöjen osalta, vuotuisen lainsäädännön täytäntöönpanotoimintasuunnitelman hyväksyminen, yhteiset operaatiot, kuten tehoiskut, EU:n lainsäädännön yhdenmukaisen tulkinnan edistäminen tai keinojen määrittäminen verkoston toimien näkyvyyden lisäämiseksi.

4. Komission ehdotus

4.1 Komissio teki 3. tammikuuta 2011 ehdotuksen asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamiseksi. Sillä oli tarkoitus saattaa kuluttajansuojayhteistyöstä annetun ehdotuksen liitteen sisältö ajan tasalle niin, että se vastaa kuluttajansuojan liittyvän lainsäädännön viimeaikaista kehitystä.

⁽¹⁾ EUVL C 108, 30.4.2004, s. 86.

⁽²⁾ EUVL L 364, 9.12.2004, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2009) 336 lopullinen.

⁽⁴⁾ EUVL C 18, 19.1.2011, s. 100.

4.2 Päivityksessä liitteestä poistetaan viittaukset säädöksiin, jotka eivät ole merkityksellisiä kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvän kansallisten viranomaisten yhteistyön kannalta. Viittaukset säädöksiin, jotka eivät ole enää voimassa, korvataan viittauksilla säädöksiin, joilla aikaisemmat kuluttajansuojaa koskevat säädökset on korvattu.

4.3 Tämä tarkoittaa muun muassa eräiden viittausten poistamista (kuten viittaus harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa koskevaan direktiiviin)⁽⁵⁾ tai korvaamista (kuten viittaus kulu- tusluottoja koskevaan direktiiviin, audiovisuaalisia mediapalveluja koskevaan direktiiviin ja aikaosuuksia koskevaan direktiiviin).

5. Yleiset huomiot

5.1 ETSK on tyytyväinen komission ehdotukseen, koska se katsoo, että unionin oikeussääntöjen selkeys lisää niiden antamaa turvaa ja oikeusvarmuutta kaikkien kansalaisten hyväksi. ETSK on kuitenkin huolissaan itsenäisten ammatinharjoittajien ja pienyritysten tilanteesta, sillä se vastaa tilannetta, jossa kuluttajat ovat asioidessaan suurten yritysten kanssa erityisesti verkotoimialoilla.

5.2 ETSK ilmaisee uudestaan kannattavansa komission aietta edistää johdonmukaisesti tätä hallinnollista yhteistyötä, jota se pitää tarpeellisenä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta, ja antaa tunnustusta komission pyrkimyksille lisätä läpinäkyvyyttä hyväksymällä suosituksen ohjeista tietosuojasääntöjen täytäntöönpanemiseksi kuluttajansuojan yhteistyöjärjestelmässä⁽⁶⁾ (1. maaliskuuta 2011).

5.3 Edellä sanotusta huolimatta ETSK katsoo, että ehdotus on äärimmäisen suppea ja siinä jätetään käsittelemättä monia kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyötä koskevia kysymyksiä, jotka ovat tällä hetkellä avoimia. Komissio ei käsittele edes niitä asioita, joita se pitää asetuksen (EY) N:o 2006/2004 soveltamista koskevassa kertomuksessaan puutteina.

5.3.1 ETSK:n näkemyksen mukaan ehdotetussa muutoksessa olisi voitu käsitellä joitakin seuraavista seikoista:

5.4 Markkinoiden järjestelmällinen tarkkailu

5.4.1 Yhteisön lainsäädännön piiriin kuuluvien tavaroiden ja palvelujen tarkkailu- ja valvontatehtävän toteuttaminen edellyttää niiden ohjelmoinnin yhteistä ja mahdollisimman perusteellista suunnittelua sekä ajallisesti että sisällöllisesti sekä jäsenvaltioiden kuluttajansuojaviranomaisten kussakin tapauksessa toteuttamia toimia. On syytä ottaa käyttöön toisiaan vastaavia valvontamekanismeja sen takaamiseksi, että ylikansallisia sääntöjä noudatetaan, ja toteuttaa järjestelmällisesti markkinoiden tarkkailukampanjoja, jotta voidaan turvata jatkuvasti kuluttajansuojan korkea ja yhtenäinen taso yhtenäismarkkinoilla.

⁽⁵⁾ Direktiivillä 2006/114/EY on tarkoitus suojella kuluttajien etuja vain vertailevan mainonnan suhteen. Asetuksen liitteessä viitataan yksinomaan kyseisen direktiivin asiaankuuluviin artikloihin.

⁽⁶⁾ EUVL L 57, 2.3.2011, s. 44.

5.4.2 Tätä valvonnan vuotuista koordinoitua voitaisiin täydentää erityisesti laaja-alaisen säännösten osalta tiedottamisen ja markkinatutkimuksen aloitteilla tekemällä tarkastuksia, joiden avulla nykyään suhdanteiden sanelemista tehoisista tulisi tavanomaisia.

5.5 Seuraamusmenettely

5.5.1 Jotta voidaan välttää maiden rajojen vaikutus toteutettaessa korjaavia toimia voimassa olevan yhteisön säännöksen rikkomistapauksissa, tulisi harkita seuraamusmenettelyn yhteisten kriteerien ja kuluttajansuojaviranomaisten määräämien seuraamusten yhdenmukaistamisen vähimmäistasoa. Tavoitteena on tehokkuus ja toisiaan vastaavat takuut pantaessa vireille ja ratkaistaessa samanlaisia rikkomuksia koskevia tapauksia.

5.6 ETSK katsoo, että erot seuraamusjärjestelmien olennaisissa kohdissa voivat johtaa EU:n säännösten rikkomiseen, vaarantaa vakavasti kuluttajansuojan ja markkinoiden eheyden, vääristää kilpailua sisämarkkinoilla ja kaiken kaikkiaan vaarantaa kuluttajien luottamuksen.

5.7 ETSK katsoo, että seuraamusjärjestelmien lähentäminen toisiinsa ja tiukentaminen on välttämätöntä yhtenäismarkkinoiden toiminnan heikkenemisen riskin välttämiseksi. Sen vuoksi komitea ehdottaa, että laaditaan yhteisten kriteerien vähimmäissäännöstö jäsenvaltioiden seuraamusjärjestelmien lähentymisen vähimmäistason saavuttamiseksi. Siihen tulee sisältyä

- tarkoituksenmukaiset hallinnolliset seuraamukset, joita määrätään keskeisten säännösten rikkomisesta
- vakavien seuraamusten julkistaminen
- riittävän suuret hallinnolliset sakot rikkomuksen mukaan
- perusteet seuraamusten soveltamiselle
- seuraamusten määrääminen sekä luonnollisille henkilöille että oikeushenkilöille
- rikosoikeudellisten seuraamusten mahdollinen käyttöönotto vakavimpia rikkomuksia varten
- tarkoituksenmukaiset mekanismit, joilla tuetaan seuraamusten tehokasta soveltamista.

5.8 Tavaroiden ja palveluiden laadun seuranta

5.8.1 Erityistapauksena edellä mainitun markkinoiden järjestelmällisen tarkkailun aloitteen kehittämisessä mainittakoon tavaroiden ja palvelujen seurannan metodologia asiaankuuluvine analyttisine päätelmineen. Tavoitteena on varmistaa normien noudattaminen ja tietojen todenperäisyys sekä erityisesti ennalta ehkäiseminen ja tavaroiden ja palvelujen laadukkuus.

5.8.2 Tarkoituksena on luoda yhteinen seurantamenettely, jonka ansiosta metodologiat lähentyvät toisiaan, sekä valmistella ja kehittää sellaista rajatylittävää suunnittelua, joka antaa mahdollisuuden laajentaa seurannan alaa mahdollisimman tehokkaasti hyödynnettäessä kussakin menettelyä noudattavassa hallinnossa käytössä olevia voimavaroja siten, että vältetään päällekkäisyydet, joista voi aiheutua epätoivottuja erisuuntaisia paineita.

5.8.3 Sen lisäksi, että tulee luoda yhtenäiset toimintakriteerit valittavien tuotteiden valitsemiselle, yhteisessä menettelyssä on myös määritettävä näytteiden tunnistamista, asiakirjojen virallistamista sekä alustavien, vertailevien ja päätelmät kokoavien analyttisten testien tekemistä koskevat näkökohdat samoin kuin kaikki muut seikat, joita ei ole otettu huomioon laatuvaatimuksissa tai muussa asiaa koskevassa lainsäädännössä.

5.9 Tämän aloitteen tarpeellisuus on kiistaton maailmanmarkkinoilla, joilla rajatylittävä markkinointi on koko ajan tavanomaisempaa kuluttajien etsiessä erilaisia tuotteita toiveidensa ja tarpeidensa täyttämiseksi.

5.10 **Tuoteturvallisuus.** Vaikka tällä alalla tehdään varmasti eniten yhteistyötä ja sen vuoksi lähentyminen on siinä pisimmälle vietyä, siinä esiintyy vieläkin joitakin puutteita, jotka eivät johdu tiedon nopean vaihdon järjestelmästä (jota kutsutaan yleisesti hälytysjärjestelmäksi). Järjestelmää voidaan kuitenkin parantaa täydentämällä sitä riskien havaitsemiseen, hallintointiin ja tunnetuksi tekemiseen liittyvien välineiden avulla samalla tavoin kuin elintarvikkeita koskevien riskien osalta.

5.10.1 Käytännössä Eurobarometri-tutkimusten säännöllinen tekeminen sen selvittämiseksi, mikä käsitys kuluttajilla on muiden tuotteiden kuin elintarvikkeiden vaaroista, on epäilemättä hyödyksi tarkasteltaessa tähän liittyviä muita kysymyksiä, myös kuluttajille tiedottamista ja heidän valistamistaan koskevia kysymyksiä.

5.10.2 Toinen ehdotettava keino nykyisten hälytysjärjestelmien tehostamiseksi olisi niiden kaikkien yhdistäminen yhdeksi välineeksi, joka mahdollistaisi yhteentoimivuuden eli tietojenvaihdon riippumatta tiedon alkuperästä ja lähteestä tai toimivaltaisesta hallintoelimestä (olipa se terveys-, maatalous- ja elintarviketuotanto-, kuluttaja-, vero- tai muu viranomainen).

5.11 **Eettiset ja ekologiset näkökohdat luvan myöntämisessä tavaroiden ja palvelujen markkinoinnille.** Täytäntöönpanon kannalta on sekä hyvin mielenkiintoista että välttämättömä edellä mainittuun ennakkovaroituksen antamiseen liittyvien menettelyjen laajentaminen niiden tuotteiden osalta, jotka on vedettävä pois markkinoilta muun muassa ekologisen, eettisen tai muun liike-elämän käytännön vuoksi, jos se on ihmisarvon vastaista tai vahingoittaa ihmisten toimintaympäristöä Kansainvälisen työjärjestön yleissopimuksissa mainittujen rikkomusten mukaisesti, tai ympäristön vahingoittumisen tai luonnonvarojen ehtymisen vuoksi sekä tuotanto- ja jakeluvaiheessa että tavaroita ja palveluja markkinoitaessa ja toimitettaessa.

5.11.1 Erityisen vakavaa on kuluttajien tietämättömyys tuotteiden alkuperästä ulkoistetun tuotannon ja valmistuksen tapauksissa – missä ja miten tuotteet on tuotettu ja miten jakelu on toteutettu sekä mitkä ovat niiden taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset niitä tuottavalle tai valmistavalle yhteisölle. Kuluttajien tuleekin saada mahdollisuuksien mukaan internetistä tai jonkin muun välineen kautta tietoja näistä asioista sekä tietoja, joiden pohjalta he voivat välttää hankkimasta tietämättään tuotteita, joihin liittyy laitonta toimintaa. Lisäksi tarvitaan tietoa, joiden perusteella kuluttaja voi harkintapäätöksessään ottaa huomioon muitakin perusteita kuin tavanomaiset laatu- ja hintakriteerit. Näin voidaan taata, ettei kuluttaja tahattomasti edistä luvattomia käytänteitä, jotka liittyvät suoraan tai epäsuorasti asianomaiseen tuotteeseen, jos hän olisi asianmukaista tietoa saatuaan epäilemättä jättänyt tämän valinnan tekemättä.

5.11.2 Niin kutsuttu tuotteiden sosiaalinen jäljitettävyyden tarve tarkoittaa, että kuluttajalla on oikeus saada täydelliset tiedot tarjotuista tuotteista. Tähän liittyisivät sekä kilpailun turvaaminen että kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien parantaminen ja heidän roolinsa markkinoilla niiden valintojen perusteella, joita he tekevät vapaasti ostopäätöstä tehdessään ("ostamalla äänestät").

5.12 *Hyvien liike-elämän käytänteiden edistäminen vastuullisen kuluttamisen alalla*

5.12.1 Yritysten sosiaalisen vastuun ohjelmat saavat koko ajan lisää näkyvyyttä ja painoarvoa, mikä edellyttää kuluttajansuojapolitiikkojen keskeistä roolia sekä kuluttajien kuulemista tehtäessä yritysten vastuullisuutta koskevia selvityksiä.

5.12.2 Rajatylittävästi toimivien yritysten sosiaalisen vastuun ohjelmien valvonnassa käytettyjen yhteisten kriteerien ja edistämispolitiikkojen tarkoituksena on selvittää, miten ohjelmat vaikuttavat kansainväliseen kuluttajien ja käyttäjien ryhmään. Niitä tulisi vielä täydentää hyvien käytänteiden tunnistamiseen kannustavilla menettelyillä, joita ovat esimerkiksi itsesääntely, käytännösäännöt, laatumerkinnät ja muut vapaaehtoiset aloitteet, joiden tavoitteena on saada edut sopimaan yhteen.

5.12.3 Nämä toimet parantavat lisäksi yritysten kilpailukykyä markkinoilla, joilla kilpailu on tervettä ja joilla on mahdollista luoda myönteinen kehä tarjoamalla etuja kaikille sen toimijoille (tuottajille, jakelijoinnille, kuluttajille). Näin tuotetaan synergioita, jotka tuovat esiin sen, että vastakohtaisuudet eivät ole väistämättömiä varsinkaan vastavuoroisuuden tilanteissa kunkin harjoittaessa omaa toimintaansa ja kuluttajien ja käyttäjien tunnustuksessa näin saadun lisäarvon.

5.12.4 Aloitteessa olisi syytä ottaa huomioon erityisesti maatalouden ympäristömyönteisyys, reilu kauppa, vastuullinen ostaminen, elintarvikeomavaraisuus sekä muut nykyään yhä merkittävämät näkökohdat, esimerkiksi muuntogeenisiin organismeihin liittyvät seikat.

5.13 Kollektiiviset toimet

5.14 Kollektiiviset kieltokanteet kuuluvat yhteisön sääntelyn piiriin toisin kuin kollektiiviset vahingonkorvauskantelut, joista ETSK on jo useasti lausunut mielipiteensä kannattaen sellaisten yhteisön harmonisoitujen puitteiden luomista, joihin sisältyisi myös mahdollisuus reklamoida "vähäisistä vahingoista".

5.15 Vakavissa rikkomustapauksissa tulee harkita viranomaisten määräämien seuraamusten täydennykseksi laittomasti hankitun taloudellisen hyödyn menetetyksi tuomitsemista ja rankaisevia vahingonkorvauksia. Niistä saatavat summat tulisi ohjata, kuten ETSK on ehdottanut useaan otteeseen ⁽⁷⁾, "ryhmäkanteita tukevaan rahastoon", jonka tehtävänä olisi auttaa kuluttajajärjestöjä niiden ajaessa tämäntyyppisiä kollektiivisiä vahingonkorvauskanteita. Toisaalta myös kuluttajajärjestöjen ja viranomaisten tulisi antaa taloudellinen panoksensa tähän rahastoon. Tämän vuoksi ETSK ⁽⁸⁾ muistuttaa komissiota tarpeesta hyväksyä ylikansalliset säännöt, joilla yhtenäistetään kollektiiviset toimet kuluttajien taloudellisten etujen suojelun korkean tason saavuttamiseksi.

5.16 ETSK toistaa kantansa, jonka mukaan asetuksen artiklaosaan tulisi lisätä säännös mahdollisuudesta vahvistaa viranomaisten ja kuluttajajärjestöjen yhteistyötä, mikä mahdollistaisi sen, että toimivaltainen kansallinen viranomainen voisi antaa "muiden elinten" tehtäväksi yhteisön sisäisten rikkomusten lopettamisen tai kieltämisen.

5.17 Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt

5.17.1 Komissio on julkaissut kuulemisasiakirjan "Vaihtoehtoiset riidanratkaisumenettelyt kaupallisiin toimiin ja kauppapoihin liittyvissä riita-asioissa Euroopan unionissa", josta ei ole

kuultu ETSK:ta. Komitea odottaa kiinnostuneena komission ehdotusta ottaakseen vielä kerran kantaa näihin täydentäviin järjestelmiin, joiden tavoitteena on turvata oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan.

5.17.2 Kuluttajien luottamuksen lujittamiseksi tulisi näin ollen harkita mahdollisuutta ottaa käyttöön "yhteisön merkintä" järjestelmään liittyviä laitoksia ja yrityksiä varten.

5.18 Resurssiverkostot ja -keskukset

5.18.1.1 On syytä tukea eurooppalaisia keskuksia nykyisten yhteistyöverkostojen kehittämistoimien avulla, jotta voidaan tiedottaa kuluttajille sekä valistaa ja kouluttaa heitä (esimerkiksi kuluttajien eurooppalaiset keskukset, julkaisut, ohjelmat ja hankkeet jne.).

5.19 **Hintojen jäljitettävyyys.** Yhtenäismarkkinoilla, joilla kuluttajilla on yhteisiä huolia ja ongelmia ja joiden globaalisuus saattaa yhtäältä vaikeuttaa luotettavan tiedon saamista ja toisaalta vääristää tavaroiden hintojen muodostumista, on aiheita luoda toisiaan vastaavien perustuotteiden hintojen jäljitettävyyden menetelmä, jonka avulla voidaan parantaa yhtenäismarkkinoiden koheesiota kuluttajien ja käyttäjien hyväksi. Se lisäisi erityisesti avoimuutta, joka palauttaisi kuluttajien ja käyttäjien luottamuksen. Luottamus on puolestaan vaikutusvaltainen osoitin tietyn alueen ja tässä tapauksessa Euroopan unionin talouden terveydentilasta.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ EUVL C 162, 25.6.2008, s. 1 ja EUVL C 175, 28.7.2009, s. 20.

⁽⁸⁾ EUVL C 324, 30.12.2006, s. 1.

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean Lausuntoon

- A) Jaoston lausunnon seuraava kohta muutettiin täysistunnon hyväksytyä sitä koskevan muutosehdotuksen, mutta se sai tuekseen yli neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 54 artiklan 4 kohta):

"5.7 ETSK katsoo, että seuraamusjärjestelmien lähentäminen toisiinsa ja tiukentaminen on välttämätöntä yhtenäismarkkinoiden toiminnan heikkenemisen riskin välttämiseksi. Sen vuoksi komitea ehdottaa, että laaditaan yhteisten kriteerien vähimmäis-säännöstö jäsenvaltioiden seuraamusjärjestelmien lähentymisen vähimmäistason saavuttamiseksi. Siihen tulee sisältyä

- tarkoituksenmukaiset hallinnolliset seuraamukset, joita määrätään keskeisten säännösten rikkomisesta
- seuraamusten julkistaminen
- riittävän suuret hallinnolliset sakot
- seuraamusten määrääminen sekä luonnollisille henkilöille että oikeushenkilöille
- perusteet seuraamusten soveltamiselle
- rikosoikeudellisten seuraamusten mahdollinen käyttöönotto vakavimpia rikkomuksia varten
- tarkoituksenmukaiset mekanismit, joilla tuetaan seuraamusten tehokasta soveltamista."

Muutosehdotusta koskeva äänestystulos

Puolesta: 82
Vastaaan: 44
Pidättyi äänestämästä: 10

- B) Käsitellyssä hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat äänestyksessä tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 54 artiklan 3 kohta):

Kohta 5.11.2

Poistetaan.

~~"Nk. tuotteiden sosiaalinen jäljitettävyyys tarkoittaa, että kuluttajalla on oikeus saada täydelliset tiedot tarjotuista tuotteista. Tähän liittyisivät sekä kilpailun turvaaminen että kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien parantaminen ja heidän roolinsa markkinoilla niiden valintojen perusteella, joita he tekevät vapaasti ostopäätöstä tehdessään (ostamalla äänestät)."~~

Perustelu

Käytännössä varsinkin pk-yritysten ei ole mahdollista laittaa kaikkea tätä tietoa pakkausmerkintöihin. Se aiheuttaisi ylimääräisen (hallinnollisen) taakan tavaroita ja palveluja tuottaville ja jakeleville pk-yrityksille sekä synnyttäisi kilpailuhaitan ja ongelmia tuotaessa tuotteita EU:n ulkopuolisista maista.

Lisäksi: onko kuluttajajärjestöillä jo käytössään tutkimuksia, joissa selvitetään, miten kuluttajat hyödyntävät näitä tietoja ja heidän halukkuuttaan maksaa niiden esittämisestä aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia?

Äänestystulos

Puolesta: 45
Vastaaan: 75
Pidättyi äänestämästä: 4

Kohta 5.16

Poistetaan.

~~"ETSK toistaa kantansa, jonka mukaan asetuksen artiklaosaan tulisi lisätä säännös mahdollisuudesta vahvistaa viranomaisten ja kuluttajajärjestöjen yhteistyötä, mikä mahdollistaisi sen, että toimivaltainen kansallinen viranomainen voisi antaa 'muiden elinten' tehtäväksi yhteisön sisäisten rikkomusten lopettamisen tai kieltämisen."~~

Perustelu

Ei ole hyväksyttävissä, että yhtä osapuolta edustavan organisaation vastuulle laitettaisiin yhteisön sisäisten rikkomusten lopettaminen tai kieltäminen.

Äänestystulos

Puolesta: 38
Vastaaan: 76
Pidättyi äänestämästä: 8

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koskevien teknisten vaatimusten vahvistamisesta ja asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta”

KOM(2010) 775 lopullinen – 2010/0373 COD

(2011/C 218/13)

Esittelijä: **Joachim WUERMELING**

Euroopan parlamentti päätti 18. tammikuuta 2011 ja neuvosto 28. tammikuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset euromääräisiä tilisiirtoja ja suoraveloituksia koskevien teknisten vaatimusten vahvistamisesta ja asetuksen (EY) N:o 924/2009 muuttamisesta

KOM(2010) 775 lopullinen – 2010/0373 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 137 ääntä puolesta ja 8 vastaan 19:n pidättyessä äänestämästä.

1. Komitean päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) tukee Euroopan komissiota yhtenäisen euromaksualueen (SEPA) luomisessa. Tilisiirtojen ja maksutapahtumien yhtenäistäminen on Euroopassa sisämarkkinoiden toteuttamista ajatellen tärkeä askel.

1.2 ETSK pitää kuitenkin välttämättömänä muokata Euroopan komission ehdottamaa asetusta paikoitellen, jotta järjestelmään siirtyminen sujuisi palvelua käyttävien kuluttajien ja yritysten sekä sitä tarjoavien pankkien kannalta kitkattomasti.

1.3 ETSK pitää SEPA-maksujärjestelmään pakolliselle siirtymiselle säädettyjä määräaikoja liian lyhyinä. Toimivuuden, turvallisuuden ja helppokäyttöisyyden takaaminen edellyttää, että kaikilla luottolaitoksilla on riittävästi aikaa valmistautua. Tilisiirtoille tulisi vuoden sijasta säätää kolmen vuoden siirtymäaika asetuksen voimaantulosta. Suoraveloitusten määräajan takarajan tulisi olla mainitun kahden vuoden sijasta neljä vuotta asetuksen voimaantulosta.

1.4 Ehdotetussa asetuksessa mainittua delegoituja säädöksiä koskevaa valtuutusta tulisi joko rajoittaa huomattavasti tai se tulisi poistaa kokonaan, sillä asetuksessa maksumenettelyille säädettyjen vaatimusten mukauttamisella tekniseen edistykseen ja markkinoiden kehitykseen on huomattavia käytännön vaikutuksia. Tästä lainsäätäjän on, myös ETSK:n myötävaikutuksella, lainsäädäntäprosessissa päätettävä.

1.5 ETSK pitää erittäin tervetulleena, että ehdotetussa asetuksessa kielletään monenväliset siirtohinnat suoraveloitusten yhteydessä. Tämä selkeyttää tilannetta ja parantaa avoimuutta,

kun ajatellaan maksutapahtumien taustalla vaikuttavia monimutkaisia sopimussuhteita. Tämä hyödyttää erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

2. Lausunnon tausta

2.1 Yhtenäisen euromaksualueen käyttöönotto on yksi yhtenäismarkkinoiden toteuttamiseen liittyvistä Euroopan komission ensisijaisista tavoitteista. Maksuvälineiden käyttäjät voivat uusia eurooppalaisia SEPA-tilisiirtoja ja SEPA-suoraveloitusta hyödyntäen suorittaa samaan tapaan maksuja maan sisällä ja rajatylittävästi ilman käteistä. Tämä helpottaa maksamista, vähentää hallintotaakkaa ja säästää yhteisössä kauppaa käyvien kustannuksia, olivatpa kyseessä kuluttajat tai yritykset. Tulevaisuudessa uutta menettelyä pääsee hyödyntämään yli 500 miljoonaa kansalaista ja yli 20 miljoonaa yritystä sisämarkkinoilla.

2.2 Ensimmäinen SEPAn kannalta olennainen oikeudellinen edellytys toteutui jo joitakin vuosia sitten. Maksupalveluista sisämarkkinoilla annetussa direktiivissä 2007/64/EY yhdenmukaistettiin EU:ssa maksupalveluehdot ja palveluja käyttävien asiakkaiden oikeudet. Sen myötä avattiin maksupalvelujen sisämarkkinat. Jäsenvaltioissa sovellettavien järjestelmien sekä niiden sisäisiin ja toisaalta kansainvälisiin maksuihin sovellettavien menettelyjen erot säilyivät kuitenkin toistaiseksi. Näin kuitenkin luotiin oikeusperusta kaikkia rajatylittäviä maksuja koskevalle yhteiselle menettelylle.

2.3 Asetuksessa (EY) N:o 924/2009 rajatylittävistä maksuista yhteisössä säädetään, että rajatylittävistä ja sisäisistä suoraveloituskasuksista on periaatteessa perittävä sama maksu. Lisäksi luotiin pohja SEPA-maksuperusrakenteelle.

2.4 ETSK on antanut kummastakin säädösehdotuksesta lausunnon⁽¹⁾. Komitea ilmaisi tyytyväisyytensä siihen, että euron käyttöönoton jälkeen on tarkoitus luoda yhtenäinen euromaksualue.

2.5 Pankit ovat 28. tammikuuta 2008 alkaen tarjonneet maksutavaksi SEPA-tilisiirtoa. Tilisiirron käsittelyyn on marraskuusta 2009 saanut kulu enintään kolme pankkipäivää. Vuodesta 2012 käsittelyajan on tarkoitus lyhentyä yhteen pankkipäivään.

2.6 SEPA-suoraveloitus on ollut käytössä 2. marraskuuta 2009 alkaen. Tarjolla on kaksi menettelyä: yleinen SEPA-ydin-suoraveloitus (*SEPA Core Direct Debit*) sekä liikeyritysten välistä maksuliikennettä palveleva SEPA-suoraveloitus (*SEPA Business to Business Direct Debit*). Kaikki pankit on velvoitettu ottamaan vastaan SEPA-ydinsuoraveloituksia marraskuusta 2010.

2.7 SEPA-maksumenettelyjä hyödynnetään vielä toistaiseksi niukasti. SEPA-tilisiirtojen osuus vuoden 2011 alussa, eli kolme vuotta niiden käyttöönoton jälkeen, on noin neljä prosenttia. Jos suuntaus säilyy samana, kuluu vielä yli 25 vuotta ennen kuin SEPA:n tarjoamia etuja voidaan kokonaisuudessaan hyödyntää.

2.8 Euroopan komissio pitää SEPA-hankkeen edistymistä pelkäämään markkinataloudellisten pontimien voimalla liian vaatimattomana. Se ehdottaakin säädöksiä, joilla velvoitettaisiin ottamaan käyttöön SEPA-maksuvälineet. SEPA-menettelyt korvasivat asetettuun päivämäärään mennessä mukana olevissa maissa käytettävät omat maksuvälineet.

2.9 Euroopan komission teettämien laskelmien mukaan palveluja tarjoavana osapuolena olevat pankit joutuvat kirjaamaan SEPA-maksujärjestelmään siirtymisestä 52 miljardin euron kulut. Laskelmien mukaan kysyntäpuolta edustavat käyttäjät hyötyvät järjestelmästä aiempaa alempina maksuina ja toiminnallisina etuina.

2.10 Komission 16. joulukuuta 2010 esittämä ehdotus sisältääkin määräajan, johon mennessä kansalliset tilisiirrot ja suoraveloitukset lopetetaan ja josta lähtien käytetään ainoastaan SEPA-maksuvälineitä. Asetuksen tultua voimaan muita tilisiirto-menettelyjä voidaan käyttää euroalueen maissa vielä 12 kuukautta ja suoraveloitustenmenettelyjä 24 kuukautta.

2.11 Olennainen ero SEPA-tilisiirron ja -suoraveloituksen ja nykyisten kansallisten käytänteiden välillä on kuluttajan ja yritysten kannalta se, että myös maan sisäisissä maksuissa on tutujen pankkitunnusten ja tilinumeroiden sijasta käytettävä kansainvälistä tilinumeroa (IBAN) ja pankkitunnusta (BIC). IBAN on vakiomuotoinen, enintään 34 merkistä muodostuva kansainvälinen tilinumero. BIC on puolestaan luottolaitoksen kansainvälinen pankkitunnus, jossa on enintään 11 merkkiä.

3. Huomioita

3.1 ETSK pitää komission ehdotusta tervetulleena. Käsillä oleva ehdotus asetukseksi on ratkaiseva askel kohti asianmukaisesti toimivan ja yhtenäisen euromaksualueen toteuttamista.

3.2 Sisämarkkinat ovat yksi tärkeimmistä talouskasvun moottoreista Euroopan unionissa. Euron käyttöönotto oli tärkeä edistysaskel jäsenvaltioiden yhteenkasvamisessa. ETSK:n näkökulmasta onkin johdonmukaista, että hanke yhteisen eurooppalaisen maksujärjestelmän luomiseksi saatetaan nyt menestyksekkäästi päätökseen.

3.3 Komitea pitää ehdotettua asetusta kuitenkin liian kunnianhimoisena, mitä tulee kansallisista maksumenettelyistä luopumiselle asetettuihin määräaikoihin. Tärkeintä on hankkeen onnistuminen eikä sen toteuttamisvauhti. Maksaminen on etenkin kuluttajille, mutta myös muille talouden toimijoille erittäin herkkä asia. Euron käyttöönoton tavoine tulee toteuttaa kaikki ajateltavissa olevat valmistelut, kuten koekäyttö, kokeilut, tiedotuskampanjat jne., jotta toimintahäiriöt, viat, maksujen väärin ohjautumiset, siirrettävien summien katoamiset tms. tapahtumat voidaan sulkea pois. Tähän on oltava riittävästi aikaa. ETSK varoittaa turhasta kiireestä, joka saattaisi vaarantaa hankkeen onnistumisen kansalaisten silmissä. On kuitenkin myös otettava huomioon, että ylipitkistä siirtymäajoista aiheutuu myös kustannuksia.

3.4 Kaikkiin kysymyksiin, jotka liittyvät kitkattomaan siirtymään SEPA-maksumenettelyyn, ei vielä ole löydetty tyhjentäviä vastauksia. Tähän liittyen on muistettava, että avoimista kohdista monet ovat sellaisia, joita ainoastaan SEPA-hankkeen osapuolet kansallisella tasolla voivat käsitellä. Erityisesti on pystyttävä tasapainottamaan asianmukaisesti tarjontapuolta edustavien pankkien ja kysyntäpuolta edustavien käyttäjien edut.

3.5 Sekä kuluttajien että talouden näkökulmasta tarkasteltuna herää monesti kysymys, miksi hyväksi osoittautuneista kansallisista maksumenettelyistä pitäisi SEPA:n vuoksi luopua. Vuosien käytännön soveltamisen myötä kansalliset menettelyt tilinumeroineen ja pankkitunnuksineen koetaan tutuiksi ja turvallisiksi. Uusi SEPA-maksumenettely kyllä yksinkertaistaa rajatylittäviä tilisiirtoja ja suoraveloituksia. Sitä on kuitenkin käytettävä myös pääasiassa maan sisäisissä maksutapahtumissa. Tähän liittyen Euroopan komission ja pankkien on osoitettava nykyistä paremmin, että SEPA-maksumenettely on nopeampi ja edullisempi.

3.6 SEPA-hankkeen onnistuminen riippuu olennaisesti käyttäjien eli kuluttajien ja talouden toimijoiden hyväksynnästä. Se edellyttää, että SEPA-maksuvälineitä ja niille ominaisia IBAN- ja BIC-tunnuksia tehdään pikaisesti nykyistä tunnetummiksi. Tämä edellyttää luottolaitoksilta nykyistä laajempaa tiedotuskampanjaa. Toistaiseksi kaikissa jäsenvaltioissa näin ei ole tapahtunut riittävässä määrin. Huomattava osa väestöstä ja pk-yrityksistä ei vielä tunne riittävästi uusien SEPA-tuotteiden käyttöedellytyksiä.

⁽¹⁾ EUVL C 318, 23.12.2006, s. 51 ja EUVL C 228, 22.9.2009, s. 66.

3.7 Jakamalla jopa 34-merkkinen IBAN-koodi neljän luvun ryhmiksi (välilyönneillä, yhdysviivoilla tai uusilla kohdilla) voitaisiin parantaa helppokäyttöisyyttä. Olisi otettava huomioon, että etenkin ikääntyneillä kuluttajilla voi olla vaikeuksia uusien tietojen ja lukusarjojen kanssa. Pankkien tulisikin tarjota kuluttajille tueksi esim. muunto-ohjelmia.

3.8 Lisäksi uusia maksuvälineitä on kokeiltava riittävästi. Se ei ole tähän asti ollut kaikkien SEPA-tuotteiden kohdalla mahdollista, sillä esim. SEPA-suoraveloitusta on voitu käyttää laajasti vasta marraskuusta 2010, josta alkaen kaikilla pankeilla on ollut velvollisuus ottaa niitä vastaan. Käytännön kokeilu tarjoaa molemmille osapuolille, eli pankeille ja käyttäjille, mahdollisuuden tunnistaa alkuhankaluudet ja epäkäytännöllisyydet sekä korjata puutteet. Riittävän pitkällä valmistautumisajalla on ennen kaikkea varmistettava, että uusien SEPA-maksumenettelyjen käsittely voidaan automatisoida eikä vaikeuksia ilmaannu vähittäispankkitoiminnassa.

3.9 ETSK katsoo, että SEPan pakolliseen käyttöönottoon on liitettävä riittävät varotoimet. Tässä yhteydessä on huolehdittava erityisesti menettelyjen käyttökelpoisuudesta vähittäispankkitoiminnassa. Maksajan, maksunsaajan ja maksupalvelun tarjoajan on voitava luottaa siihen, että maksut suoritetaan asianmukaisesti, täsmällisesti ja luotettavasti.

3.10 SEPA-maksumenettelyihin siirryttäessä hankaluuksia ilmenee ainakin kansallisella tasolla. Esim. Saksassa, jossa suoraveloitusta käytetään EU-maista selvästi eniten, ei vielä ole selvillä kattavatko nykyiset suoraveloitusvaltuutukset myös SEPA-suoraveloitukset. Tähän on löydettävä tehokas ja oikeusvarmuudeltaan pätevä ratkaisu, josta ei ole kohtuutonta haittaa kuluttajille tai yrityksille. Ei voida ajatella, että asiakkailta olisi pyydyttävä kirjeitse uutta valtuutusta. Tästä aiheutuisi suhteettomasti hallintotyötä ja kuluja. Se ei myöskään olisi kuluttajan edun mukaista, sillä kirjeitä tahoilta, joiden kanssa hän on solminut suoraveloitussopimuksen, tulisi valtavasti.

3.11 Lisäksi unioni- ja jäsenvaltiotasolla kuluttajat on tarpeen ottaa nykyistä paremmin mukaan maksumenettelyjen muotoiluun. Tämä ei koske pelkästään SEPA-maksuvälineiden käyttöönoton nykyvaihetta, vaan nimenomaan myös niiden kehittämistä. Euroopan komissio ja keskuspankki ovat ottaneet ensiaskeleen käyttäjien osallistumisen edistämiseksi perustamalla SEPA-neuvoston. Neuvostossa edustettuina olevat kuluttajajärjestöt eivät kuitenkaan valitettavasti heijasta riittävästi SEPA-hankkeen osapuolia. Lisäksi olisi tärkeää perustaa SEPA-neuvoston alle tarjoaja- ja käyttäjäosapuolen edustajista pariteettisesti koostuva asiantuntijaryhmä huolehtimaan SEPA-maksumenettelyjen teknisestä kehittämisestä.

4. Erityistä

4.1 5 artikla, kohta 1 ja 2 – riittävä siirtymäaika SEPA-järjestelmään

4.1.1 ETSK katsoo, että komission esittämät määräajat pakolliselle SEPA-maksumenettelyihin siirtymiselle ovat liian lyhyet.

On taattava, että uudet SEPA-tuotteet ovat yhtä tehokkaita ja turvallisia kuin nyt käytettävät kansalliset maksumenettelyt.

4.1.2 Tilisiirroille tulisi vuoden sijasta säätää kolmen vuoden siirtymäaika asetuksen voimaantulosta.

4.1.3 Suoraveloitusten määräajan takarajan tulisi olla mainitun kahden vuoden sijasta neljä vuotta asetuksen voimaantulosta.

4.1.4 Määräaikoja on tarpeen pidentää, jotta kuluttajat saadaan luottamaan uusiin SEPA-maksumenettelyihin. SEPA-järjestelmää on myös tehtävä nykyistä tunnetummaksi. Tämä pätee erityisesti IBAN- ja BIC-tunnuksiin. Lisäksi SEPA-maksumenettelyjen eduista on kerrottava nykyistä paremmin. Uusien tuotteiden on osoitettava käytössä tehokkaiksi ja turvallisiksi. Lisäksi on vielä poistettava valtuutuksen siirron kaltaiset kansallisella tasolla ilmenevät ongelmat.

4.1.5 Ehdotettua pidemmät siirtymäajat ovat yritysten näkökulmasta tarpeen, koska maksuliikenteen prosessien muuttaminen on työlästä. Yritykset joutuvat tekemään lisäinvestointeja ja sopeuttamaan työmenetelmiään ja käyttöjärjestelmiään. Tähän kuuluu mm. IBAN- ja BIC-tunnusten lisääminen kaikkiin asiakasrekistereihin kirjattuihin tiedostoihin. Kuten komissio itsekin vaikutustenarvioinnissa toteaa, yritykset investoivat tietojärjestelmiin kolmesta viiden vuoden välein.

4.2 5 artikla 4 kohta verrattuna 12 artiklaan – ei liian laajaa toimivaltuuksien siirtoa

4.2.1 ETSK pitää välttämättömänä, että unionin lainsäätäjät tekevät SEPA-järjestelmän muotoilua koskevat keskeiset päätökset myös jatkossa neuvoo-antavien elinten, kuten ETSK:n tukena. Tekniikan ja markkinoiden kehittymiseen sopeuttamisen edellyttämän toimivallan yleinen siirtäminen Euroopan komissiolle delegoituina säädöksinä menee ETSK:n mielestä liian pitkälle. Mihin tahansa eurooppalaiseen maksumenettelyyn tehtävä pienikin muutos voi aiheuttaa kuluttajille, yrityksille ja maksupalveluja tarjoaville huomattavia seurauksia, joita on tarkasteltava perusteellisesti ja joista on päätettävä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

4.2.2 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklassa määrätään, että valta antaa säädöksiä voidaan siirtää vain sellaisten säädösten osalta, joilla täydennetään tai muutetaan hyväksytyyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia.

4.2.3 Ehdotetun asetuksen liitteessä luetellut SEPA-tilisiirroille ja -suoraveloituksille asetetut vaatimukset ovat tulevien SEPA-tuotteiden kannalta ratkaisevia. Jokainen vaatimuksiin tehtävä pienikin muutos voi vaikuttaa ratkaisevasti palvelujen tarjoajien ja käyttäjien toimintaan. Liitteessä lueteltujen vaatimusten perusteella on myös eri maissa sovellettavia menettelyjä kumottava, sillä kansalliset menettelyt eivät enää vastaa SEPA-vaatimuksia. Vaatimusten muuttaminen ilman, että Euroopan parlamentti ja neuvosto osallistuvat siihen asianmukaisesti, onkin siksi torjuttava.

4.3 6 artikla – tulevan kulurakenteen selkeys

4.3.1 ETSK pitää tervetulleena, että ehdotetussa asetuksessa kielletään monenväliset siirtohinnot suoraveloitusten yhteydessä. On varmistettava, että tulevat maksumenettelyistä perittävät kulut ovat avoimia ja että ne voidaan lukea pankkien konkreettisesti tarjoamien palvelujen piiriin.

4.3.2 Euroopan komissio on korostanut hankkeen alusta, etteivät uudet SEPA-menettelyt saa tulla aiempia kansallisia menettelyjä kalliimmiksi. ETSK on tästä vaatimuksesta täysin samaa mieltä ja kehottaa komissiota ryhtymään kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, etteivät uudet SEPA-menettelyt tule aiempia kansallisia menettelyjä kalliimmiksi sen vuoksi, että ne nostavat jäsenvaltioissa perittäviä maksuja, kuten euron käyttöönoton yhteydessä tapahtui. Ellei näin ole, ei eten-

kään kuluttajien hyväksyntää uusille maksumenettelyille voida taata. Monenväliset siirtohinnot eivät ole kaikissa euromaissa käytäntö. Niiden ottaminen SEPA-maksumenettelyjen myötä uudelleen käyttöön yksittäisissä euromaissa olisikin täysin väärä signaali.

4.3.3 ETSK korostaa lisäksi, että kuluttajalta tulee periä monenvälinen siirtohinnoista suorista maksutapahtumista, joita maksupalveluntarjoaja ei voi toteuttaa asianmukaisesti maksutoimeksiannon hylkäämisen, kieltämisen, palauttamisen tai takaisinsieron vuoksi (R-maksutapahtumat), vain jos hänen tilillään ei ole riittävästi katetta suoraveloituskäytön erääntyessä. Kaikissa muissa tapauksissa maksunsaajan tulee maksaa siirtohinnoista. Maksunsaajalla, saajan pankilla tai maksajan pankilla ei tule olla lupaa välittää R-maksutapahtumiin liittyviä maksajalta perittäviä palkkioita, jotka eivät johdu maksajasta.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoon

Lausuntoa käsiteltäessä hylättiin seuraavat muutosehdotukset, jotka saivat tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä (työjärjestyksen 54 artiklan 3 kohta):

Kohta 3.11 (uusi)

Lisätään seuraava uusi kohta:

"ETSK katsoo, että valtuutuksen olisi pysyttävä velallisen pankilla, sillä jos velkojan pankki säilyttää sitä, turvallisuusriskit ovat suuremmat, koska valtuutus ei ole kuluttajan (velallisen) pankin hallinnassa. Lisäksi ETSK katsoo, että maksajan IBAN-tilinumeroa ei saisi koskaan välittää maksunsaajalle automaattisesti, ilman maksajan suostumusta."

Perustelu

Euroopan laajuisen maksujärjestelmän turvallisuus on ensiarvoisen tärkeää, jotta kuluttajien luottamus maksupalveluihin lujittuisi.

Äänestystulos

Puolesta: 64
Vastaan: 74
Pidättyi äänestämästä: 13

Kohta 3.12 (uusi)

Lisätään seuraava uusi kohta:

"ETSK antaa täyden tukensa toimenpiteille, joiden avulla varmistetaan, että kuluttaja voi määrätä pankkinsa rajoittamaan suoraveloituspäätettä tiettyyn summaan tai jaksotukseen taikka molempiin sekä estämään suoraveloitukset maksajan tilille. ETSK korostaa kuitenkin, ettei maksunsaaja voi sulkea pois palautusoikeutta, koska se ei sitä myöskään myönnä."

Perustelu

Muutoksella varmistetaan yhdenmukaisuus maksupalveludirektiivin 62 artiklan kanssa.

Äänestystulos

Puolesta: 64
Vastaan: 83
Pidättyi äänestämästä: 10

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla”

KOM(2010) 748 lopullinen – 2010/0383 COD

(2011/C 218/14)

Yleisesittelijä: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Neuvosto päätti 15. helmikuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 67 artiklan 4 kohdan ja 81 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla

KOM(2010) 748 lopullinen/2 – 2010/0383 COD.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 1. helmikuuta 2011 antaa asian valmistelun ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Bernardo Hernández Batallerin ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 162 puolesta, 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa komission ehdotusta ja katsoo, että sen avulla voidaan saavuttaa oikeudellisten esteiden poistamista koskeva tavoite, mikä helpottaa kansalaisten elämää ja yritysten toimintaa ja tehostaa oikeussuojaa.

1.2 ETSK kehottaa komissiota jatkamaan toimintaansa oikeudellisten esteiden poistamiseksi Euroopan unionissa todellisen eurooppalaisen oikeudenkäyttöalueen aikaansaamiseksi ja ottamaan varteen kaikki huomiot, jotka ETSK on aiheesta esittänyt eri lausunnoissaan.

2. Johdanto

2.1 Asetus N:o 44/2001 on 1. maaliskuuta 2002 lähtien korvannut Brysselin yleissopimuksen sekä yleisesti ottaen kaikki tällä alalla eri jäsenvaltioiden kahdenväliset välineet. Kyseinen asetukset, jota kutsutaan myös Bryssel I -asetukseksi, on unionin tähän mennessä tärkein säädös yksityisoikeudellisia asioita koskevan oikeudellisen yhteistyön alalla.

2.2 Ennen kaikkea asetukset N:o 44/2001 mahdollistaa tietyissä tapauksissa kanteen nostamisen jonkin jäsenvaltion tuomioistuimessa ketä tahansa sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä vastaan, joka on asianosaisena valtioiden rajat ylittävissä tuomioistuinmenettelyssä ja jonka kotipaikka on jäsenvaltiossa, joka on eri kuin se, jossa kanne on pantu vireille, suosimalla lähintä liittymäperustetta.

2.2.1 Asetuksen 5 artiklassa säädetään lisäksi, että sopimusta koskevassa asiassa, erityisesti irtaimen tavaran kaupassa, yritystä vastaan voidaan nostaa kanne jäsenvaltiossa, jonne irtaimet tavarat on toimitettu tai on toimitettava.

2.2.2 Näin ollen alat, joilla uutta säännöstä sovelletaan, liittyvät usein 5 artiklaan (sopimussuhteeseen perustuva vastuu ja sopimussuhteeseen perustumaton vastuu, vahingonkorvauskanteet, toimipaikkojen ja sivuliikkeiden toiminta jne.).

2.2.3 Toimivallalle vakuutusasioissa omistetaan asetuksessa kokonainen jakso (3 jakso), jossa säädetään, että vakuutusentottaja voi kääntyä kotipaikkansa tuomioistuimen puoleen nostaa kanteen vakuutusentottajaa vastaan myös silloin, kun vakuutusentottajan kotipaikka on jossain toisessa jäsenvaltiossa. Jos kuitenkin vakuutusentottaja haluaa nostaa kanteen vakuutusentottajaa, vakuutettua tai edunsaajaa vastaan, kanne on nostettava sen paikkakunnan tuomioistuimissa, jossa viimeksi mainittujen kotipaikka sijaitsee.

2.3 Kokonaisuudessaan asetukset N:o 44/2001 on yhtenäinen joukko toimivaltaa koskevia nimenomaisia säännöksiä, ja paikoin siinä kiinnitetään erityistä huomiota – puolustavassa ja suojelevassa tarkoituksessa – tiettyjä ryhmiä koskeviin sopimuksiin (kuluttajasopimukset, yksittäiset työ sopimukset). Sitä vastoin toimivaltaa koskevia perinteisiä sääntöjä sovelletaan edelleen, kun kyse on kiinteää omaisuutta koskevista riidoista, oikeushenkilön purkamisesta, rekisteriin tehdyistä merkinnöistä tai tuomioiden täytäntöönpanosta.

2.4 Asetuksessa N:o 44/2001 käsitellään kahdessa kattavassa jaksossa tuomioiden täytäntöönpanoa sekä muiden jäsenvaltioiden virallisten asiakirjojen tunnustamista, minkä jälkeen sen lopussa esitetään joukko loppu- ja siirtymäsäännöksiä, jotka koskevat erityisesti tämän oikeudellisen yhteistyön uuden välineen suhdetta muihin sellaisiin erityisempiin yleissopimuksiin, joiden sopimuspuolia jäsenvaltiot voivat olla.

2.5 Komissio antoi 21. huhtikuuta 2009 kertomuksen asetuksen soveltamisesta ja vihreän kirjan, johon ETSK on jo ottanut kantaa ⁽¹⁾ ilmaisemalla suhtautuvansa myönteisesti eräisiin komission esittämiin uudistusehdotuksiin.

3. Asetusehdotus

3.1 Asetuksen tarkistamisen yleisenä tavoitteena on kehittää edelleen Euroopan oikeusaluetta poistamalla vielä jäljellä olevat tuomioistuinten päätösten vapaan liikkuvuuden esteet vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti. Eurooppa-neuvosto on korostanut tämän tavoitteen merkitystä vuonna 2009 hyväksymässään Tukholman ohjelmassa ⁽²⁾. Ehdotuksen tavoitteena on erityisesti helpottaa rajatylittävien riita-asioiden ratkaisemista ja tuomioiden vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa. Tarkistuksen avulla luotavan oikeudellisen toimintaympäristön odotetaan myös edistävän Euroopan talouden elpymistä.

3.2 Ehdotetun uudistuksen pääkohdat ovat seuraavat:

- tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevista väli-toimista (eksekvatuuri) luopuminen kunnianloukkausasioita ja kollektiivisissa vahingonkorvausmenettelyissä annettuja tuomioita lukuun ottamatta; useita mahdollisuuksia, joiden avulla voidaan poikkeuksellisissa olosuhteissa estää se, että yhdessä jäsenvaltiossa annettu tuomio pannaan täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa
- Ehdotukseen sisältyy myös useita vakiolomakkeita, joilla on tarkoitus helpottaa ulkomailla annettujen tuomioiden tunnustamista tai täytäntöönpanoa eksekvatuurimenettelyistä luopumisen jälkeen sekä tuomion uudelleentarkastelun hakemista, vastaajan oikeuksien suojaamista koskevan menettelyn mukaisesti.
- tuomioistuimen toimivaltaa koskevien asetuksen sisältämien sääntöjen ulottaminen koskemaan riitoja, joissa on mukana kolmansien maiden vastaajia, ja sellaisia tilanteita koskeva sääntely, joissa asia on vireillä sekä EU:n ulkopuolisessa että EU:n tuomioistuimessa. Tällainen tarkistus varmistaisi sen, että kuluttajille, työntekijöille ja vakuutetuille tarjolla olevia suojaavia toimivaltasääntöjä voitaisiin soveltaa myös silloin, kun vastaajan kotipaikka on EU:n ulkopuolella.
- oikeuspaikkasopimusten tehokkuuden parantaminen; ehdotus sisältää kaksi tarkistusta:
 - Ensinnäkin jos osapuolet ovat nimenneet tietyn tuomioistuimen tai tietyt tuomioistuimet ratkaisemaan keskinäiset riita-asiansa, ehdotuksessa annetaan valitulle tuomioistuimelle ensisijainen oikeus päättää, onko se toimivaltainen, riippumatta siitä, onko asia pantu ensimmäisenä vireille kyseisessä tuomioistuimessa.

— Lisäksi ehdotuksella otetaan käyttöön oikeuspaikkasopimusten aineellista pätevyyttä koskevat harmonisoidut lainvalintasäännöt ja varmistetaan siten, että tätä seikkaa koskeva ratkaisu on aina sama riippumatta siitä, missä tuomioistuimessa asia käsitellään.

— asetuksen ja välimiesmenettelyn niveltäminen paremmin toisiinsa

— oikeussuojan saatavuuden parantaminen tietäntyyppisissä riita-asioissa sekä

— niiden edellytysten selkeyttäminen, joiden täytyessä väli-aikeisten toimien liikkuvuus EU:ssa on mahdollista.

4. Yleistä

4.1 Komitea suhtautuu erittäin myönteisesti komission ehdotukseen ja kannattaa uudelleenlaaditun toisinnon hyväksymistä neuvoston nykyisestä asetuksesta N:o 44/2001 (Bryssel I -asetus), joka koskee tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa siviili- ja kauppaoikeuden alalla.

4.2 Kuten komission ehdotuksesta selkeästi käy ilmi, kyseessä on vapauteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen sekä sisämarkkinoiden toiminnan parantamisen kannalta tarpeellinen aloite, jota voidaan lisäksi edistää vain ylikansallisel-ta tasolta käsin ja joka on arvokas oikeudellinen väline globalisoinnissa maailmassa, sillä se helpottaa kansainvälisiä kaupallisia toimia ja lieventää ristiriitoja, joita syntyy EU:n alueelliset puitteet ylittävissä suhteissa.

4.2.1 Tältä osin onkin aiheellista korostaa, että kaikkien oikeusvälineisiin ehdotettujen keskeisten uudistusten sekä tiettyjen EU:ssa tällä alalla jo sovellettavien sääntöjen ja periaatteiden lähtökohtana ovat kokemukset, joita valtioidenväliset oikeudelliset toimijat sekä jäsenvaltioiden toimivaltaiset elimet ovat julkisesti välittäneet Euroopan komissiolle.

4.2.2 Näin ollen sen lisäksi, että yleisellä tasolla otetaan huomioon toissijaisuusperiaate, joka oikeuttaa ylikansallisen toiminnan, koska jäsenvaltiot eivät ole toimivaltaisia muuttamaan yksipuolisesti voimassa olevan Bryssel I -asetuksen tiettyjä näkökohtia – esimerkiksi eksekvatuuria sekä toimivaltaa ja jäsenvaltioiden tuomioistuinmenettelyjen keskinäistä tai niiden ja välimiesmenettelyjen välistä koordinoitua koskevia säännöksiä – annetaan keskeinen asema myös niin kutsutulle toiminnalliselle toissijaisuudelle, joka on Lissabonin sopimuksen jälkeen Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa vahvistetun osallistavan demokratian periaatteen olennainen osatekijä. ETSK on jo aiemmin todennut kannattavansa monia komission nyt esittämiä ehdotuksia ⁽³⁾.

⁽¹⁾ EUVL C 255, 22.9.2010, s. 48.

⁽²⁾ Ohjelma hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston kokouksessa 10. ja 11. joulukuuta 2009.

⁽³⁾ EYVL C 117, 26.4.2000, s. 6.

4.3 Asetuksessa suositetaan realistiselta, harkitulta ja joustavalta pohjalta teknisiä ratkaisuja Bryssel I -asetusta vuosien kuluessa sovellettaessa ilmenneisiin ongelmiin. Tiivistäen ratkaisut merkitsisivät seuraavaa: eksekvatuurimenettelystä luopuminen lukuun ottamatta kunnianloukkasasioissa ja kollektiivisissa vahingonkorvausmenettelyissä annettavia tuomioita; asetuksen soveltaminen riitoihin, joissa on mukana kolmansien maiden vastaajia; oikeuspaikkasopimusten tehokkuuden parantaminen; asetuksen ja välimiesmenettelyn niveltäminen paremmin toisiinsa; niiden edellytysten selkeyttäminen, joiden täytyessä jonkin jäsenvaltion tuomioistuimen määräämiä väliaikaisia ja turvaamistoimia voidaan soveltaa muissa jäsenvaltioissa, sekä kaiken kaikkiaan oikeussuojan saatavuuden sekä jäsenvaltioiden tuomioistuimissa vireillä olevien menettelyjen toimivuuden parantaminen.

4.3.1 Ei ole perustavaa syytä sulkea kollektiivisiä menettelyjä pois luovuttaessa ehdotuksen mukaisesti eksekvatuurimenettelystä, minkä johdosta 37 artiklan sanamuoto ei ole tyydyttävä. ETSK on jo useissa eri yhteyksissä ilmaissut kannattavansa kollektiivisten menettelyjen ylikansallista sääntelyä. Komission on harkittava asetuksen N:o 44/2001 6 artiklan mahdollista muuttamista, jotta sallitaan kantajien vireille panemien kanteiden käsitteleminen yhdessä edellyttäen, että kanteiden välillä on niin läheinen yhteys, että niiden käsitteleminen ja ratkaiseminen yhdessä on toivottavaa, jotta kanteiden käsitteleminen erillään toisistaan ei johtaisi ristiriitaisiin tuomioihin.

4.3.2 Kunnianloukkausten poissulkemisen osalta 37 artiklan 3 kohdan a alakohta on itse asiassa kattavampi, sillä se käsittää toisessa jäsenvaltiossa annetut tuomiot, jotka koskevat sellaisia sopimukseen perustumattomia veloitteita, jotka johtuvat yksityisyyden tai henkilöllisyyteen liittyvien oikeuksien loukkauksesta. Komission on harkittava tämän poikkeuksen laajuutta sekä mahdollisuutta sen rajoittamiseksi, jotta poikkeusta ei voida soveltaa kansalaisten päivittäisen elämän kannalta yleisiin tilanteisiin.

4.3.3 Jotta syvennettäisiin pohdintaa ehdotuksessa käsiteltäviin lainsäädännön mekanismeihin ja tuomioistuinmenettelyihin tarvittavista muutoksista, on kuitenkin aiheellista tehdä muutamia huomautuksia, jotta komissio ottaisi ne tulevaisuudessa huomioon.

4.3.4 Tarkasteltaessa uudelleenlaaditun asetuksen 58 artiklan 3 kohtaa, jossa tuomion täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista koskevasta hakemuksesta annetun päätöksen riitauttamiseksi tehdyn muutoksenhaun osalta säädetään, että toimivaltainen tuomioistuin "tekee päätöksensä viipymättä", kyseisen määräajan enimmäiskesto voitaisiin täsmentää, jotta vältetään perusteettomat viivytykset tai oikeussubjektille vahinkoa aiheuttava vitkastelu.

4.3.5 Näin ollen määräajaksi voitaisiin vahvistaa 90 päivää, josta säädetään samaisen asetuksen 58 artiklan 2 kohdassa haettaessa muutosta päätöksiin, jotka on annettu täytäntöönpanokelpoiseksi julistamista koskevan hakemuksen riitauttamisesta, tai asetuksen N:o 2201/2003 (tuomioistuimen toimivalta sekä

tuomioiden tunnustaminen ja täytäntöönpano avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevista asioissa) 11 artiklan 3 kohdassa säädetyn kuuden viikon ja edellä mainitun 90 päivän väliomaan sijoittuva määräaika.

4.3.6 Niin ikään voitaisiin harkita uudelleenlaaditun asetuksen 31 artiklassa säädettyä oikeudellisen yhteistyön uutta mekanismia koskevan tekstin uudelleenmuotoilua, jotta vahvistetaan sen tuomioistuimen, jolla on toimivalta tutkia pääasia, roolia ja estetään mahdolliset riidan ratkaisua viivyttävät vilpilliset toimet.

4.3.7 Tuomioistuimen, jolla on toimivalta tutkia pääasia, ja toisen jäsenvaltion tuomioistuimen, jossa nostetaan kanne väliaikaisten ja turvaamistoimien määräämiseksi, välistä epäselvää koordinoituvuutta, joka kyseessä olevassa säännöksessä rajataan koskemaan jälkimmäisen tuomioistuimen velvollisuutta pyytää tietoja kaikista asiaan liittyvistä olosuhteista (esimerkiksi haettavan toimenpiteen kiireellisyys tai pääasiaa käsittelevän tuomioistuimen tällaista toimenpidettä koskevan hakemuksen mahdollinen hylkääminen), voitaisiin itse asiassa täydentää toisella säännöksellä, jossa määritellään kyseisenlaisten toimenpiteiden käsiteltäväksi ottamisen poikkeuksellinen luonne tai jossa niin ikään yleisesti säädetään esteellisyydestä pääasiaa käsittelevän tuomioistuimen hyväksi.

4.3.8 Tämä olisi lisäksi täysin johdonmukaista sen keskeisen roolin kanssa, jonka Euroopan unionin tuomioistuin myöntää toimivaltaisella elimellä olevan ripeyteen ja päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteutumiseen liittyvien syiden johdosta, jotta ratkaistaan edellä mainitun asetuksen N:o 2201/2003 kaltaisten toisiinsa liittyvien sääntöjen tulkinta pääasiassa.

4.4 Voimassa olevan Bryssel I -asetuksen 34 artiklan 1 kohdan ja ehdotetun uudelleenlaaditun tekstin 48 artiklan 1 kohdan oikeusjärjestyslausekkeen – joka sallii, että jäsenvaltioiden tuomioistuimet, joilta tunnustamista pyydetään, voivat olla tunnustamatta tuomioita, jotka ovat selkeästi ristiriidassa niiden oikeusjärjestyksen kanssa – säilyttämistä on aiheellista arvioida erityisesti vain siinä tapauksessa, että eksekvatuurista luovutaan.

4.4.1 Kyse on epäilemättä oikeudesta, joka voisi johtaa myös tuomioistuinten, joilta tunnustamista pyydetään, tulkintoihin ja harkinnanvaraiseen soveltamiseen. Kyseisen oikeuden käyttäminen Bryssel I -asetuksen voimassaolovuosien aikana osoittaa kuitenkin, että tämä vaara on nykyisin hyvin vähäinen ainakin seuraavien kolmen oikeudellisen rajoituksen johdosta: Euroopan unionin tuomioistuimen vahvistamat periaatteet⁽⁴⁾ asian osalta, voimassa olevan EU:n perusoikeuskirjan sitovuus sekä Euroopan unionin tuomioistuimen sellaisen kattavan ja runsaan oikeuskäytännön vahvistuminen, jossa oikeusjärjestyksen käsite alistetään unionin oikeuden tehokkaan vaikutuksen käsitteelle.

⁽⁴⁾ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen 28. maaliskuuta 2000 antama tuomio asiassa C-7/98, Krombach, oikeustapauskokoelma 2000, s. I-01935.

4.4.2 Komitea kehottaa kuitenkin Euroopan komissiota kiinnittämään erityistä huomiota jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimintaan, jotta tuomioistuinten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta sovelletaan asianmukaisesti aina, kun tehdään ratkaisu tuomioistuinten toimivallasta oikeusjärjestystä koskevien perusteiden pohjalta.

4.5 Vaikka asetuksen uudelleenlaadittua tekstiä koskevassa ehdotuksessa vahvistetaan ohimennen – tosin uudella tavalla – sääntö, joka koskee sellaisten välityssopimusten tunnustamista, joissa nimetään jossakin EU:n jäsenvaltiossa sijaitseva oikeuspaikka, mikä pienentää oikeuspaikkakeinotteluriskiä, ei kuitenkaan vaikuta siltä, että se olisi riittävä.

4.5.1 Kun otetaan huomioon, että tätä riitojenratkaisumallia sovelletaan laaja-alaisesti ja yhä enemmän erityisesti kauppaoikeudellisissa asioissa ja että sen ulottaminen muille kansalaisten intressien kannalta keskeisille aloille (esimerkiksi kuluttaja- ja työoikeus) on toivottavaa, komitea kehottaa komissiota harkitsemaan lyhyellä aikavälillä ylikansallisen oikeusvälineen luomista välitystuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa varten. Oikeudellista valvontaa koskeva kysymys on kuitenkin jätettävä avoimeksi, sillä tässä tarkasteltavassa ehdotuksessa (1 artiklan 2 kohdan d alakohta) se jää nimenomaisesti asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

4.6 Tuomioiden sisällön selkiyttämistä ja tuomioiden antamisen riipeyttä silmällä pitäen komissio voisi lisäksi ryhtyä laatimaan tiedonantoa tai opasta siitä, miten tulkita ehdotuksen 5 artiklaa, joka on lähes identtinen Bryssel I -asetuksen voimassa olevaan artiklaan nähden.

4.6.1 Kummankin säännöksen mukaan sopimusta koskevassa asiassa toimivalta kuuluu sen paikkakunnan tuomioistuimelle, missä kanteen perusteena oleva velvoite on täytetty tai on täytettävä, mikäli toisin ei ole sovittu; irtaimen tavarankaupassa se paikkakunta jäsenvaltiossa, mihin irtaimet tavarat on

toimitettu tai on toimitettava; palvelujen osalta se paikkakunta jäsenvaltiossa, missä palvelut sopimuksen mukaan on suoritettu tai on suoritettava.

4.6.2 Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa "palvelun" ja "irtaimen tavarankaupassa" käsitteitä tulkitaan suhteessa sisämarkkinoiden vapauksiin, ei sovelleta Bryssel I -asetuksen yhteydessä, ja näin ollen Euroopan tuomioistuin on tähän mennessä ratkaissut kyseisen 5 artiklan soveltamisalaa koskevat tulkinnalliset kysymykset viittaamalla tiettyihin kansainvälisiin säännöksiin, jotka eivät sido EU:ta eivätkä kaikkia sen jäsenvaltioita, minkä johdosta ne eivät ole unionin sisäisiin sopimuksiin sovellettavissa olevia yhteisiä sääntöjä.

4.7 Paradoksaalista kyllä, tuomioistuimen menettelyjen nopeuttamiseen liittyvät syyt näyttävät olevan uudelleenlaadittua tekstiä koskevan ehdotuksen 24 artiklan 2 kohdan uuden sanamuodon lähtökohtana, sillä siinä asetetaan samaisen artiklan 1 kohdan (jonka mukaan yleisesti ottaen tuomioistuin on toimivaltainen, jos vastaaja vastaa haasteeseen kyseisessä tuomioistuimessa) soveltamisen ehdoksi se, että haastehakemuksessa ilmoitetaan vastaajalle hänen oikeudestaan kiistää tuomioistuimen toimivalta ja haasteeseen vastaamisensa seuraukset. Kyseinen säännös, joka on helposti täytäntöönpantavissa sisällyttämällä tekstiin muodollisia lausekkeita, voi heikentää heikkojen sopimuspuolten oikeuksia varsinkin, kun 24 artiklan 2 kohdassa rajoitetaan säännöksen soveltaminen vakuutus sopimuksiin sekä kuluttajansuojaa ja työ sopimusta koskeviin riita-asioihin.

4.7.1 Koska nimenomaan kanteen vastaanottaneen tuomioistuimen on varmistettava, että kyseiset tiedot on toimitettu vastaajalle ilman että tältä osin on asetettu mitään erityistä vaatimusta, komitea painottaa, että säännöksen soveltaminen saattaa johtaa epävarmaan ja harkinnanvaraiseen tilanteeseen EU:n 27 itsenäisellä lainkäyttöalueella. Komitea kehottaa näin ollen Euroopan komissiota harkitsemaan uudelleen kyseisen säännöksen sanamuotoa kuluttajien ja työntekijöiden oikeudellisen aseman vahvistamiseksi sekä toimivaltaisten tuomioistuinten yhdenmukaisten toimintamallien varmistamiseksi.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 2003/71/EY ja 2009/138/EY muuttamisesta Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen sekä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen valtuuksien osalta”

KOM(2011) 8 lopullinen – 2011/0006 COD

(2011/C 218/15)

Esittelijä: **Joachim WUERMEILING**

Euroopan parlamentti päätti 3. helmikuuta 2011 ja neuvosto 2. maaliskuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 2003/71/EY ja 2009/138/EY muuttamisesta Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen sekä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen valtuuksien osalta

KOM(2011) 8 lopullinen – 2011/0006 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 5. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 111 ääntä puolesta ja 1 vastaan 4:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK **suhtautuu erittäin myönteisesti Euroopan komission ehdotukseen** direktiiviksi direktiivien 2003/71/EY ja 2009/138/EY muuttamisesta. Se tukee komission pyrkimyksiä alakohtaisen lainsäädännön muuttamiseksi, jotta Euroopan finanssivalvojen järjestelmä voisi toimia tehokkaasti. Komitea toistaa tukevansa voimakkaasti vakuutusalaan sovellettavia uusia valvontasääntöjä (Solvenssi II) erityisesti äskettäisestä rahoitus-riisistä saatujen kokemusten takia.

1.2 Vankkojen vakavaraisuusstandardien tavoittelussa **tulisi ottaa huomioon tarve varmistaa vakuutusmarkkinoiden kykyä** vastata asiakkaidensa riskeistä ja hoitaa tehtävänsä yhteisöjen ja kaikenkokoisten yritysten rahoittajana.

1.3 ETSK suhtautuu myönteisesti lisämuutoksiin, joita Solvenssi II -direktiiviin tehdään **siirtymämääräysten** osalta, sekä täytäntöönpanolle asetetun määräajan pidentämiseen kahdella kuukaudella.

1.4 ETSK korostaa, että tarvitaan periaate, jota noudattaen siirrytään nykyisestä järjestelmästä (Solvenssi I) uuteen järjestelmään (Solvenssi II). **Siirtymisen uuteen järjestelmään** olisi tapahduttava **suvavasti**. Markkinahäiriöt olisi vältettävä soveltamalla lähestymistapaa, jossa valvontatoimenpiteet yhdistetään siirtymämääräyksiin johdonmukaisella tavalla. Solvenssi II -järjestelmä ei saisi johtaa markkinoiden keskittymiseen etenkin pienten ja keskisuurten vakuutusantajien osalta.

1.5 Nykyisessä ehdotuksessa esitettyjen siirtymäkauden toimenpiteiden tulisi mahdollistaa **vaiheittainen käyttöönotto-/käytöstäpoistamisprosessi**, jossa otetaan huomioon yritysten

valmiudet muutosten toteuttamiseen. Sen enimmäisajaksi vahvistetaan siirtymävaiheen kesto, jota komissio voi lyhentää, jos vankat todisteet puhuvat sen puolesta. On selvää, että siirtymäkaudet vaihtelevat aloittain.

1.6 Täytäntöönpanon **aikataulussa tulisi ottaa realistisesti huomioon sekä valvontaviranomaisten että vakuutusyritysten** – myös pienten yritysten – **kyky** saavuttaa Solvenssi II -direktiivissä asetetut tavoitteet. ETSK kehottaa komissiota ja Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaista (EVLEV) varmistamaan, ettei uusi järjestelmä johda hallinnon ylikuormittumiseen ja ole monimutkaisuutensa takia vaikeasti hallittavissa, millä saattaisi olla kielteinen vaikutus kuluttajille tarjottavaan palveluun.

1.7 ETSK tukee vakuutuksenantajia koskevan **tulevan eurooppalaisen säännösten** (yhteinen ohjeisto) **demokraattisen legitimiuden vahvistamista**. Olisi myös harkittava teknisten standardien asianmukaisen soveltamisalan määrittämistä siten, että kyseisiä standardeja voidaan käyttää apuna valvontatoimien lähentämisessä ja yhteisen ohjeiston kehittämisessä.

1.8 ETSK katsoo, että olisi **erottava** toisistaan selkeästi **puhtaasti tekniset kysymykset** ja toisaalta **poliittiset** kysymykset, jotka kuuluvat poliittisen valtuutuksen saaneille yhteisön toimielimille.

1.9 ETSK korostaa kuitenkin **EVLEV:n** asemaa **itsenäisenä elimenä**. Osallistuessaan yhteisen ohjeiston laatimiseen EVLEV toimii poliittisesti vastuussa olevien lainsäädäntäelinten sille annettujen toimeksiantojen puitteissa.

1.10 ETSK katsoo, että vakuutusalan on jatkossakin tarjottava kuluttajille **pitkäaikaisia takuueläkkeitä** ja säilytettävä asemansa vanhuuseläketurvasta huolehtivana luotettavana kumppanina. Siksi asiaankuuluva koron aikakäyrä on vakavaraisuuspääoman laskemisen välttämätön edellytys. ETSK kannattaa ratkaisua, jonka avulla voidaan varmistaa, että tällaiset tuotteet ovat jatkossakin taloudellisesti kannattavia.

1.11 ETSK suosittelee myös, ettei tällaisissa laskelmissa käytettäviin menetelmiin suhtauduttaisi yksinomaan teknisenä kysymyksenä, vaan että ne määriteltäisiin parlamentin ja neuvoston valvonnassa siten, että **otetaan huomioon poliittiset vaikutukset**, joita tällaisten menetelmien vahvistamisella saattaa olla siihen, miten kansalaiset varautuvat yleisesti elinajanodotteen pitenemiseen ja nuorempien sukupolvien matalaan korvauksasteeseen.

1.12 ETSK korostaa, että on tärkeää **kuulla jatkuvasti EVLEV:n sidosryhmiä**, joihin kuuluu vakuutusalan ammattijärjestöjen edustajia, rahoituspalveluasiakkaita sekä sääntelyn ja valvonnan alan tutkijoita.

2. Taustaa ja yleisiä huomautuksia

2.1 Komissio teki 19. tammikuuta 2011 ehdotuksen direktiiviksi kahden, rahoituspalvelualan toiminnasta aiemmin annetun direktiivin, esitedirektiivin ja Solvenssi II -direktiivin muuttamisesta. Ehdotus on nimeltään toinen koontidirektiivi (Omnibus II), koska se on järjestyksessä toinen direktiivi, jossa kootaan yhteen asiakirjaan useita voimassa oleviin direktiiveihin tehtyjä muutoksia, jotta se voidaan mukauttaa Euroopan uuteen finanssivalvontajärjestelmään.

2.2 Solvenssi II -direktiivin soveltamisalaan kuuluvat vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittaminen ja harjoittaminen. Perinpohjaisesti valmistellun Euroopan vakuutusvalvontauudistuksen tavoitteena on vahvistaa vakuutusalaä kestävällä tavalla ja parantaa sen kilpailukykyä: vakuutuksenantajia koskevia pääomavaatimuksia muutetaan huomattavasti riskilähtöisemmiksi (ensimmäinen pilari). Myös riskienhallinnan laatuäkökohtia (toinen pilari) ja vakuutuksenantajien raportointia (kolmas pilari) koskevat vaatimukset ajanmukaistetaan.

2.3 Omnibus II -direktiivin tarkoituksena on mukauttaa eurooppalaisia valvontajärjestelyjä Jacques de Larosiären johtaman korkean tason asiantuntijaryhmän päätelmien ja komission toukokuussa 2009 antaman tiedonannon johdosta. Tiedonannossa ehdotettiin Euroopan finanssivalvojen järjestelmän (EFV) perustamista; siinä finanssialan kansalliset valvontaviranomaiset verkottuvat uusien tahojen, Euroopan valvontaviranomaisten, kanssa.

2.4 ETSK antoi lausuntoja (muun muassa asiakirjat CESE 100/2010 ja 446/2010) uudesta valvontarakenteesta, ilmaisi laajan tukensa uudistuksille ja korosti teknisten seikkojen ja poliittisten kysymysten välille tehtävää eroa: poliittisten kysymysten katsottiin kuuluvan yhteisön toimielimille, joilla on poliittinen mandaatti. ETSK:n lausunnoissa korostettiin, että uusien viranomaisten on käytävä vuoropuhelua rahoituspalvelualan

edustuselinten, ammattijärjestöjen ja rahoituspalveluasiakkaiden samoin kuin Euroopan unionin järjestäytyntä kansalaisyhteiskuntaa edustavan ETSK:n kanssa.

2.5 ETSK ilmaisi yleisen tukensa komission työlle, jonka tavoitteena on antaa äskettäin perustetuille viranomaisille valtuudet vahvistaa teknisiä standardeja ja ratkaista kansallisten valvontaelinten erimielisyyksiä. Nykyisellä ehdotuksella on sama tavoite arvopaperialalla sekä vakuutus- ja työeläkealalla.

2.6 ETSK kannattaa direktiivin yleistavoitteita eli rahoituspalveluasiakkaiden suojelua ja markkinavakauden turvaamista joustavan lähestymistavan avulla, direktiivissä annettua sitoumusta tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamisesta valvontatoimien lähentämistavoitteen saavuttamiseksi sekä yhteisen ohjeiston kehittämistä. Nämä tavoitteet voivat edistää yhtenäismarkkinoiden toteutumista ja Euroopan unionin johtoaseman säilyttämistä kansainvälisten standardien alalla katkaisematta yhteyttä kansainvälisiin rahoituspalvelumarkkinoihin.

2.7 Omnibus II -direktiivillä muutetaan pääasiassa Solvenssi II -direktiiviä säätämällä sitovia teknisiä standardeja koskevista uusista valtuuksista ja yhdenmukaistamalla toimenpiteiden täytäntöönpanomenettelyjä Lissabonin sopimuksen kanssa. Ehdotukseen sisältyy useimpia rahoitusalan alakohtaisia säädöksiä koskevia yleisiä muutoksia, joita Omnibus I -direktiiviin myötä on tehty ja jotka ovat välttämättömiä, jotta säädökset toimisivat, kun uudet valvontaviranomaiset perustetaan. Euroopan vakuutus- ja lisäeläkevalvontaviranomaisten komitea (CEIOPS) on esimerkiksi nimetty uudelleen EVLEV:ksi, ja lisäksi on varmistettu, että käytössä on tarkoituksenmukaisia tiedonvaihtokanavia.

2.8 Siinä myös mukautetaan nykyiset täytäntöönpanovaltuudet (2. taso) Lissabonin sopimukseen. Solvenssi II -direktiivi tuli voimaan ennen uutta perussopimusta. Siksi nykyiset 2. tason valtuutukset on välttämätöntä muuttaa valtuuksiksi antaa delegoituja säädöksiä, määrittää täytäntöönpanotoimenpiteitä tai teknisiä sääntelystandardeja. On suunniteltava tarkoituksenmukaiset valvontamenettelyt.

2.9 Solvenssi II -direktiivissä otetaan käyttöön myös siirtymäjärjestelyjä. Tämä on tarpeen, jotta siirtyminen uuteen järjestelmään tapahtuisi ongelmitta. On välttettävä markkinahäiriöt ja pystyttävä ottamaan huomioon tärkeiden vakuutus tuotteiden valikoimaan kohdistuvat vaikutukset.

3. Solvenssi II -direktiiviin tehdyt muutokset

3.1 Solvenssi II -direktiivistä antamassaan lausunnossa (CESE 976/2008) ETSK **suhtautui myönteisesti vakuutusalan vahvistamista koskeviin perusteellisiin toimiin** ja alan kilpailukyvyyn lisäämisen pääoman paremman kohdentamisen, paremman riskinhallinnan ja paremman raportoinnin avulla. Tältä osin Solvenssi II -direktiivi merkitsee ETSK:n näkemyksen mukaan järkevää ratkaisua myös äskettäisestä rahoituskriisistä

saatujen kokemusten takia. Komitea tukee komission lähestymistapaa, jossa Solvenssi II -direktiiviin ei tehdä olennaisia muutoksia. Silloin kun täytäntöönpanotoimenpiteiden mukauttaminen osoittautuu epätarkoituksenmukaiseksi, saattaa olla tarpeen tehdä enemmän muutoksia sellaisilla erityisaloilla, joiden soveltamisala on suppea.

3.2 Kun luottojohdannaiskaupan aiheuttama kriisi antoi ajan mittaan aihetta epäillä koko rahoitustoiminnan vakautta, heräsi pelkoja siitä, että taipuvaisuus riskinoton äärimmäiseen välttämiseen johtaisi olettamuksiin, jotka haittaisivat vakuutustoimintaan sovellettavien vakavaraisuusstandardien viimeistelyä. ETSK hyväksyy komission antamat julkilausumat, joissa se vakuuttaa sitoutuvansa näitä standardeja koskevaan tasapuoliseen näemykseen. Komitea vaatii komissiota **välttämään volatiliiteetti-ongelmien aiheuttamista** alalla, jossa pitkäaikaiset sitoumukset ovat yleinen sääntö.

3.3 Solvenssi II -uudistusprosessin jälkeen kvantitatiivisia vaikutustutkimuksia on toteutettu useammassa osassa, joista viimeisin tunnetaan nimellä QIS5 ja joka koskee noin kahta kolmasosaa Euroopan vakuutusmarkkinoista. EVLEV julkaisi hiljattain sen tulokset, joita on vielä analysoitava perusteellisemmin. Toteutettujen vaikutustutkimusten avulla on kuitenkin selvinnyt, että uuteen järjestelmään siirtymisen aikataulu ja laajuus saattavat **vaikuttaa merkittävästi vakuutusten saatavuuteen ja niiden kohtuuhintaisuuteen** yhteisöjen, yritysten ja yksityisten kotitalouksien kannalta sekä vakuutusyritysten toimintaedellytyksiin.

3.4 Komitea toistaa aiemmin ilmaisemansa tuen suhteellisuus- ja joustavuusperiaatteille. Se vaatii, että tämän johdosta vaatimusten pitäisi olla selkeitä ja riittäviä, ja samanaikaisesti vakuutusmarkkinoiden monimuotoisuuteen olisi sekä vakuutusyritysten koon että luonteen takia perusteltua kiinnittää asianmukaista huomiota. Tässä vaiheessa ETSK on huolissaan siitä, että Solvenssi II -direktiivin täytäntöönpano **mutkistaa tilannetta niin, etteivät pienet ja keskisuuret vakuutusyhtiöt selviydy siitä.**

3.5 Solvenssi II -järjestelmää koskevien siirtymämääräysten ja EU:n rahoitusvalvonnan asianmukainen suunnittelu on välttämätöntä **vakuutusmarkkinoiden vakauden** turvaamiseksi. Nämä tavoitteet vaarantuvat, ellei toiminnalle nyt vahvisteta oikeaa suuntaa.

Määräajan pidentäminen 1:een tammikuuta 2013 saakka

3.6 ETSK **hyväksyy** Solvenssi II -direktiivin täytäntöönpanolle asetetun määräajan **pidentämisen kahdella kuukaudella**; direktiivi tulee voimaan 1. tammikuuta 2013.

3.7 ETSK on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että on **uuden Solvenssi II -järjestelmän** ja sen uusien laskenta- ja raportointivelvoitteiden sekä muiden velvoitteiden soveltamisen **aloittaminen** on parempi ajoittaa yhteen useimpien vakuutusyritysten **tilikauden tavanomaisen alkamisajankohdan** kanssa

(1. tammikuuta) kuin aloittaa järjestelmä kesken tilikauden, kuten Solvenssi II -direktiivissä ehdotetaan. Näin ollen Solvenssi II -direktiivissä asetettuja muita määräaikoja, jotka koskevat etenkin siirtymämääräyksiä ja tarkistuslausetta, on myös pidennettävä kahdella kuukaudella, kuten toisessa koordirektiivissä (Omnibus 2) säädetään.

Siirtymäjärjestely

3.8 Komission ehdotus on vastaus vaatimukseen, jonka mukaan **siirtymisen** Solvenssi I -direktiivin tarkistetuista standardeista Solvenssi II -direktiivin mukaisiin standardeihin on sujutava **ongelmitta**, jotta **vältetään markkinahäiriöt**. Sekä EU:ssa että sen ulkopuolella toimivien ryhmien pitäisi voida hallita tehokkaammin liiketoimintansa kehitystä.

3.9 On tärkeää, että **siirtymävaihe kattaa Solvenssi II -järjestelmän kaikki kolme pilaria**: ETSK on komission kanssa yhtä mieltä siitä, että laskelmia, hallinnointia ja raportointia koskevien siirtymämääräysten pitäisi olla mahdollisia. Kansallisilla markkinoilla tärkeiden vakuutus tuotteiden valikoimaan kohdistuvat vaikutukset on otettava huomioon. Viidettä kvantitatiivista vaikutustutkimusta (QIS5) olisi pidettävä siirtymäkauden vaatimuksia koskevana ensisijaisena tietolähteenä. QIS5:tä ilmenee, että tarvitaan kiireesti johdonmukainen siirtymävaiheen malli (vaiheittainen käyttöönotto / käytöstä poistaminen), jotta yhtiöillä ja valvontaviranomaisilla on **riittävästi aikaa valmistautua** sen mukaisesti.

3.10 ETSK suosittelee, että tehtäisiin asianmukainen arvio siitä, miten siirtymämääräykset voidaan johdonmukaisesti **yhdistää valvontatoimiin**, ellei uusia määräyksiä noudateta. Ongelmattomassa siirtymisessä olisi otettava huomioon myös valvontatoimien nykyinen taso ja siten varmistettava, **ettei vakuutuksenottajien suoja heikkene** nykyisestä.

3.11 ETSK suosittelee, että **siirtymävaiheessa olisi tukeuduttava nimenomaisesti tarkistettuihin Solvenssi I -standardeihin** (vapaaehtoisena) vähimmäistasona.

3.12 Raportoinnin osalta ETSK suosittelee suunnittelemaan yksityiskohtaisemmin paitsi raportointimenetelmät myös sen sisällön ja aikataulun siirtymäkauden aikana. Koska neljännesvuosittain annettavien raporttien ja jopa alkulausunnon sisällöstä on epävarmuutta, vaikuttaa paremmalta vaihtoehdolta jättää tilaa raportointivaatimusten muutoksille 1. tammikuuta 2013 jälkeen. Tämä on olennaista pienille ja keskisuurille yrityksille. Etenkään keskinäisiä vakuutusyhtiöitä ja muita vakuutusantajia, jotka eivät voi listautua pörssiin, ei pitäisi vaatia täyttämään samoja raportointivelvoitteita kuin kansainvälisten pörsseyhtiöiden, jotka ovat laatineet IFRS-tilinpäätöksiä alusta alkaen, eikä noudattamaan samoja tiukkoja aikatauluja.

Eläkkeiden turvaaminen pitkällä aikavälillä

3.13 ETSK on viimeksi korostanut **järkevän ja hyvin hallinnoitun eläkevakuutuksen** sekä muiden vanhuuseläketurvan muotojen **merkitystä** Euroopan väestön ikääntymistä ajatellen riittävien, kestävien ja turvattujen eurooppalaisten eläkejärjestelmien kehittämistä koskevasta komission vihreästä kirjasta antamassaan lausunnossa (CESE 72/2011).

3.14 Eläkkeiden korkokantalaskentaa koskevien toimintaohjeiden laatiminen on ensiarvoisen tärkeää niiden ehtojen kannalta, joiden mukaisesti kuluttajat ovat oikeutettuja tällaiseen turvaan. ETSK on **huolestunut koron aikakäyrästä**, josta käydään parhaillaan neuvotteluja. Se johtaa todennäköisesti eläketuotteiden tarjonnan romahtamiseen ja nostaa niiden kustannuksia.

3.15 Tältä osin ETSK suhtautuu kriittisesti siihen, että Omnibus II -asetusta koskevan komission ehdotuksen mukaan lainsäädäntöelimet eivät määrittele koron aikakäyrää ja epälikvidisyyspremiota. Koron aikakäyrä ja korkoriski ovat ratkaisevia tekijöitä yksityisen vanhuuseläketurvan tulevaisuuden kannalta. Näin **tärkeää poliittista päätöstä eivät voi tehdä pelkästään EVLEV:n hallintoelimet**.

EVLEV:n haasteet

3.16 Koska sekä tämä ehdotus että täytäntöönpanotoimenpiteet ovat vielä hyväksymättä, **vaikuttaisi Solvenssi II -järjestelmän käynnistämisaikataulu asettavan erityisiä haasteita**. Vakuutusyhtiöitä ei voida asettaa vastuuseen ohjeista, jotka julkaistaan aikataulusta myöhässä. Siksi ETSK kehottaa komissiota antamaan tällaiset ohjeet pikaisesti tai mahdollistamaan kohtuulliset mukautumisehdot.

3.17 Samoin ETSK tunnustaa EVLEV:n itselleen ottaman huomattavan työtaakan, etenkin kun sen laajentuminen on vielä kesken eikä sen henkilöstön määrä ole halutulla tasolla. Siksi ETSK katsoo, että tarkasteltavana oleva ehdotus saattaa **ylittää EVLEV:n käytettävissä olevan kapasiteetin**, ja odottaa komission tasapainottavan asetettavat painopisteet asianmukaisesti.

3.18 ETSK katsoo, että olisi harkittava huolellisesti, riittävätkö EVLEV:n resurssit sille toisessa koontidirektiivissä annettuihin valtuuksiin ja tehtäviin nähden etenkin teknisten tietojen ja sitovan sovittelun osalta, kun Solvenssi II-direktiivi tulee voimaan. Ehdotus, jonka mukaan EVLEV laatii luonnokset täytäntöönpanotoimenpiteiksi viimeistään 31. joulukuuta 2011 mennessä, vaikuttaa jokseenkin kunnianhimoiselta.

3.19 ETSK on tietoinen siitä, että EVLEV kehittää parhaillaan henkilöstöään ja osaamistaan. Häiriöiden välttämiseksi siirtymäkauden järjestelyissä pitäisi ottaa huomioon EVLEV:lle myönnetty resurssit. Resurssit tulisi lisäksi mukauttaa toimivallan ja tehtävien mukaan.

3.20 Tämä voi vaikuttaa **tehtävien tasapainottamiseen jäsenvaltioiden niiden valvontaelinten kesken**, joiden pitäisi huolehtia johdonmukaisesti vastuualueeseensa kuuluvien yhtiöiden jokapäiväisestä valvonnasta, sekä uuteen viranomaiseen.

3.21 Erityisesti ETSK katsoo, että **ryhmävalvonnasta vastaavalle viranomaiselle on vahvistettava johtava asema** ryhmän laajuisten sisäisten mallien hyväksymisessä ja että direktiivissä pitäisi määritellä selvästi kullekin kuuluvat valtuudet ja vastuualueet.

3.22 ETSK katsoo, että komission on järkevää käsitellä kansallisten valvontaviranomaisten ja EU:n vakuutusalan uuden valvontaviranomaisen, EVLEV:n, useita erilaisia rooleja. On tärkeää **ottaa** tarkoituksenmukaisella tavalla **huomioon EVLEV:n mahdollisuus ratkaista erimielisyyksiä tasapainoisella tavalla** niillä aloilla, joiden yhteisistä päätöksentekomenettelyistä on jo säädetty Solvenssi II -direktiivissä tai muussa alakohtaisessa lainsäädännössä.

Täytäntöönpanovalta

3.23 ETSK katsoo, että varainhoitoasetuksen täytäntöönpanoon eri lainsäädäntötasoilla perustuvan Lamfalussy-järjestelmän toiminta edellyttää **johdonmukaista vaiheittaista järjestelmää**. Näin voidaan varmistaa, että tekniset standardit perustuvat täytäntöönpanotoimenpiteisiin, jotta **kaikkien säänneltävien kysymysten perustana on poliittinen vastuu**, etenkin ajatellen toissijaisuusperiaatetta, ja että täytäntöönpanotoimenpiteet kohdennetaan yhdenmukaisesti ja selkeästi.

3.24 ETSK panee merkille sitovia teknisiä standardeja koskevan komission ehdotuksen (3. taso) aloilla, joiden täytäntöönpanotoimenpiteistä (2. taso) on jo säädetty. **Uusien sitovien teknisten standardien** soveltamisalan **pitäisi olla suppea**. Olisi suotavaa, että EU:n toimielinten välinen tuleva tasapaino, joka saavutetaan toimivaltaa delegoimalla, olisi nykyistä selkeämpi.

3.25 ETSK:n mielestä sitovien teknisten standardien asettaminen etusijalle saattaa olla ratkaisevaa yhdenmukaistetun sääntösten laadunvarmistuksen kannalta. Jotkin tekniset täytäntöönpanostandardit saattavat olla Solvenssi II -hankkeen alkuvaiheessa tarpeettomia, ja EVLEV saisi enemmän aikaa kehittää niitä vakuutusalan käytännöt ja valvontaviranomaisten kokemukset huomioon ottaen. Muita teknisiä täytäntöönpanostandardeja voidaan pitää vapaaehtoisina ("saattaa"), ja ne pitäisi ottaa käyttöön vain jos yhdenmukaistaminen on tulevaisuudessa tarpeen.

3.26 Olisi harkittava perusteellisesti teknisten standardien soveltamisalaa. On syytä **tarkastella sitä**, onko **suunniteltu EU:n tason sääntely määrältään** tosiaan toissijaisuusperiaatteen mukaista. Jos asiasta on epävarmuutta, yksittäisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä (2. taso) varten ei pitäisi säätää uusia teknisiä standardeja (3. taso); 3. taso ei esimerkiksi näyttäisi olevan välttämätön riski- ja vakavaraisuusarvion, oman varallisuuden luokituksen tai korvamerkittyjen rahastojen osalta.

3.27 Useita tasoja koskevat säännöt eivät olisi avoimia. Lisäksi on mahdollista, että samoista aiheista annetuista säädöksistä tehdään kansallisia poikkeuksia. Tämä **mutkistaisi asioita liikaa** – etenkin pk-yri-tysten kannalta. Yksi huolellista harkintaa edellyttävä näkökohta on myös ehdotus tiettyjen sisältöä koske- vien täytäntöönpanotoimenpiteiden määräajan jatkamisesta.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Vastaus asiantuntijaryhmän tekemään seitsemännen tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin puiteohjelman väliarviointiin sekä asiantuntijaryhmän tekemään riskinjakorahoitusvälineen väliarviointiin”

KOM(2011) 52 lopullinen

(2011/C 218/16)

Yleisesittelijä: **Gerd WOLF**

Euroopan komissio päätti 9. helmikuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Vastaus asiantuntijaryhmän tekemään seitsemännen tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin puiteohjelman väliarviointiin sekä asiantuntijaryhmän tekemään riskinjakorahoitusvälineen väliarviointiin

KOM(2011) 52 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 14. maaliskuuta 2011.

Asian kiireellisyden vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi työjärjestyksen 20 ja 57 artiklan 1 kohdan nojalla 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Gerd Wolfin ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 118 ääntä puolesta ja 1 vastaan 3:n pidätyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea on tyytyväinen asiantuntijaryhmän tekemään väliarviointiin ja tukee täysin ryhmän antamia suosituksia. Komitea tukee niin ikään komission tiedonannossaan esittämää vastausta arviointiin ja ottaa siihen kohdennetusti kantaa.

1.2 Ottaen huomioon myös asiantuntijaryhmän arviointiraportin komitea suosittelee erityisesti, että

— tutkimuksen ja innovoinnin tukemiseen tarkoitettuja määrärahoja lisätään siten, että niiden osuus kokonaistalousarviosta todella kuvastaa tutkimus- ja innovointitoiminnalle Eurooppa 2020 -strategiassa annettua painoarvoa ja merkitystä

— keskitytään tukemaan niitä toimia, joiden onnistuminen riippuu valtiorajat ylittävistä yhteistyöstä

— tutkimusyhteistyötä pidetään yllä ja vahvistetaan

— tuki ulotetaan koskemaan keskeisiä infrastruktuureja

— keskeisille kehitystä vauhdittaville teknologioille annetaan nykyistä enemmän painoarvoa, sillä ilman niitä on mahdotonta vastata maailmanlaajuisen kilpailun haasteeseen ja puuttua suuriin yhteiskunnallisiin kysymyksiin

— helpotetaan tähän asti aliedustettuina olleiden jäsenvaltioiden aktiivisempaa osallistumista parantamalla rakennerahastojen ja puiteohjelman välisiä yhteyksiä

— ainakin 20 prosenttia puiteohjelman kokonaismäärärahoista olisi varattava Euroopan tutkimusneuvoston hallinnoimaan tutkimus- ja kehitystoimintaan

— hallintomenettelyjä yksinkertaistetaan roimasti ja harkitaan tauon pitämistä uusien välineiden kehittämisessä.

1.3 Komitea kehottaa jäsenvaltioita täyttämään ehdottomasti ”kolmen prosentin velvoitteensa” ja ylittämään tavoitteen selvästi, mikäli se on taloudellisesti mahdollista.

1.4 Asiantuntijaryhmän arviointiraportin terminologian osalta komitea suhtautuu varauksellisesti kolmen tutkimuskategorian yhteydessä käytettyyn ilmaukseen *science for science* (tiedettä tieteen hyväksi) ja ehdottaa sen sijaan ilmausta *science for knowledge* (tiedettä tietämyksen hyväksi).

1.5 Komitea on tyytyväinen riskinjakorahoitusvälineestä (RSFF) laadittua asiantuntijakertomusta käsittelevään komission lausuntoon. Komitea suhtautuu myönteisesti asiantuntijakertomuksen arviointiin ja katsoo, että riskinjakorahoitusväline on hyvin hyödyllinen ja innovaatiota edistävä rahoitusväline.

2. Komission tiedonanto

2.1 Euroopan parlamentin ja neuvoston päätösten mukaisesti ryhmä ulkopuolisia asiantuntijoita on tehnyt seitsemänneistä puiteohjelmasta väliarvioinnin ⁽¹⁾. Arviointiraportissa esitetään kymmenen erittäin selvää ja huomionarvoista suositusta. Komissio on nyt julkaissut väliarviointia ja arviointiraportissa esitettyjä suosituksia käsittelevän tiedonannon, jossa se myös vastaa kyseisiin suosituksiin.

Käsillä olevassa komitean lausunnossa otetaan kantaa komission tiedonantoon ja näin ollen myös asiantuntijaryhmän raporttiin ja suosituksiin.

2.2 Komissio keskittyy tiedonannossa erityisesti seuraaviin asiantuntijaryhmän raportissa esitettyihin suosituksiin:

- 1) Tutkimusperustaa olisi yhdennettävä, jotta voidaan edistyä eurooppalaista tutkimusaluetta (ERA) ja innovaatiunionia koskevien tavoitteiden saavuttamisessa.
- 2) Olisi kehitettävä ja toteutettava laadukkaita tutkimusinfrastruktuureja.
- 3) Rahoitus on tarpeen säilyttää vähintään nykyisellä tasolla.
- 4) Tarvitaan selkeää innovaatiostrategiaa.
- 5) Yksinkertaistamisessa pitäisi ottaa kvanttihyppy.
- 6) Seitsemännen puiteohjelman ja tulevien ohjelmien rahoitustoimenpiteiden valikoimassa olisi muutettava tutkimusta koskevien alhaalta ylös- ja ylhäältä alas -lähestymistapojen välistä painotusta.
- 7) Uusien välineiden kehittämisessä olisi pidettävä taukoa.
- 8) Naisten osallistumista seitsemänten puiteohjelmaan olisi lisättävä ohjelman viimeisinä vuosina.
- 9) Olisi pyrittävä edistämään aliedustettujen jäsenvaltioiden suurempaa osallistumista parantamalla rakennerahastojen ja puiteohjelman välisiä yhteyksiä.
- 10) Seitsemättä puiteohjelmaa on tarpeen avata kansainväliselle yhteistyölle.

2.3 Komissio suhtautuu kaiken kaikkiaan myönteisesti näihin asiantuntijaryhmän esittämiin suosituksiin ja aikoo ottaa ne asianmukaisesti huomioon seuraavassa puiteohjelmassa. Komissio tekee kuitenkin muutamia pienehköjä muutoksia painotuksiin ja lisää muutamia kohtiin selvennyksiä tai tulkintoja.

3. Yleistä

3.1 Komitea tiedostaa, että asiantuntijaryhmän arviointiraportti ja komission tiedonannossa esittämä vastaus siihen muodostavat perustan vihreälle kirjalle ⁽²⁾, jossa komissio määrittelee tutkimus- ja innovointitoiminnan tulevien tukitoimien periaatteet. Näin ollen näillä kahdella asiakirjalla on tavanomaista väliarviointia suurempi merkitys.

3.2 Komitea panee erittäin tyytyväisenä merkille, että useimmat edellä mainitussa asiantuntijaryhmän raportissa (kohta 2.2) esitetyt suositukset vastaavat pitkälti ETSK:n aiemmissa lausunnoissaan esittämiä näkemyksiä ja suosituksia.

3.3 Komitea vastaa asiantuntijaryhmän raportissa esitettyjä suosituksia koskeviin komission huomioihin seuraavasti:

3.3.1 Tutkimusperustaa olisi yhdennettävä, jotta voidaan edistyä eurooppalaista tutkimusaluetta (ERA) ja innovaatiunionia koskevien tavoitteiden saavuttamisessa.

Komitea kannattaa varauksettomasti asiantuntijaryhmän suositusta, että EU:n tuki olisi keskitettävä aloille, joilla kriittinen massa on välttämätöntä ja onnistuminen riippuu valtiorajat ylittävistä yhteistyöstä. Komitean mielestä tämä koskee erityisesti tuloksellista tutkimusyhteistyötä, jolla on keskeinen, ratkaisevan tärkeä ja yhdenmääräinen rooli ja jota olisi pidettävä yllä ja kehitettävä.

3.3.2 Olisi kehitettävä ja toteutettava laadukkaita tutkimusinfrastruktuureja.

Komitea on asiasta täysin samaa mieltä, kuten aiemmissa lausunnoissa on jo todettu. Yksittäisten jäsenvaltioiden valmiudet eivät yleensä riitä keskeisten infrastruktuurien rahoitukseen ja käyttöön, joten nämä perusrakenteet täyttävät kohdassa 3.3.1 esitetyn ehdon ja niihin olisi siis rakennus- ja käyttövaiheessa saatava komissiolta luotettavaa tukea.

3.3.3 Rahoitus on tarpeen säilyttää vähintään nykyisellä tasolla.

Asiantuntijaryhmän raportin mukaan rahoituksen vähimmäistasona olisi pidettävä seitsemännen puiteohjelman osuutta EU:n kokonaistalousarviosta ohjelman päättyessä. Komitea katsoo tämän olevan alin taso, jota voidaan vielä kannattaa. Komissio taas asettuu tiedonannossa selvästi puolustelevammalle kannalle. Komitea on erittäin huolissaan tästä suuntauksesta, sillä se on ristiriidassa kaikkien Eurooppa 2020 -strategiaan liittyvien aiempien poliittisten julkilausumien ja tavoitteiden kanssa. Komitea kehottaa komissiota ja kaikkia asianomaisia poliittisia päättäjiä todella antamaan tutkimukselle ja innovoinnille tarvittavan aseman ja painoarvon EU:n talousarviossa ja Eurooppa 2020 -strategian yhteydessä.

⁽¹⁾ Arviointiraportti on luettavissa internetissä osoitteessa <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

⁽²⁾ KOM(2011) 48 lopullinen.

3.3.4 Tarvitaan selkeää innovaatiostrategiaa.

Komitea on asiasta täysin samaa mieltä ja viittaa asiakokonaisuuksiin INT/545⁽³⁾ ja INT/571 kuuluviin lausuntoihinsa. Innovaatiot tuovat mukanaan edistystä, kasvua, sosiaalista turvaa ja hyvinvointia sekä parantavat kansainvälistä kilpailukykyä ja työllisyyttä. Ne tarvitsevat ja tukevat optimismia ja itseluottamusta heijastavaa yhteiskunnallista ilmapiiriä, joka voi maailmanlaajuisessa kilpailutilanteessa johtaa edistyksen jatkumiseen sekä rakentamaan dynamiikkaan. Kukoistaakseen innovointi edellyttää eurooppalaista lähestymistapaa ja EU:n yhtenäismarkkinoita, joilla eurooppalaisella tutkimusalueella ja tehokkaalla T&K-puiteohjelmalla on avainrooli.

3.3.5 Yksinkertaistamisessa pitäisi ottaa kvanttihyppy.

Komitea on asiasta täysin samaa mieltä ja viittaa aihetta käsittelevään lausuntoonsa⁽⁴⁾ (näin siitä huolimatta, että kvanttihyppy-metafora perustuu kyseisen fysikaalisen käsitteen virheelliseen tulkintaan). Erilaisten hankkeiden ja välineiden lisääntyminen ja niiden usein hyvin erilaiset säännöt ja menettelyt ovat muodostuneet EU:n tutkimusrahoituksen keskeiseksi ongelmaksi. Mutkikkuutta lisää vielä se, että eri jäsenvaltioiden ja niiden kansallisten tukien jakajien säännöstöissä on joskus erittäin suuria eroja. Näin ollen roima yksinkertaistaminen ja muun muassa jäsenvaltioiden tavanomaisten tilityskäytänteiden hyväksyminen on tarpeen.

3.3.6 Seitsemännen puiteohjelman ja tulevien ohjelmien rahoitustoimenpiteiden valikoimassa olisi muutettava tutkimusta koskevien alhaalta ylös- ja ylhäältä alas -lähestymistapojen välistä painotusta.

Tämä pitää paikkansa, mikäli se tarkoittaa sitä, että alhaalta ylöspäin suuntautuvien lähestymistapojen painoarvoa olisi lisättävä. Ylhäältä alaspäin suuntautuvien lähestymistapojen lähtökohtana on johtavien sidosryhmien strateginen, nykytietämykseen perustuva näkökulma, kun taas alhaalta ylöspäin suuntautuvissa lähestymistavoissa hyödynnetään tutkittavien tai parannettavien kohteiden parissa suoraan työskentelevien tutkijoiden ja insinöörien luovaa potentiaalia. Jopa silloin kun on kyse tärkeistä yhteiskunnallisista kysymyksistä, kuten terveys, ilmasto ja energia, tai keskeisistä kehitystä vauhdittavista teknologioista, olisi painotettava nykyistä enemmän laaja-alaisesta osaamis-yhteisöstä kumpuavia ruohonjuuritason ideoita ja ehdotuksia eikä vain ylhäältä käsin saneltuja määräyksiä. ”Innovaatiopolitiikan investointeja tulisi – – kohdentaa työpaikkojen organisatorisiin sekä työntekijälähtöisiin innovaatioihin”⁽⁵⁾.

3.3.7 Uusien välineiden kehittämisessä olisi pidettävä taukoa.

Tämä pitää paikkansa, kuten komitea on jo todennut useissa lausunnoissaan, joissa on käsitelty välineiden jatkuvan lisääntymisen ongelmaa. Tämä liittyy myös suoraan kohtaan 3.3.5. Jos

asiantuntijaryhmän raportissa esitettyjä selkeitä kannanottoja⁽⁶⁾ ei pidetä riittävinä, tukivälineitä olisi analysoitava yhteistyössä hyvin monien erilaisten käyttäjien kanssa, jotta saadaan selville, mitkä välineet ovat olleet tulokellisia, ja voidaan poistaa vähemmän hyödylliset välineet tai vähentää niitä.

3.3.8 Naisten osallistumista seitsemänteen puiteohjelmaan olisi lisättävä ohjelman viimeisinä vuosina.

Tämä pitää paikkansa. Naisten osallistumisen lisääminen edellyttää ensinnäkin sitä, että kannustetaan yhä useampia naisia opiskelemaan tieteitä ja tekniikkaa. Lisäksi tämä liittyy myös yleiseen tasa-arvokysymykseen, joka koskee naisten pääsyä asiantuntija-asemiin. Kun puhutaan uran luomisesta tutkimus- ja kehitysalalla, erityiskysymyksenä on riittävien työskentelymahdollisuuksien tarjoaminen molemmille puolisoille (*dual career possibilities*)⁽⁷⁾. Tällaiset mahdollisuudet ovat erityisen tärkeitä, kun otetaan huomioon tutkijoiden välttämätön liikkuvuus.

3.3.9 Olisi pyrittävä edistämään aliedustettujen jäsenvaltioiden suurempaa osallistumista parantamalla rakennerahastojen ja apuohjelman välisiä yhteyksiä.

Tämä pitää paikkansa, katso myös komitean valmisteleva lausunto vihreästä kirjasta. Komitea tukee seuraavaa komission vihreässä⁽⁸⁾ kirjassa esitettyä näkemystä: ”Pitkällä aikavälillä maailmanluokan huippuosaamista voi syntyä ainoastaan järjestelmässä, jossa kaikille tutkijoille kautta EU:n tarjotaan välineet kehittyä huipputasolle ja kilpailla parhaista paikoista. Tämä edellyttää, että jäsenvaltiot laativat kunnianhimoisia modernisointisuunnitelmia julkiselle tiedepohjalleen ja pitävät yllä julkista rahoitusta. EU-rahoituksen, myös koheesiopolitiikan rahastoista annettavan, olisi tarpeen mukaan autettava huippuosaamisen saavuttamisessa.”

3.3.10 Seitsemättä puiteohjelmaa on tarpeen avata kansainväliselle yhteistyölle.

Tämä pitää paikkansa, ja komitea on jo ilmoittanut tukevansa tätä tärkeää askelta⁽⁹⁾. Kansainvälinen yhteistyö edistää paitsi tieteen ja teknologian kehitystä myös kansojen välistä yhteisymmärrystä. On syytä tunnustaa, että alalla on jo saatu paljon aikaan. Kansainvälisen yhteistyön onnistuminen riippuu kuitenkin myös eurooppalaisten tutkimusalueen houkuttelevuudesta sekä eurooppalaisten yliopistojen ja tutkimuslaitosten suorituskyvystä.

3.4 Komitea on tyytyväinen riskinjakorahoitusvälineestä (RSFF) laadittua asiantuntijakertomusta käsittelevään komission lausuntoon. Komitea suhtautuu myönteisesti asiantuntijakertomuksen arviointiin ja katsoo, että riskinjakorahoitusväline on hyvin hyödyllinen ja innovaatiota edistävä rahoitusväline. Lisäksi komitea muistuttaa tässä yhteydessä esimerkiksi lausuntonsa ”Innovaatiounioni” kohdassa 4.8⁽¹⁰⁾ esittämistään kehotuksista, jotka koskevat riskipääoman saantia etenkin yrityksiä perustettaessa.

⁽³⁾ EUVL C 132, 3.5.2011, s. 39 (”Innovaatiounioni”).

⁽⁴⁾ EUVL C 48, 15.2.2011, s. 129.

⁽⁵⁾ EUVL C 132, 3.5.2011, s. 22 (”Innovaatiiviset työpaikat”), kohta 2.6.

⁽⁶⁾ Ks. asiantuntijaryhmän raportti kohdasta 4.3 eteenpäin.

⁽⁷⁾ Ks. EUVL C 110, 30.4.2004, s. 3, erityisesti kohta 5.5.5.2.

⁽⁸⁾ KOM(2011) 48 lopullinen.

⁽⁹⁾ EUVL C 306, 16.12.2009, s. 13.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 132, 3.5.2011, s. 39 (”Innovaatiounioni”).

4. Erityistä

4.1 Komitea tarkastelee tässä luvussa näkökohtia, joita ei sen mielestä ole käsitelty asianmukaisesti komission tiedonannossa tai joiden osalta on syytä esittää huomioita asiantuntijaryhmän raportista.

4.2 Keskeiset kehitystä vauhdittavat teknologiat

Komissio on jo tarkastellut erillisessä tiedonannossa sitä, miten tärkeää johtoaseman saavuttaminen keskeisten kehitystä vauhdittavien teknologioiden kehittämisessä on kansainvälisen kilpailukyvyyn kannalta, ja komitea on antanut asiasta oman lausuntonsa ⁽¹⁾. Tällaisten teknologioiden kehittäminen ja saatavuus on ratkaiseva edellytys sille, että Euroopan talous voi vastata maailmanlaajuiseen kilpailuun ja selviytyä suuriin yhteiskunnallisiin haasteisiin liittyvistä tehtävistä. Käsiteltävänä olevassa tiedonannossa tätä keskeistä aihetta ei kuitenkaan painoteta riittävästi. Komitea suosittaakin nimenomaisesti, että asialle annetaan enemmän painoarvoa ja se tuodaan näkyvämmiin esiin kahdeksatta puiteohjelmaa valmisteltaessa.

4.3 Euroopan tutkimusneuvosto

Asiantuntijaryhmän raportissa esitetyissä suosituksissa ja niihin vastaukseksi laaditussa tiedonannossa ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota Euroopan tutkimusneuvoston arvioiman ja hallinnoiman Ideat-ohjelman jo nyt nähtävissä oleviin saavutuksiin eikä ohjelman yhteydessä tehdyn työn erinomaiseen laatuun. Tämän vuoksi komitea toistaa suosituksensa, jonka mukaan tähän ohjelmaan tulisi osoittaa 20 prosenttia kahdeksannen puiteohjelman kokonaismäärärahoista.

4.4 Terminologia

Asiantuntijaryhmän raportissa suositellaan seuraavanlaista ohjelmarakennetta keskeisten haasteiden voittamiseksi:

- tiedettä tieteen hyväksi (*science for science*) – tutkimusohjelman määrittelevät tutkijat
- tiedettä kilpailukyvyyn hyväksi (*science for competitiveness*) – tutkimusohjelman määrittelevät teollisuuden toimijat
- tiedettä yhteiskunnan hyväksi (*science for society*) – tutkimusohjelman määrittelevät kansalaisyhteiskunnan toimijat.

Komitea katsoo, että nimikkeet ovat seikkaperäisiä ja hyvin valittuja, mutta on huolissaan siitä, etteivät ne välttämättä heijasta riittävän selvästi alhaalta ylöspäin ja ylhäältä alaspäin suuntautuvien lähestymistapojen tai perustutkimuksen ja soveltavan tutkimuksen monitahoista yhteyttä. Komitea viittaa tässä yhteydessä asiankokonaisuuteen INT/571 kuuluvaan lausuntoonsa ja korostaa vain, ettei ”tiedettä tieteen hyväksi” luokkaan kuuluvaa oikeastaan ole olemassa. On vain ”tiedettä tietämyksen hyväksi”. Asiantuntijoiden raportissa esitetyt kolme kategoriaa liittyvät pikemminkin siihen, voidaanko uutta tietämystä, jota tutkimustulosten odotetaan tuottavan, lähtökohtaisesti pitää ongelmien ratkaisemisen kannalta tärkeänä ja käyttökelpoisena tai missä määrin näin voidaan tehdä.

4.4.1 Komitea viittaa myös asiakokonaisuuteen INT/545 kuuluvassa lausunnossa esittämiinsä näkemyksiin vähittäin etenevistä ja vallankumouksellisista innovaatioista. Kannanotosta käy selvästi ilmi, että aiemmat vallankumoukselliset läpimurtoinnovaatiot eivät ole – tai ovat vain harvoin – olleet lähtöisin olemassa olevasta teollisuudesta. Sen sijaan ne ovat johtaneet kokonaan uusien teollisuudenalojen ja elinkeinojen luomiseen.

4.4.2 Komitea suosittelee, että terminologiaa pohditaan sen kaikista ytimekkyydestä huolimatta uudestaan, jotta voidaan välttyä väärinkäsityksiltä, jotka saattaisivat johtaa väärin päätöksiin ja resurssien vääränlaiseen kohdentamiseen.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ EUVL C 48, 15.2.2011, s. 112.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: EU:n terrorisminvastainen politiikka: tärkeimmät saavutukset ja tulevaisuuden haasteet”

KOM(2010) 386 lopullinen

(2011/C 218/17)

Esittelijä: **Cristian PÎRVULESCU**

Euroopan komissio päätti 20. heinäkuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – EU:n terrorisminvastainen politiikka: tärkeimmät saavutukset ja tulevaisuuden haasteet

KOM(2010) 386 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. maaliskuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnonssa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin ääniä 167 puolesta ja 2 vastaan 1:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Talouskriisin vaikutusten tuntua täysimittaisesti ETSK kiinnittää huomiota lisääntyneeseen radikalisoitumisriskiin sekä uskonnollisista että ideologisista syistä juontuvassa terrorismissa. Perusoikeuksien kunnioittamisesta on tehtävä terrorisminvastaisen politiikan tärkeä arviointikriteeri sekä politiikan suunnittelu- että toteutusvaiheessa.

1.2 ETSK kehottaa tarkistamaan ennaltaehkäisyä koskevaa osaa niin, että siihen lisätään varhaisen puuttumisen ulottuvuus, jossa pyritään kehittämään yhteistyösuhteita ja poistamaan jännitteitä jo varhaisessa vaiheessa. Kyse on monialaisesta ulottuvuudesta, joka koskee sekä terrorisminvastaista politiikkaa että muita EU:n ja jäsenvaltioiden politiikanaloja, kuten nuoriso-, kulttuuri- ja koulutuspolitiikkaa tai osallistumista poliittiseen ja yhteiskunnalliseen elämään.

1.3 ETSK suosittaa, että Euroopan unionin ja erikoistuneiden organisaatioiden virallisissa asiakirjoissa käytetään mieluummin ilmaisua ”kiihkoiluun, rasismiin ja muukalaisvihaan pohjautuva terrorismi” kuin ”islamistinen terrorismi”.

1.4 ETSK kehottaa kaikkia EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioiden hallituksia kehittämään terrorisminvastaisia politiikkojaan terrorismin dynamiikasta saatavilla olevien laadullisten ja määrällisten tietojen pohjalta. Terrorismin moninaisuuden vuoksi olisi virhe kehittää kaikkiin tilanteisiin erotuksetta sovellettavaa politiikkaa, varsinkin kun tällainen politiikka olisi hyvin kallista ja tehotonta. Samoin on aiheellista soveltaa suhteellisuusperiaatetta niin, että sekä reagointi että hyväksytyt toimet ja menot ovat oikeassa suhteessa tämäläisyyden uhkien laajuuteen.

1.5 ETSK suosittelee painokkaasti, että neljän toiminta-alueen (ennaltaehkäisy, suojaaminen, toiminnan estäminen sekä varautuminen) ja monialaisten näkökohtien (perusoikeuksien kunnioittaminen, kansainvälinen yhteistyö ja kumppanuudet

kolmansien maiden kanssa sekä rahoitus) ohella myös EU:n terrorisminvastaiseen politiikkaan liittyvissä strategisissa asiakirjoissa terrorismi luokiteltaisiin terrorismiin motivoivien tekijöiden ja terrorismin esiintymisen perusteella (separatistien iskut, ääriivasemmistoon tai äärioikeistoon kuuluvien tai anarkistien tekemät iskut, erityisestä syystä tehdyt iskut sekä uskontoperustaiset iskut). Jäsenvaltioiden hallitukset, EU:n toimielimet ja muut asianomaiset toimijat voisivat tämän strategisen luokittelun avulla mukauttaa visioitaan ja välineitään, joita ne käyttävät vastataksaan terrorismin eri muotojen mukanaan tuomiin erityishaasteisiin.

1.6 ETSK ehdottaa, että radikalisoitumisen ja terroristiryhmiin värväyksen torjuntaa koskevaan erityiseen EU:n strategiaan ja siihen liittyvään toimintasuunnitelmaan sisällytetään myös eriarvoisuuden ja syrjinnän vastaisia konkreettisia toimia ja että ne pohjautuisivat muun muassa Euroopan perusoikeusviraston työhön.

1.7 ETSK kehottaa Euroopan komissiota ja jäsenvaltioiden hallituksia arvioimaan yksityiskohtaisesti turvallisuustoimenpiteiden yksityisiin toimintoihin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. On syytä mainita, että kalliiden teknologioiden kehittäminen ja entistä raskaammat prosessit voivat vaikuttaa kielteisesti taloudellisten toimijoiden ja kansalaisten toimintaan.

1.8 ETSK varoittaa, että usein arkaluonteisten henkilötietojen laiton tai virheellinen käyttö yhdistettynä lainvalvontaviranomaisten laajoihin pakkoineuvoituksiin voi johtaa tiettyjen henkilöiden tai henkilöryhmien syrjimiseen ja leimautumiseen.

1.9 Jotta voidaan parantaa terrorisminvastaisen politiikkojen uskottavuutta ja painottaa perusoikeuksien kunnioittamiskysymysten tärkeyttä, ETSK suosittaa, että Euroopan komissio vastaa Euroopan parlamentin pyyntöön, jonka tämä on esittänyt

vuonna 2007 antamassaan päätöslauselmassa. Pyynnön aiheena on väite, jonka mukaan CIA olisi käyttänyt Euroopan maita vankien laittomiin kuljetuksiin ja pidätyksiin. Parlamentti kehottaa arvioimaan jäsenvaltioissa terrorisminvastaista lainsäädäntöä ja menettelyjä, jotka mahdollisesti edistävät tämänkaltaista toimintaa.

1.10 ETSK esittää, että maissa, joissa terrorisminvastainen politiikka voisi loukata demokratiaa ja perusoikeuksien kunnioittamista, Euroopan unioni edistää entistä määrätietoisemmin sellaista terrorismintorjunnan mallia, joka perustuu demokraattisiin normeihin ja menettelyihin.

2. Johdanto

2.1 Käsillä oleva komission tiedonanto sisältää oleelliset aiheet, jotka mahdollistavat EU:n nykyisen terrorisminvastaisen strategian poliittisen arvioinnin Euroopan parlamentin pyynnön mukaisesti. Tiedonanto on merkittävä vaihe valmistelussa laajempaa sisäisen turvallisuuden strategiaa.

2.2 Aikaisempien saavutusten tarkastelu ja tuleviin haasteisiin varautuminen on erityisen tärkeää Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen ja koska oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alalla on hyväksytty uusi monivuotinen työohjelma ja toimintasuunnitelma ("Tukholman ohjelma"). Tästä syystä arviointi on tarpeen. Tiedonannossa hyödynnetään ja täydennetään Tukholman ohjelmassa⁽¹⁾ ja sen täytäntöön panevassa toimintasuunnitelmassa⁽²⁾ (joissa esitetään laajat suuntaviivat EU:n tulevia toimia varten) määriteltyjä terrorisminvastaisia toimenpiteitä ja aloitteita.

2.3 EU:n vuonna 2005 hyväksymä terrorisminvastainen strategia⁽³⁾, joka muodostaa edelleen EU:n tämän alan toimien pääasiallisen viitekehyksen, jakautuu neljään osa-alueeseen, joita ovat ehkäiseminen, suojaaminen, toiminnan estäminen sekä varautuminen. Komission tiedonannossa noudatetaan samaa rakennetta. Kunkin neljän osa-alueen kohdalla tarkastellaan tärkeimpiä saavutuksia ja kartoitetaan tulevia haasteita.

2.4 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan unionin terrorisminvastaisen politiikan kokonaisvaltaiseen arviointiin sekä katsoo, että siinä on kyse merkittävästä edistyksestä pyrittäessä saamaan tasapainoinen kuva sekä terrorismin uhista että niiden torjuntavälineistä.

2.5 ETSK kehottaa vahvistamaan tarkistetussa terrorisminvastaisessa strategiassa tavoitteet ja välineet, joiden ansiosta henkilöiden turvallisuuden suojaaminen ei haittaa mitenkään oikeuksien ja perusvapauksien turvaamista, kuten on tehty hiljattain käynnistetyssä sisäisen turvallisuuden strategiassa. Näitä vapauksia ja oikeuksia, jotka ovat jokaisen oikeusvaltion ja demokraattisen yhteiskunnan kulmakivi, ei saa missään tapauksessa poistaa eikä rajoittaa.

2.6 ETSK on antanut aiemmin kaksi lausuntoa, joissa käsitellään suoraan terrorisminvastaisen politiikan problematiikkaa. Molemmissa lausunnoissa keskitytään ennaltaehkäisyyn sekä erityisesti radikalisoitumisen torjuntaan. Kummassakin esitellään

komitean kanta yleislinjauksiltaan. Käsillä oleva lausunnon tarkoituksena on tarkistaa ja muotoilla uudelleen näitä yleislinjauksia niin, että niillä voidaan edistää terrorisminvastaisen politiikan mukauttamista ottamalla huomioon terrorismin uudet suuntaukset.

3. Yleistä

3.1 Taluskriisi on vaikuttanut rakenteellisesti paitsi Euroopan maiden talouksiin myös Euroopan sisäisiin sosiaalisiin, poliittisiin ja kulttuurisiin suhteisiin. Kriisi on heikentänyt kansalaisten, eri yhteisöjen ja poliittisten elinten keskinäistä solidaarisuutta. Tässä tilanteessa epäluulo ja suvaitsemattomuus vähemmistöjä kohtaan ovat lisääntyneet nopeasti, minkä vuoksi vähemmistöt ovat joutuneet puolustuskannalle.

3.2 ETSK katsoo, että Euroopan unionin terrorisminvastainen politiikka on monimutkainen ja arkaluonteinen ala, joka edellyttää, että turvallisuuden ylläpitämisen, teknologian kehityksen sekä lainsäädäntövälineiden vaatimuksia säännellään vankan perusoikeuksien suojelujärjestelmän avulla.

3.3 Kun otetaan huomioon terrorismi-ilmiön moninaisuus ja sen taustalla olevat syyt, ETSK suosittelee EU:n terrorisminvastaisen politiikan täydentämistä sellaisella integraation ja poliittisen yhteistyön näkökulmalla, jonka avulla voitaisiin poistaa kaikki terroritekojen perusteet. Ennaltaehkäisyä koskevassa keskustelussa puolestaan on oleellista ryhtyä välittömästi vahvistamaan tiettyjä tavoitteita, joita ovat muun muassa sosiaalinen osallisuus, köyhyden torjunta, sukupuolten tasa-arvo sekä työpaikkojen laadun parantaminen erityisesti Eurooppa 2020 -strategian sosiaalisen ulottuvuuden puitteissa.

3.4 Europolin tuoreessa selvityksessä⁽⁴⁾ on paljon tärkeää tietoa terrorismin dynamiikasta Euroopan unionissa. Terrori-iskujen määrä väheni vuonna 2009, olipa kyse epäonnistuneista, estetyistä tai toteutetuista iskuista. Niiden määrä putosi puolella vuoteen 2007 verrattuna, mikä noudattaa selkeää laskusuuntausta.

3.5 Muutoksia on tapahtunut paitsi terrori-iskujen esiintymisessä myös niiden rakenteessa. Vuonna 2009 tehtiin eniten separatistisia iskuja (257 iskuja), seuraavaksi eniten tehtiin äärioikeiston tai anarkistien iskuja (40 iskuja), äärioikeiston iskuja (4 iskuja) ja iskuja, joihin oli erityinen syy (2). On syytä huomata, että uskontoperustainen terrorismi, jonka kansalaiset mieltävät yleisimmäksi ja vaarallisimmaksi terrorismin muodoksi, on tosiasiallisesti harvinaisin terrorismin muoto, sillä näitä iskuja rekisteröitiin vuonna 2009 vain yksi (Italiassa).

3.6 ETSK on pahoillaan terrorismin aiheuttamista ihmishenkien menetyksistä ja aineellisista tuhoista. Terroritekojen määrän laskusuuntaus on kuitenkin osoitus siitä, että terrorismia voidaan hillitä järkevien ja harkittujen toimintalinjojen ja toimenpiteiden yhdistelmällä. Terrorismiin on tartuttava erityisten terrorisminvastaisen toimintalinjojen avulla ja ottamalla huomioon terrorismin esiintymisalueet, vaikuttimet, muodot ja syyt.

⁽¹⁾ EUVL C 115, 4.5.2010, s. 1.

⁽²⁾ KOM(2010) 171 lopullinen, 20. huhtikuuta 2010.

⁽³⁾ Asiak. nro 14469/4/05, 30. marraskuuta 2005.

⁽⁴⁾ Europolin vuonna 2010 julkaisema Euroopan terrorismitilannetta ja -suuntauksia koskeva selvitys (TE-SAT) on luettavissa osoitteessa http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/Tesat2010.pdf.

3.7 Kun otetaan huomioon merkittävät erot kansalaisten mieltämän terrorismin ja sen tosiasiallisten ilmenemismuotojen välillä, ETSK kehottaa hallituksia ja EU:n toimielimiä edistämään kansalaisille suunnattua asianmukaista tiedottamista terrorismin syistä, laajuudesta ja vaikutuksista. ETSK varoittaa terrorismia koskevan virheellisen ja puutteellisen tiedotuksen riskeistä sekä korostaa lisäksi, että on olemassa vaara, että terrorismin uhkalla perustellaan sosiaalisen syrjäytymisen, suvaitsemattomuuden ja syrjinnän sallimista. Koska terrorismin tavoitteena on pelon levittäminen, uhan laajuuden liioittelu voi objektiivisesti tarkasteltuna palvella terroritekojen mahdollisten tekijöiden tarkoituksia. Toisaalta on syytä vastustaa kehittymässä olevia ”terrorisimarkkinoita”, jotka ovat omiaan herättämään erityisesti talouselämän ja institutionaalisten toimijoiden erityisen kiinnostuksen terrorismiuhkien torjunnassa.

3.8 Toiminnan estämiseen ja terrorismirikoksista rankaisemiseen puolestaan liittyy mielenkiintoinen dynamiikka. Valtaosa pidätyksistä on tehty sen perusteella, että epäilty on kuulunut terroristijärjestöön, eikä terrori-iskujen valmisteluun tai käynnistämiseen suoraan liittyvien rikosten johdosta. Tämä osoittaa, että jäsenvaltioiden viranomaiset kykenevät estämään jo alkuvaiheissa terrori-iskujen suunnittelua tai toteutusta.

3.9 Näihin kysymyksiin sekä etenkin tietojen seurantaan, keruuseen ja tallentamiseen liittyvän teknologian kehittäminen ja hyödyntäminen on suhteutettava uhkien vakavuuteen. Terrorisminvastainen politiikka ei saa tunkeutua kansalaisten yksityiselämään. Se saattaisi nimittäin päinvastoin lisätä yleistä turvattomuuden tunnetta, mikä puolestaan vähentäisi kansalaisten luottamusta jäsenvaltioiden hallitusten ja EU:n toimielinten toimintaan.

3.10 ETSK katsoo, että Euroopan kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä rooli terroriuhkien hillitsemisessä. Vaikka kansalaisyhteiskunnan arvot, järjestäytymistavat ja sen edistämät toimintakeinot ovat hyvin moninaiset, se tulee kutsua mukaan terrorisminvastaisten politiikkojen kaikkiin ulottuvuuksiin ja etenkin sen ennaltaehkäisevään vaiheeseen. Kansalaisyhteiskunnalla voisi olla roolinsa myös ennen varsinaista ennaltaehkäisyä sovellettavan viestintä-, yhteistyö- ja solidaarisuusmallin laatimisessa; tässä vaiheessa henkilöt ovat jo joutuneet terroritekojen kierteseen. (5) ETSK:n mielestä terrorismia torjutaan tehokkaimmin tarttumalla sen alkusyihin eikä seurauksiin.

3.11 ETSK katsoo, että Euroopan kansalaisyhteiskunta voi toimia rajapintana kansalaisten, kansallisten ja paikallisten halli-

tusten sekä terroritekoihin mahdollisesti ryhtyvien yhteisöjen tai ryhmittymien välillä. Sillä voi olla erityinen, julkisia toimia täydentävä rooli, sillä se hyödyntää erityisiä välineitä ja ohjelmia esimerkiksi sovittelun tai kasvatuksen alalla.

4. Erityistä

EU:n tärkeimmät saavutukset ja tulevaisuuden haasteet

4.1 Ehkäiseminen

4.1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että terrorisminvastaista strategiaa on viety hiljattain uuteen, ennaltaehkäisevään suuntaan. Tätä osa-aluetta vahvistetaan Tukholman ohjelman yhteydessä viiden vuoden kuluessa niin turvallisuustutkimuksen kuin poliittisten ja sosiaalisten näkökohtien osalta. Komitean mielestä on myös aiheellista asettaa etusijalle ongelma, joka koskee Internetin hyödyntämistä terrorismitarkoituksissa sekä viestinnässä, rahoituksessa, koulutuksessa, värväystoiminnassa ja propagandassa. Internet-viestinnän valvonnasta ei kuitenkaan saa tehdä välinettä, jolla vaikutettaisiin kansalaisten yksityiselämään.

4.1.2 ETSK tuki aloitetta radikalisoitumisen ja terroristiryhmiin värväyksen torjuntaa koskevan erityisen EU:n strategian (6) laatimiseksi. Strategialla on kolme tavoitetta: tukahdutetaan ihmisiä terrorismiin houkuttelevien verkostojen ja yksilöiden toiminta; varmistetaan, että vallitseva mielipide vie voiton äärimmäisyyksien näkökulmista, ja edistetään turvallisuutta, oikeutta, demokratiaa ja yhtäläisiä mahdollisuuksia. ETSK odottaa kiinnostuneena strategian täytäntöönpanoa koskevien väliarviointien tuloksia ja on valmis osallistumaan strategian muokkaamiseen näiden päätelmien pohjalta. Todettakoon kuitenkin, että viimeisimmän terrorisminvastaisen toimintasuunnitelman siihen kohtaan, joka koskee eriarvoisuuden ja syrjinnän torjumista, silloin kun sitä esiintyy EU:ssa, sekä tarvittaessa pitkäaikaisen integraation edistämistä (7), ei sisälly yhtään aloitetta.

4.1.3 ETSK on tyytyväinen siihen, että ennaltaehkäisyyn kiinnitetään huomiota, mutta korostaa, ettei se mahdollista terrorismin syiden tarkoituksenmukaista käsittelyä. Komitea on jo todennut aiemmin, että ”monet terroriteot voidaan selittää sillä, että ne ovat vieraantumisen-, radikalisoitumisen- ja värväysprosessien päätepiste. Kyseisiä prosesseja ruokkivat yksittäisellä alueella esiintyvien ryhmien välinen eriarvoisuus, (sosiaalisen, poliittisen ja taloudellisen) syrjäytymisen ja syrjinnän ilmiöt.” (8) ETSK ehdottaa myös vuoropuhelun tiivistämistä, jotta voidaan reagoida terrorismi-ilmiön kehittymiseen ja löytää poliittisia vastauksia, joissa olisi pohdittava jäsenvaltioiden poliittisia, institutionaalisia, sosiaalisia ja taloudellisia suhteita sekä pyrittävä liennyttämään tehokkaasti historiasta kumpuavia jännitteitä.

(5) EUVL C 128, 18.5.2010, s. 80.

(6) EU:n strategia radikalisoitumisen ja terroristiryhmiin värväyksen torjumiseksi, tarkistettu marraskuussa 2008 (CS/2008/15175).

(7) Euroopan unionin neuvosto, terrorismin torjuntaa koskeva EU:n toimintasuunnitelma, 17. tammikuuta 2011.

(8) EUVL C 211, 19.8.2008, s. 61.

4.1.4 ETSK suhtautuu myönteisesti Euroopan komission vuonna 2008 perustamaan radikalisoitumisen asiantuntijoiden eurooppalaiseen verkostoon, sillä se katsoo, että toimielinten panoksella, jossa otetaan huomioon kunkin yhteiskunnan ja terrorismin eri muotojen erityispiirteet, voidaan edesauttaa EU:n ja jäsenvaltioiden politiikanalojen mukauttamista näissä kysymyksissä.

4.1.5 ETSK panee merkille, että valtaosalla Euroopan unionissa tapahtuneista terroriteoista on historiaan liittyvä motiivi tai ne liittyvät separatistiseen problematiikkaan. Tämän vuoksi se katsoo, että alueiden komitea olisi otettava entistä tiiviimmin mukaan eurooppalaiseen keskusteluun, koska alueiden komitea on paikallis- ja alueyhteisöjen edustajat yhteen kokoava EU:n elin, jonka kanssa on siten hyvin suotavaa aloittaa vuoropuhelu.

4.1.6 ETSK kannattaa komission aikomusta laatia tiedonanto jäsenvaltioiden hyvistä käytänteistä radikalisoitumisen ja terroristiryhmiin värväyksen torjumisessa. Komitea suosittelee, että komissio ottaa kyseisessä tulevassa tiedonannossaan huomioon ETSK:n EU:n roolista Pohjois-Irlannin rauhanprosessissa antaman lausunnon⁽⁹⁾ päätelmät ja suositukset. Hyvien käytänteiden luetteloinnilla voidaan auttaa kaikkia asianomaisia toimijoita ymmärtämään entistä paremmin terrorismin eri muotoja, jotka on luokiteltu vaikuttimien ja vaikutusten mukaan. Tämä olisi edistysaskel laadittaessa kullekin jäsenvaltiolle ja kuhunkin terrorismin uhkaan sopivia politiikkoja.

4.2 Suojaaminen

4.2.1 ETSK on tyytyväinen Euroopan komission, jäsenvaltioiden, tiedeyhteisön sekä yksityisen sektorin aloittamiin ponnisteluihin kansalaisten elämän ja infrastruktuurien koskemattomuuden suojelemiseksi. Tämä on kaikkein monitahoisin ja kallein toiminnanala ja se käsittää muun muassa seuraavat toimet: uhkien arviointi EU:n laajuisesti, toimitusketjun turvaaminen, kriittisten infrastruktuurien suojeleminen, liikenteen turvallisuus ja rajavalvonta sekä turvallisuuskysymyksiä koskeva tutkimus. Suojelujärjestelmien kehittäminen on kuitenkin suhteutettava uhkien vakavuuteen ja mukautettava terrorismin eri muotoihin.

4.2.2 Liikenteen turvallisuus jäsenvaltioiden alueella on keskeinen kysymys. Sisämarkkinat perustuvat tavaroiden, pääoman, palvelujen ja henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Jäsenvaltioiden kansalaisten liikkuminen rajojensa sisä- ja ulkopuolella on tärkeä osa Euroopan talouksia ja elämäntapaa. Liikkuvuus helpottaa ihmisten vastavuoroista tutustumista ja viestintää sekä lisää suvaitsevaisuutta. ETSK katsoo, että EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden hallitusten on kiinnitettävä jatkuvaa huomiota liikenteen turvallisuuden kaikkiin osa-alueisiin.

4.2.3 ETSK panee merkille tiedeyhteisön ponnistelut turvallisuuden alalla sellaisten tekniikoiden kehittämiseksi, joilla voidaan turvata henkilöiden ja infrastruktuurien koskemattomuus. Tiedeyhteisön on kuitenkin tiedostettava teknologian mahdolliset vaikutukset ihmisten elämään ja yksityisyyteen sekä varmistettava, ettei teknologiaa voida käyttää väärin tai ihmisten ihmisarvon ja oikeuksien kustannuksella.

4.2.4 ETSK panee tyytyväisenä merkille, että yksityissektori (esimerkiksi tieto- ja viestintäteknologian ala ja kemianteollisuus) tekee yhteistyötä terrorismien uhkien torjumiseksi. Komitea on tyytyväinen myös yksityisten liikenteenharjoittajien osoittamaan avoimeen suhtautumiseen vahvistettuihin turvallisuustoimenpiteisiin, joiden toteuttaminen saattaa aiheuttaa taloudellisia tappioita. Tässä suhteessa ETSK kehottaa painokkaasti Euroopan komissiota ja jäsenvaltioiden hallituksia arvioimaan yksityiskohtaisesti turvallisuustoimenpiteiden taloudellisia vaikutuksia yksityisten toimijoiden toimintaan. On syytä mainita, että kalliiden tekniikoiden kehittäminen ja entistä raskaammat prosessit voivat vaikuttaa kielteisesti taloudellisten toimijoiden ja kansalaisten toimintaan.

4.2.5 Kun otetaan huomioon, että henkilöliikenteen turvaamiseen liittyvät toimet toteutetaan Euroopassa osaksi yhteistyössä yksityisten toimijoiden kanssa, on osoittautunut tarpeelliseksi ottaa ne mukaan opetus- ja tiedotusohjelmiin, jotta turvallisuustoimet eivät vahingoittaisi matkustajien koskemattomuutta tai ihmisarvoa.

4.3 Toiminnan estäminen

4.3.1 ETSK on tyytyväinen tämän osa-alueen viimeaikaiseen kehitykseen. Se kattaa muun muassa seuraavat toimet: tietojen keruu ja analysointi, toimet terroristien liikkumisen ja toiminnan estämiseksi, poliisi- ja oikeusviranomaisten yhteistyö sekä terrorismin rahoituksen torjunta. Kaikki asianomaiset toimijat voivat tuoda tällä toiminta-alalla esille näkemyksiään terrorismiin uhiin vastaamisesta terrorismin kunkin muodon edellyttämällä tavalla.

4.3.2 ETSK katsoo, että onnistuminen terrorismin uhkien torjumisessa riippuu myös kansallisten viranomaisten kahdenvälisestä yhteistyöstä ja niiden yhteistyöstä EU:n erityisvirastojen kanssa. Tältä osin on tarpeen kiinnittää huomiota yksityisten tietojen keruun ja käytön pulmallisuuteen. Yksityisyyden oikeuden turvaaminen on aina otettava huomioon terrorismin torjuntatoimissa. Euroopan tietosuojavaltuutettu on todennut, että arkaluonteisten henkilötietojen laiton tai virheellinen käyttö yhdistettynä lainvalvontaviranomaisten laajoihin pakkokeinovaltuuksiin voi johtaa tiettyjen henkilöiden tai henkilöryhmien syrjimiseen ja leimautumiseen.⁽¹⁰⁾

⁽⁹⁾ ETSK:n 23.10.2008 antama lausunto aiheesta "EU:n rooli Pohjois-Irlannin rauhanprosessissa", EUVL C 100, 30.4.2009, s. 100.

⁽¹⁰⁾ Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto EU:n terrorisminvastaista politiikkaa käsittelevästä Euroopan komission tiedonannosta – *Counter-Terrorism Policy and Data Protection* – (Terrorisminvastainen politiikka ja tietosuojat), Giovanni Buttarellin puheenvuoro ETSK:n järjestämässä kuulemistilaisuudessa 9. helmikuuta 2011.

4.3.3 Terrorismin torjunnassa on keskeistä myös rajoittaa terrorismin rahoitusmahdollisuuksia. ETSK panee merkille, että EU:n lainsäädäntöä menettelyistä, joilla kansalaisia merkitään terrorismiin yhteydessä olevien henkilöiden ja elinten luetteloon, on muutettu niin, että kansalaisten perusoikeudet otetaan huomioon. ETSK katsoo, että yksilöllisten rangaistusmenettelyjen ja varojen jäädytysmenettelyjen on oltava asianmukaiset, selkeät ja avoimet. Epäilyillä on oltava mahdollisuus puolustaa itseään ja riitauttaa viranomaisten päätökset.

4.3.4 Komitea katsoo, että avoimuus, hyvä hallintotapa ja vastuunotto ovat valtiovallasta riippumattomien organisaatioiden keskeisiä piirteitä. Euroopan tasoiset vapaaehtoiset menettelyt voisivat olla hyödyllisiä, mutta ne eivät saisi tuoda mukanaan uusia sääntöjä, jotka loisivat epäkäytännöllisiä lainsäädännöllisiä tai taloudellisia esteitä ja olisivat ristiriidassa jäsenvaltioiden lainsäädännön kanssa ja voisivat rasittaa alan kapasiteettia tai kansalaisten sitoumusta työskennellä näiden toimien kohderyhmän hyväksi. Komitea on valmis tekemään yhteistyötä ratkaisujen löytämiseksi, jotta voidaan luoda yhteinen strategia terrorisminvastaisen politiikan alalla ja edistää kansalaisten oikeutta ja toivetta järjestäytyä riippumattomiksi yhdistyksiksi; tämä on perusvapaus, jota tulee kunnioittaa.

4.4 Varautuminen

4.4.1 Komitea on tyytyväinen tällä strategian osa-alueella viime aikoina tapahtuneeseen edistykseen. Osa-alueeseen kuuluvat sellaiset kysymykset kuin terrori-iskujen vaikutusten selvittämiseksi tarvittava siviilivalmiuskyky, ennakkovaroitusjärjestelmät, yleinen kriisinhallinta sekä terrorismin uhrien avustaminen. ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden on vahvistettava toimintavalmiuksiaan voidakseen tehokkaasti suojella ihmisten elämää ja turvallisuutta kriiseissä.

4.4.2 Komitea panee tyytyväisenä merkille ponnistelut kemiallisten, biologisten ja radiologisten aineiden tai ydinainesten (CBRN) saatavuuden vaikeuttamiseksi, sillä näitä aineita saatetaan käyttää terrorismitarkoituksissa. On aiheellista jatkaa ensisijaisesti EU:n CBRN-toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa. Se sisältää 130 erityistä toimenpidettä sellaisten välikohtausten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi sekä niihin vastaamiseksi, joissa käytetään näitä aineita. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon ehdotettujen toimien mahdolliset vaikutukset asianomaiseen talouden alaan. On syytä aloittaa laajennetut kuulemiset talouselämän edustajien kanssa.

4.4.3 ETSK panee tyytyväisenä merkille myös Euroopan komission ponnistelut terrorismin uhrien avustamisessa. Komissio myöntää noin viisi miljoonaa euroa terrorismin uhrien ja näiden tukiyhdistysten verkoston tukemiseen. Komitea katsoo, että tukea on jatkettava ja parannettava.

Horisontaalisia kysymyksiä

4.5 Perusoikeuksien kunnioittaminen

4.5.1 ETSK on tyytyväinen, että perusoikeuksien kunnioittamista käsitellään horisontaalisena painopistealueena. Jäsenvaltioiden hallitusten on kuitenkin toimittava samalla tavoin kuin

komissio, joka on sitoutunut perusoikeuksien kunnioittamiseen. Perusoikeuksien suojaamista ei myöskään pidä rajoittaa välineiden suunnittelu- ja laatimisvaiheeseen vaan suojelun on katettava myös välineiden täytäntöönpano.

4.5.2 Ihmisoikeuksien suojelun eurooppalainen järjestelmä on oikeudellisesti vakaa, ja tämän tulisi näkyä nykyistä selvemmin komission tiedonannoissa ja toimissa. Jäsenvaltioiden hallitusten tulee hyödyntää nykyistä päättäväisemmin erityisvälineitä. Poliittisella tasolla tehtyjen sitoumusten tulee näkyä niiden toiminnassa. Kidutuksen sallivat ja sitä harjoittavat käytännöt tulee sanktioida ja lakkauttaa lopullisesti jäsenvaltioiden alueella. Palauttamiskiellon periaatetta on kunnioitettava. Kansainvälisessä, eurooppalaisessa ja jäsenvaltioiden lainsäädännössä nimenomaisesti yksilöityjä ja sanktioituja syrjiviä käytänteitä tulee jäljittää ja torjua.

4.5.3 Komitea kehottaa komissiota tunnistamaan nopeimmat seuranta- ja päätöksentekomekanismit terrorisminvastaisen politiikan yhteydessä, kun on kyse perusoikeuksien kunnioittamisesta. Tätä varten on mahdollista ottaa entistä paremmin käyttöön Euroopan kansalaisyhteiskunnan mahdollisuudet, koska kansalaisten oikeuksien ja vapauksien suojeleminen on sen ydin-alueita.

4.6 Kansainvälinen yhteistyö ja kumppanuudet unionin ulkopuolisten maiden kanssa

4.6.1 Terrorismin ja etenkin uskontoperustaisella terrorismilla on merkittävä kansainvälinen ulottuvuus. Euroopan unionin on tehtävä yhteistyötä unionin ulkopuolisten maiden kanssa terrorismin uhkien vähentämiseksi, vaikei unioni ole enää, kuten on todettu, tämänkaltaisten vaarojen ensisijainen kohde.

4.6.2 Euroopan unionin on edistettävä yhteistyössä kolmansien maiden kanssa demokraattisia terrorismin torjunnan menettelyjä ja normeja. Euroopan unionissa on monenlaisia ihmisoikeudet takaavia ja niitä tosiasiallisesti edistäviä järjestelmiä. Monissa kolmansissa maissa on kuitenkin vaara, että terrorisminvastainen politiikka saa vääranlaisen käänteen ja vahingoittaa demokratian laatua ja perusoikeuksien kunnioitusta.

4.7 Rahoitus

4.7.1 Komitea suhtautuu myönteisesti turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevaan ohjelmaan, johon on sisällytetty terrorismin ehkäisemistä, torjuntavalmiutta ja seurausten hallintaa koskeva erityisohjelma. Terrorisminvastaisen strategian neljän osa-alueen (ehkäiseminen, suojaaminen, toiminnan estäminen ja varautuminen) kustannusten jako tulee tasapainottaa, ja ennalta ehkäisemistä koskevaa poliittista sitoumusta tulee tukea tarvittavilla määrärahoilla. Lisäksi tulee kiinnittää erityishuomiota julkisen ja yksityisen sektorin suhteisiin terrorismiuhkien torjunnassa. ETSK odottaa kiinnostuneena kyseisen ohjelman väliarviointien tuloksia ja toivoo, että tulosten saavuttamisen edellyttämät riittävät varat saadaan asianmukaisesti käyttöön.

5. Tulevaisuuden näkymiä

5.1 Lissabonin sopimuksen voimaantulon ansiosta on mahdollista syventää jäsenvaltioiden politiikanalojen yhteensovittamista myös terrorisminvastaisessa politiikassa. Tällä sopimuksella lisättiin Euroopan unionin toimivaltuuksia ihmisoikeuksien alalla. Näin ollen on mahdollista luoda sellainen terrorisminvastainen politiikka, jossa otetaan huomioon sen jokaisessa vaiheessa, myös täytäntöönpanovaiheessa, että ihmisoikeuksien alalla pätevät kaikkein pisimmälle kehitetyt normit ja menettelyt. Komitea katsoo, että terrorisminvastaista politiikkaa on mukautettava terrorismin konkreettisen kehittymisen mukaisesti, mutta pääpaino on ehdottomasti oltava ennaltaehkäisyssä sen laajassa merkityksessä. Lisäksi on otettava välittömästi huomioon terrorismin sosiaaliset, poliittiset ja taloudelliset syyt.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten”

KOM(2010) 379 lopullinen – 2010/0210 COD

(2011/C 218/18)

Esittelijä: **Christa SCHWENG**

Neuvosto päätti 29. syyskuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten

KOM(2010) 379 lopullinen – 2010/0210 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. maaliskuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnonssa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 165 ääntä puolesta ja 3 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti ehdotettuun direktiiviin osana unionin ponnistelua kehittää laaja-alainen lähestymistapa laillista maahanmuuttoa varten. Ehdotettu direktiivi voi osaltaan auttaa kattamaan tiettyinä vuodenaikoina kohonneen työvoimatarpeen, jota ei voi tyydyttää kotimaassa olevalla työvoimapotentialilla. Lisäksi ehdotuksella edistetään huomattavasti laitton maahanmuuton torjuntaa.

1.2 Komitea pitää erityisen myönteisinä yksinkertaistettuja ja nopeutettuja lupamenettelyjä, sillä kausityössä on luonteensa vuoksi kyse määräaikaisista työsuhteista, ja yrityksillä on juuri kyseisinä aikoina pulaa työvoimasta.

1.3 Komitea kannattaa myös säännöstä, jossa työmarkkina-testien soveltaminen jätetään jäsenvaltioille. Komitea suosittelee tässä yhteydessä, että työmarkkinaosapuolet otetaan mukaan kaikkiin toimiin, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisten pääsyä kausityöntekijöiksi.

1.4 Komitea kehottaa neuvostoa, komissiota ja Euroopan parlamenttia pohtimaan uudelleen oleskelun enimmäisaikaa koskevaa säännöstä, sillä kuusi kuukautta kalenterivuotta kohden ei vastaa yritysten tarpeita esimerkiksi maissa, joissa toiminta jakautuu kahteen kauteen. Tämän vuoksi komitea ehdottaa, että perustelluissa tapauksissa voitaisiin jäsenvaltiossalla joka tapauksessa tehdä poikkeuksia oleskelun enimmäisaikaan tiiviissä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa. Tässä yhteydessä on varmistettava, ettei kierretä työsopimuksen kausiluonteisuutta eikä asianmukaisia valvontamahdollisuuksia.

1.5 Komitea kehottaa sääntelemään direktiivissä selvästi, millä talouden aloilla kausityötä voidaan tehdä. Jäsenvaltiossalla on voitava määritellä tähän poikkeuksia tiiviissä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa.

1.6 Komitea huomauttaa, että kausityöntekijät voivat osallistua rajoitetun ajan kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille. Työskentelyvaltion lainsäädännön soveltamista koskevan periaatteen (*lex loci laboris*) mukaisesti kausityöntekijät on siksi rinnastettava työoikeusasioissa vastaanottajavaltion työntekijöihin riippumatta siitä, sisältyvätkö kyseiset oikeudet lainsäädäntöön, yleisiin työehtosopimuksiin tai alueellisiin työehtosopimuksiin. Sosiaaliturvaa koskevan tasapuolisen kohtelun olisi kuitenkin perustuttava mahdollisiin maiden kahdenvälisiin sopimuksiin.

2. Johdanto ja ehdotetun direktiivin sisältö

2.1 Tiedonannossaan ”Laillista maahanmuuttoa koskeva toimintapoliittinen suunnitelma”⁽¹⁾ Euroopan komissio kaavaili yhteensä viiden työvoiman maahanmuuttoa koskevan lainsäädäntöehdotuksen hyväksymistä vuosina 2007–2009; näiden joukossa oli ehdotus direktiiviksi kausityöntekijöiden maahantulosta ja oleskelusta. Neuvoston 10.–11. joulukuuta 2009 hyväksymällä Tukholman ohjelmalla vahvistettiin myös komission ja neuvoston sitoumus laillista maahanmuuttoa koskevan toimintapoliittisen suunnitelman toteuttamiseksi.

2.2 Komissio antoi ehdotuksensa⁽²⁾ 13. heinäkuuta 2010 ja perusteli sitä kausityön tarpeella jäsenvaltioissa, sillä yhä harvempi Euroopan unionin kansalainen lienee käytettävissä tätä varten. Vaikka korkeasti koulutetun työvoiman tarve kasvaa EU:ssa, perinteisillä aloilla on myös jatkossa yhä suurempi rakenteellinen tarve palkata matalasti koulutettuja työntekijöitä. Lisäksi kokemukset osoittavat komission mukaan, että tietyistä kolmansista maista tulevia kausityöntekijöitä käytetään hyväksi ja että he joutuvat työskentelemään epäasiallisissa olosuhteissa, jotka saattavat olla vaaraksi heidän terveydelleen ja turvallisuudelleen.

2.3 Direktiiviehdotuksen valmisteluun liittyneiden kuulemisten yhteydessä kävi selvästi ilmi, että tarvitaan yhtenäisiä EU:n säädöksiä, jotka koskevat tiettyjen taloudellisista syistä

⁽¹⁾ KOM(2005) 669 lopullinen.

⁽²⁾ KOM(2010) 379 lopullinen.

maahan muuttavien avainhenkilöryhmien maahanpääsyn ehtoja (erityisesti erittäin päteviä työntekijöitä yritysten sisäisten siirtojen yhteydessä ja kausityöntekijöitä koskevia ehtoja). Näiden maahanpääsyn ehtojen olisi oltava mahdollisimman yksinkertaisia, epäbyrokrattisia ja joustavia.

2.4 Komission ehdotuksessa säädetään yhteisten määritelmien ja perusteiden pohjalta yksinkertaistetusta menettelystä kolmansista maista lähtöisin olevien kausityöntekijöiden maahanpääsyä varten. Kausityöntekijät saavat tietyn edellytyksin yhdistetyn työ- ja oleskeluluvan, joka oikeuttaa kuuden kuukauden mittaiseen oleskeluun kalenterivuositain. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää kausityöntekijöiden monivuotisesta luvasta enintään kolmeksi vuodeksi tai yksinkertaistetusta maahanpääsymenettelystä peräkkäisinä työskentelykausina. Kausityöntekijöiden työehdot on määritetty selkeästi, ja niissä säädetään, että kausityöntekijöitä on kohdeltava tiettyjen oikeuksien osalta yhdenvertaisina kotimaisten työntekijöiden kanssa.

3. Yleistä

3.1 Komission vaikutustenarvioinnin mukaan kolmansien maiden kansalaisten suorittaman kausityön laajuus vaihtelee Euroopan unionissa huomattavasti: Unkarin 919 työntekijästä Ranskan yli 3 860:een ja Ruotsin 7 552 työntekijään. Espanjassa kausityöntekijöitä oli peräti 24 838 (kaikki tiedot ovat vuodelta 2008). Kausityöntekijät ottavat lukuisissa jäsenvaltioissa vastaan työtehtäviä, joissa on vähäiset pätevyysvaatimukset, kuten maatalousalan töitä (60 prosenttia Italian kausityöntekijöistä ja 20 prosenttia Kreikan kausityöntekijöistä) ja matkailualan töitä (Espanjassa 13 prosenttia kaikista vuonna 2003 myönnytyistä työluvista koski hotelli- ja ravintola-alan töihin tarvittavia työluvia). Tiedetyt alueet Itävallassa ovat riippuvaisia kausityövoimasta, mistä syystä talvikauden 2008–2009 kiintiöksi asetettiin 8 000 työntekijää.

3.2 Komitea on lukuisissa aiemmissa lausunnoissaan jo painunut kysymykseen kolmansien maiden kansalaisten yhtenäisistä maahanpääsyn ehtoista. Taloudellisista syistä tapahtuvasta maahanmuutosta laaditusta vihreästä kirjasta⁽³⁾ käydyssä kuulemisprosessissa talous- ja sosiaalikomitea kannatti kausityöntekijöitä koskevien erityissäädösten antamista ja vaati samassa yhteydessä myös työsopimusten laatimista.

3.3 Komissio on valinnut oikeusperustaksi 79 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan. Komitean mielestä ehdotetun direktiivin perustaksi olisi voitu harkita lisäksi 153 artiklaa, sillä siinä säädetään myös työehdoista ja -oloista. Näin myös työmarkkinaosapuolia olisi täytynyt kuulla. Komitea on kuitenkin tietoinen siitä, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakituisten oikeuskäytännön mukaan direktiiviehdotuksella, jolla on kaksi tavoitetta, joista toinen on pääasiallinen tai keskeinen tavoite, on oltava oikeusperusta, jota pääasiallinen tai keskeinen tavoite edellyttää.

3.4 Yhteisölaajuinen menettely kolmansien maiden kansalaisten kausityöhön liittyviä oleskelu- ja työluvia varten auttaa huomattavasti sovittamaan yhteen tiettyinä vuodenaikoina

vallitsevan työvoiman lisääntyneen kysynnän ja tarjonnan. Yritykset tarvitsevat nyt ja tulevaisuudessa sekä matalasti että korkeasti koulutettua työvoimaa. Kriisin seurauksena lisääntyneestä työttömyydestä huolimatta eräissä maissa, aloilla ja ammateissa on EU:ssa liian vähän työvoimaa kattamaan kausittaista tarvetta.

3.5 Komitea muistuttaa, että eurooppalaisiin työntekijöihin sovelletaan sekä unionin että kulloisenkin jäsenvaltion lainsäädäntöä riippumatta siitä, työskentelevätkö he liikkuvina työntekijöinä vai kausityöntekijöinä muulla kuin kotimaassaan. Kolmansista maista tulevia kausityöntekijöitä käsittelevä direktiivi ei saa johtaa erityisen työntekijäluokan syntymiseen. On sovellettava täysimääräisesti sen valtion työläisäädäntöä, jossa työ suoritetaan.

3.6 Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että yhteisölaajuinen menettely voi lisäksi auttaa työllistämään kausityöntekijöitä laillisesti ja estämään monilla alueilla vallitsevaa hyväksikäyttöä. Tässä yhteydessä on otettava huomioon myös niin kutsuttu seuraamusdirektiivi 2009/52/EY⁽⁴⁾, joka velvoittaa työnantajan varmistamaan, että työntekijä oleskelee maassa lainmukaisesti, ja jonka mukaan tämän säännöksen vastainen toiminta johtaa seuraamuksiin. Kolmansien maiden kansalaisten mahdollinen laitton oleskelu maassa oleskeluluvan päätyttyä esitetään niin sanotussa palauttamisdirektiivissä 2008/115/EY: siinä säädetään, että kolmansien maiden kansalaisten laittoman oleskelun lopettamiseen sovelletaan oikeudenmukaista ja avointa menettelyä, jonka yhteydessä vapaaehtoista paluuta on tarkasteltava ensisijaisena vaihtoehtona palauttamiseen nähden.

3.7 Juuri käsiteltävänä oleva direktiiviehdotus on johtanut seitsemässä kansallisessa parlamentissa useisiin aiempaa syvällisempiin tarkastuksiin, jotka koskevat toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen noudattamista⁽⁵⁾. Tässä yhteydessä on suhtauduttu kriittisesti muun muassa oleskeluoikeuden kestoon ja majoituskysymykseen.

3.8 Jotta otetaan huomioon kansallisten parlamenttien epäilyt toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta, komitea ehdottaa, että oleskeluluvan kestosta säännellään kansallisella tasolla kansallisten olosuhteiden mukaan. Näin myös sellaiset jäsenvaltiot, joissa kausityövoiman tarve lisääntyy sekä talvi- että kesäkaudella, voivat säilyttää tähänastiset säännöksensä.

4. Erityistä

4.1 Komitea huomauttaa, että valitut määritelmät "kausityöntekijä" ja "kausiluonteinen toimiala" sallivat paljon pelivaraa ja että näin jää jäsenvaltioiden päätettäväksi, mitkä alat määritetään kausiluonteisiksi. Tästä syntyy eräänlaista jännitettä suhteessa johdanto-osan kappaleeseen 10, jossa todetaan selvästi, että kausiluonteista toimintaa esiintyy tavallisesti maataloudessa kylvö- tai sadonkorjuuaikoina tai matkailualalla loma-aikoina. Tästä syystä direktiivissä olisi annettava selkeä säännös, jotta voidaan määritellä alat, joilla kausityötä voidaan tehdä. Jäsenvaltiotasolla on voitava tehdä poikkeuksia tiiviissä yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa.

⁽⁴⁾ Direktiivi 2009/52/EY, EUVL L 168, 30.6.2009, s. 24.

⁽⁵⁾ http://www.ipex.eu/ipex/cms/home/Documents/dossier_COD20100210.

⁽³⁾ EUVL C 286, 17.11.2005, s. 20.

4.2 Vaatimus, jonka mukaan kausiluonteisilla toimialoilla työvoimaa on tarvittava selvästi enemmän kuin tavallisesti käynnissä olevassa toiminnassa, aiheuttaa tulkinnan tarvetta ja näin ollen oikeudellista epävarmuutta. Komitea on sitä mieltä, että olisi viitattava olennaisesti kohonneeseen tai ”kohonneeseen” työvoiman tarpeeseen. Viranomaisen olisi säädettävä yhdessä kansallisten työmarkkinaviranomaisten kanssa, onko kyse tällaisesta ”(olennaisesti) kohonneesta” työvoiman tarpeesta.

4.3 Komitea pitää erityisen myönteisenä, että voimassa oleva määräaikainen työ sopimus tai sitova työtarjous samoin kuin palkka- ja työaikatiedot ovat edellytyksenä yhdistetyn työluvan myöntämiselle kausityöntekijälle. Näin oleskelulupia myöntävä viranomainen voi tarkistaa kolmansien maiden kansalaisten työllistämisen sopimusperustan. Samanaikaisesti varmistetaan kulloistenkin kansallisten palvelussuhteen ehtojen noudattaminen.

4.4 Maahantulohakemuksen hylkäämiseen johtavien syiden joukossa on myös syy ”Seuraamuksen määrääminen työnantajalle pimeän työn ja/tai laittoman työsuhteen vuoksi”. Komitea tuomitsee pimeän työn mitä ankarimmin, mutta huomauttaa, että tämä hylkäämissyy voitaisiin tulkita siten, että jo pienimätkin rikkomukset johtavat hakemusten pysyvään hylkäämiseen. Oikeusvarmuuden osalta olisi selvennettävä yhdenmukaisesti seuraamusdirektiivin kanssa, että kyseistä hylkäämissyytä voidaan soveltaa vain tietyn ajanjakson ajan – jonka on vastattava rikkomuksen vakavuutta – seuraamuksen määräämisestä.

4.5 Komitea suhtautuu myönteisesti siihen, että jäsenvaltiot voivat halutessaan edelleen suorittaa työmarkkinatestejä. Komitea pitää myös myönteisenä mahdollisuutta hylätä hakemuksia vedoten maahanpääsykiintiöihin. Sekä työmarkkinatestiä että maahanpääsykiintiöiden määrittämisen olisi kuitenkin tapahduttava siten, että kulloisenkin jäsenvaltion työmarkkinaosapuolet ja työvoimaviranomaiset osallistuvat toimiin. Kiintiöiden määrittämisen olisi tapahduttava siten, ettei yksittäinen lupamenettely pitene merkittävästi.

4.6 Ehdotuksen 11 artiklassa säädetty kausityöntekijöiden oleskeluajan kesto, enintään kuusi kuukautta kalenterivuositain, on komitean mielestä liian joustamaton ja saattaa olla toissijaisuusperiaatteen vastainen: jotta yrityksille annettaisiin niissä jäsenvaltioissa, joissa toiminta jakautuu kahteen kauteen, mahdollisuus saada kummankin kauden aikana työvoimaa kolmansista maista, jäsenvaltioille olisi annettava mahdollisuus säätää poikkeuksista kausityöntekijöiden oleskelu- ja työluvan enimmäispituuteen tietyn ajanjakson puitteissa. Tämän tulisi tapahtua tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden työmarkkinaosapuolten kanssa. Tässä yhteydessä on varmistettava, ettei kierretä työ sopimuksen kausiluonteisuutta eikä asianmukaisia valvontamahdollisuuksia.

4.7 Viittaaminen kalenterivuoteen on kaukana käytännöstä ja jättää huomiotta sellaiset matkailualat, joilla on sekä talvi- että kesäsesonki. Työnantajien tai työntekijöiden olisi näin ollen laadittava uusi hakemus kuluvan työsuhteen aikana.

4.8 Myös 11 artiklan 2 kohta, jossa kausityöntekijöille annetaan lupa ”pidentää sopimustaan tai siirtyä kausityöntekijäksi toisen työnantajan palvelukseen 1 kohdassa mainitun ajan rajoissa” on talous- ja sosiaalikomitean mielestä muotoiltu epäselvästi, ja se synnyttää lisäkysymyksiä: tarkoittaako ”1 kohdassa mainitun ajan rajoissa” kalenterivuotta vai viitataan tässä kuuteen kuukauteen? Voiko esimerkiksi kausityöntekijä näin ollen pidentää oleskelulupaansa 11 kuukauteen kalenterivuosittain?

4.9 Komitea kehottaa säätämään mahdollisuudesta vaihtaa työnantajaa vain tietyin edellytyksin ja kulloinkin kansallinen lainsäädäntö huomioon ottaen, sillä kausityöntekijöitä palkataan tavallisesti tietyn työnantajan työvoimatarpeen tyydyttämiseksi. Tämä tarve heijastuu myös kausityöntekijän oleskeluluvan keston. Työnantajan vaihdosta olisi joka tapauksessa ilmoitettava viranomaisille valvonnan mahdollistamiseksi.

4.10 Komitea kannattaa lähtökohtaisesti maahan paluun helpottamista, sillä kyseinen säännös mahdollistaa sen, että työnantaja voi palkata uudelleen ne työntekijät, joista hänellä on hyviä kokemuksia. Sellaiset työnantajat, jotka eivät ole noudattaneet työ sopimukseen kirjattuja velvoitteitaan ja joille on tämän vuoksi aiheutunut seuraamuksia, suljetaan ehdotuksessa kausityöntekoa koskevan hakemusmenettelyn ulkopuolelle. Sen välttämiseksi, ettei pelkästään pieni rikkomus johtaisi kausityövoiman käytön kieltämiseen, olisi otettava huomioon, määrättiinkö seuraamukset työoikeuden olennaisien säännösten rikkomisesta.

4.11 Otsikon ”Menettelylliset takeet” alla direktiivissä säädetään, että jäsenvaltioiden on tehtävä päätös hakemuksesta ja annettava päätös kirjallisesti tiedoksi hakijalle 30 päivän kuluessa. Komitea kannattaa periaatteessa päätöksentekoon käytettävän määräajan säätämistä, mutta huomauttaa, että viranomaisten on kuitenkin voitava tarkistaa annetut tiedot tässä määräajassa.

4.12 Säännös, jonka mukaan työnantajan on esitettävä todisteet siitä, että kausityöntekijällä on asianmukaista elintaso vastava majoitus (14 artikla), herättää kysymyksen, velvoittaako tämä työnantajaa myös tarjoamaan tällaisen majoituksen. Jos tämä tulkinta osuu oikeaan, ei se talous- ja sosiaalikomitean mielestä vastaa käytäntöä. Mikäli työnantaja kuitenkin tarjoaa majoituksen, olisi toimivaltaisten viranomaisten joka tapauksessa voitava tarkastaa se.

4.13 Komitea huomauttaa, että kausityöntekijät voivat osallistua rajoitetun ajan kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille. Työskentelyvaltion lainsäädännön soveltamista koskevan periaatteen (*lex loci laboris*) mukaisesti kausityöntekijät on siksi rinnastettava työoikeusasioissa vastaanottajavaltion työntekijöihin riippumatta siitä, sisältyvätkö kyseiset oikeudet lainsäädäntöön, yleisiin työehtosopimuksiin tai alueellisiin työehtosopimuksiin. Tästä syystä olisi poistettava viittaus yleisiin työehtosopimuksiin sekä niiden määrittämään 16 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa.

4.14 Säännöksen, jonka mukaan kausityöntekijöitä olisi sosiaaliturvan osa-aloilla kohdeltava kotimaisten työntekijöiden tavoin, olisi periaatteessa – ainakin eläkkeiden, varhaiseläkemaksujen, jälkeenjääneille osoitettavien maksujen, työttömyysturvamaksujen ja perhe-etuuksien osalta – oltava mahdollinen ainoastaan sillä ehdolla, että on olemassa vastaavia kahdenvälisiä sopimuksia. Jos kausityöntekijöillä on velvollisuus suorittaa maksuja kulloiseenkin kansalliseen järjestelmään, heillä olisi kuitenkin myös oltava oikeus vastaaviin etuihin.

4.15 Jäsenvaltioita tulisi myös kannustaa asettamaan valvontaviranomaistensa (esimerkiksi työsuojelutarkastus)

käyttöön tarvittavat välineet ja kouluttamaan niitä asianmukaisesti, jotta ne voivat suorittaa tehtävänsä perusoikeuksia kunnioittaen.

4.16 Kansalliset työmarkkinaosapuolet ovat viranomaisten rinnalla tärkeitä toimijoita kunkin jäsenvaltion työmarkkinoilla. Tästä syystä päätösten, jotka koskevat sen määrittämistä, millä aloilla kausityö on sallittua, työmarkkinatestejä sekä sen valvomista, noudatetaanko työsopimussäädöksiä, olisi tapahduttava tiiviissä yhteisymmärryksessä työmarkkinaosapuolten kanssa.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä”

KOM(2010) 378 lopullinen – 2010/0209 COD

(2011/C 218/19)

Esittelijä: **Oliver RÖPKE**

Neuvosto päätti 29. syyskuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä

KOM(2010) 378 lopullinen – 2010/0209 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”työllisyys, sosiaaliasioiden, kansalaisuus” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 24. maaliskuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 152 puolesta ja 2 vastaan 6:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu myönteisesti komission pyrkimykseen luoda direktiiviehdotuksella kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä läpinäkyvät ja yhdenmukaistetut maahanpääsyn edellytykset tälle väliaikaisesti lähetettyjen työntekijöiden ryhmälle.

1.2 ETSK suhtautuu kuitenkin hyvin varauksellisesti direktiiviehdotuksen eräisiin osiin sekä Euroopan komission menettelytapaan yhteisön tason työmarkkinaosapuolten suhteen ehdotuksen valmisteluvaiheessa.

1.3 Komitea pahoittelee, että SEUT-sopimuksen 79 artikla on valittu direktiivin ainoaksi oikeusperustaksi, vaikka se sisältää tärkeitä säännöksiä johtajien, asiantuntijoiden ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden harjoittelijoiden työoikeudellisesta asemasta ja vaikuttaa sen vuoksi huomattavasti jäsenvaltioiden työmarkkinoihin. Tällaisesta aloitteesta olisi kuultava virallisesti työmarkkinaosapuolia SEUT-sopimuksen 154 artiklan mukaisesti, ennen kuin komissio julkaisee konkreettisen direktiiviehdotuksen. Kuulemisella olisi korostettu Lissabonin sopimuksen tavoitetta vahvistaa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelun roolia EU:ssa. Lisäksi se olisi tarjonnut mahdollisuuden selvittää osan nyt ilmenneistä kiistakysymyksistä jo etukäteen työmarkkinaosapuolien kesken.

1.4 Direktiiviehdotus, jossa määritetään kolmansien maiden kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä maahantulon edellytykset yrityksen sisäisen siirron yhteydessä, ei koske vain määrällisesti suhteellisen suppeaa johtajien ryhmää, vaan myös

asiantuntijoita ja korkea-asteen tutkinnon suorittaneita harjoittelijoita. Komitean näkemyksen mukaan vain johtajiin rajoituvassa direktiivissä olisi tosin voitu ottaa paremmin huomioon tämän työntekijäryhmän erityisasema ja vaatimukset. Tästä syystä on erityisen tärkeää, että kaikkia direktiivin kattamia työntekijöitä kohdellaan palkan ja työolojen suhteen tasavertaisesti ja syrjimättömästi ja että direktiivin väärinkäytön mahdollisuus suljetaan pois.

1.5 Näin ollen ETSK ehdottaa, että säädetään sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden tasavertaisesta kohtelusta vastaanottajavaltion tai vastaanottavien yrityksen yksiköiden työntekijöiden kanssa paitsi palkan myös kaikkien työolojen suhteen. Tätä tasavertaista asemaa ei saa rajoittaa yleisesti sitoviin työehtosopimuksiin, vaan sen on koskettava kaikkia lakisääteisiä ja työehtoja koskevia järjestelyjä – myös yrityskohtaisia sopimuksia. Komitea katsoo, että perheenyhdistämistä tulisi säädellä eurooppalaisesta työskentelykortista (*Blue Card*) säädetyn direktiivin (2009/50/EY) tavoin.

1.6 Ehdotus on julkaistu keskellä EU:n historian pahinta finanssi- ja taluskriisiä. Eräät jäsenvaltiot ovat edelleen kaukana talouden elpymisestä ja kärsivät niin korkeasta työttömyydestä, että myös EU:n sisällä on odotettavissa voimakkaampia muutovirtoja. Vuotta 2011 koskevassa vuotuisessa kasvuselvityksessään (!) Euroopan komissio viittaa nimenomaisesti siihen riskiin, että vaikka talous alkaa kasvaa, työpaikkoja ei synnykään kyllin dynaamisesti, ja tästä syystä EU:ssa saatavilla olevan työvoiman suhteellisen alhaista käyttöä on välttämätöntä lisätä. ETSK ottaa toisaalta huomioon, että tietyissä jäsenvaltioissa ja ammattiryhmissä on edelleen pulaa työvoimasta. Tämä todetaan myös viimeisimmässä yhteisessä työllisyysraportissa (2010).

(!) KOM(2011) 11 lopullinen, 12. tammikuuta 2011.

1.7 Asianomaisia työntekijöitä lähetetään myös sellaisista kolmansista maista, joiden palkka- ja sosiaaliturvasat ovat selvästi EU:n vastaavia tasoja alemmat. Tästä syystä direktiivin noudattamista on valvottava tehokkaasti, mutta tässä yhteydessä olisi vältettävä tarpeettomien byrokraattisten rasitteiden muodostumista yrityksille. Komissio kehittää parhaillaan tätä tarkoitusta varten yhdessä jäsenvaltioiden kanssa sähköistä vaihtojärjestelmää rajatylittävän hallintoyhteistyön yksinkertaistamiseksi työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin (direktiivi 96/71/EY) alalla. Myös kolmansien maiden kansalaisten tapauksessa yritysten sisäisten siirtojen tulisi kuulua tämän järjestelmän piiriin.

1.8 ”Johtajien”, ”asiantuntijoiden” ja ”korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden harjoittelijoiden” määritelmiä olisi ETSK:n mielestä selvennettävä, jotta asianomaisille yrityksille tarjotaan parempi oikeusvarmuus ja taataan, että määritelmät eivät mene GATS-sopimuksen velvoitteita ja kolmansien maiden kanssa tehtyjä kahdenvälisiä sopimuksia pidemmälle. Määritelmät olisi muotoiltava siten, että ne kattavat täsmälleen ne kolme erittäin pätevien työntekijöiden ryhmää, joiden siirtoja direktiivillä on määrä säännellä.

1.9 Jos direktiivi täyttää tässä mainitut vaatimukset, se voi ETSK:n näkemyksen mukaan todella osaltaan helpottaa yritysten sisäistä tietämyksen siirtoa EU:ssa ja vahvistaa EU:n kilpailukykyä.

2. Direktiiviehdotus

2.1 Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus tehdä kolmansista maista tulevien työntekijöiden lähettamisestä EU:n ulkopuolelle sijoittautuneesta yrityksestä EU:n jäsenvaltioissa toimiviin tytäryhtiöihin tai sivuliikkeisiin helpompaa yrityksille, joilla on yksiköitä sekä EU:n sisällä että sen ulkopuolella. Tällaisen lähettämisen on määrä olla mahdollista johtajien, asiantuntijoiden sekä korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden harjoittelijoiden osalta.

2.2 Johtajalla tarkoitetaan johtavassa asemassa olevaa henkilöä, joka ensisijaisesti vastaa vastaanottavan yksikön johtamisesta ja työskentelee pääasiassa yrityksen hallituksen tai osakkeenomistajien taikka vastaavan tahon yleisessä valvonnassa tai ohjauksessa.

2.3 Asiantuntijalla tarkoitetaan henkilöä, jolla on vastaanottavan yksikön kannalta olennaista poikkeuksellista osaamista, jonka arvioinnissa otetaan huomioon vastaanottavassa yksikössä tarvittavan osaamisen lisäksi myös henkilön korkeatasoinen pätevyys erityistä teknistä osaamista vaativassa työssä tai ammatissa.

2.4 Korkea-asteen tutkinnon suorittaneella harjoittelijalla tarkoitetaan vähintään kolmen vuoden opintoja edellyttävän korkea-asteen tutkinnon suorittanutta henkilöä, joka yrityksen johdotehtäviin valmistautumista varten siirretään yrityksen sisällä parantamaan tietojään ja hankkimaan lisäkokenusta.

2.5 Direktiiviä ei ole määrä soveltaa tutkijoihin, sillä näitä varten on oma direktiivinsä (direktiivi 2005/71/EY).

2.6 Jäsenvaltiot voivat vaatia, että työsuhteen yrityksessä on täytynyt kestää vähintään 12 kuukautta ennen siirtoa, ja myös

tällä tavoin maahan päästettävien henkilöiden määrää voidaan rajoittaa. Siirron enimmäiskesto ei saa johtajien ja asiantuntijoiden tapauksessa ylittää kolme vuotta eikä korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden harjoittelijoiden tapauksessa yhtä vuotta.

2.7 Houkuttelevuutta on tarkoitus lisätä nopeutetulla maahanpääsymenettelyllä ja yhdistetyllä oleskelu- ja työluvalla.

2.8 Lähetetyt työntekijät saavat myös työskennellä toisessa jäsenvaltiossa kaikissa samaan yritysryhmään kuuluvissa muissa yksiköissä ja vastaanottavan yksikön asiakkaiden toimipaikoissa. Tässä yhteydessä siirto toiseen jäsenvaltioon ei saa ylittää 12:ta kuukautta. Tästä säännöstä on kuitenkin poikkeuksia.

2.9 Vastaanottajavaltion vähimmäispalkkasääntöjä tai työehtosopimuksia on noudatettava. Lisäksi ehdotetussa direktiivissä säädetään yhdistymisvapaudesta, oikeudesta liittyä työntekijöiden tai työnantajien ammattijärjestöön, tutkintojen tunnustamisesta kansallisten menettelyjen mukaisesti sekä mahdollisuudesta saada tavaroita ja palveluja ja käyttää sosiaaliturvajärjestelmiä. Vastaanottajavaltion työ- ja sosiaalilainsäädäntöä ei ole kuitenkaan tarkoitus soveltaa kaikilta osin.

3. Johdanto

3.1 Amsterdamin sopimuksesta lähtien maahanmuuttopolitiikka on kuulunut osittain EU:n toimivaltaan. Eurooppa-neuvosto ja myös neuvosto ovat useaan otteeseen nimenomaisesti vaatineet maahanmuuttopolitiikan laatimista (Tampereella vuonna 1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmät, Haagin ohjelma vuodelta 2004, Tukholman ohjelma vuodelta 2009 sekä Euroopan maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus).

3.2 Vihreän kirjan muodossa toteutetun julkisen kuulemisen jälkeen Euroopan komissio julkaisi vuonna 2005 ”Laillista maahanmuuttoa koskevan toimintapolitiittisen suunnitelman”, jossa se ilmoitti useista työvoimaperusteista maahanmuuttoa koskevista direktiiviehdotuksista. Neuvosto hyväksyi jo 25. toukokuuta 2009 direktiivin⁽²⁾ kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaä pätevyyttä vaativaa työtä varten (”sinistä korttia koskeva direktiivi”), ja niin kutsutusta yhdistelmäupadirektiivistä neuvotellaan vielä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Samaan aikaan käsillä olevan ehdotuksen kanssa komissio esitti myös ehdotuksen direktiiviksi kausityöstä.

3.2.1 Alun perin komissio julkaisi jo vuonna 2001 ehdotuksen horisontaaliseksi direktiiviksi, jonka oli tarkoitus kattaa kaikki työtarkoituksessa tapahtuvan maahanmuuton muodot. Nytemmin komissio on päättänyt soveltaa alakohtaista lähestymistapaa, koska horisontaalinen säädös on osoittautunut mahdottomaksi toteuttaa.

3.3 Euroopan komissio julkaisi 13. heinäkuuta 2010 ehdotuksen direktiiviksi yrityksen sisäisistä siirroista. Ehdotuksella on tarkoitus yhtenäistää EU:n ulkopuolelle sijoittautuneesta yrityksestä samaan yritysryhmään kuuluvaan unioniin sijoittautuneeseen yritykseen lähetettävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa koskevat säännökset kaikkialla EU:ssa.

⁽²⁾ KOM(2007) 637 ja 638, 23. lokakuuta 2007.

3.4 Ehdotettu direktiivi sisältää säännöksiä sellaisista EU:n ulkopuolella asuvista ja kolmannen maan kansalaisuuden omaavista työntekijöistä, joilla on työsopimus EU:n ulkopuolelle sijoittautuneen yrityksen kanssa ja jotka kyseinen yritys lähettää siihen yhteydessä olevaan, EU:n jäsenvaltioon sijoittautuneeseen yritykseen.

3.5 Perusteluissa komissio ilmoittaa, että suunnitellulla direktiivillä on tarkoitus edistää Eurooppa 2020 -strategian tavoitteiden saavuttamista. Luomalla avoimet ja yhdenmukaistetut maahantulon edellytykset väliaikaisesti lähetettyjen työntekijöiden ryhmälle on tarkoitus mahdollistaa nopea vastaaminen monikansallisten yritysten tarpeeseen siirtää yrityksen sisällä johtajia ja asiantuntijoita kolmansista maista. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneita harjoittelijoita on siirron avulla tarkoitus valmistaa yrityksen johtotehtäviin. Komissio katsoo, että ehdotettu direktiivi palvelee turhien hallinnollisten esteiden poistamista, mutta suojelee samalla työntekijöiden oikeuksia ja tarjoaa myös taloudellisesti vaikeina aikoina riittävät takeet.

3.6 EU:n maahanmuuttopolitiikan perustavoitteena tulisi olla yhtäältä ”terävimpänä päiden” houkuttelevuus, toisaalta taas sen varmistaminen, että työ- ja sosiaalilainsäädännön normeja ei voida alittaa ja että tämä myös varmistetaan sopivilla täydentävillä valvontatoimenpiteillä. Vaikka kestävä maahanmuutto ei olekaan käsillä olevan direktiivin päätavoite, olisi mainittu vaatimus kuitenkin otettava huomioon.

3.7 Rajatylittävien työntekijöiden siirtojen edistämiseksi tarvitaan toimintaympäristöä, jossa vallitsee terve kilpailu, sekä työntekijöiden oikeuksien vaalimista, johon kuuluu myös turvallisen oikeudellisen aseman järjestäminen yrityksen sisäisen siirron saaneille työntekijöille. Ehdotukseen sisältyy myös muutamia yrityksen sisällä siirrettyjen työntekijöiden oikeuksia, kuten vastaanottajavaltion työehtosopimusten mukaisen palkan maksaminen. Työoikeutta ei kuitenkaan sovelleta siirron saaneisiin työntekijöihin kaikilta osin. Johtajille maksetaan yleensä minimipalkkaa suurempi korvaus, mutta näin ei toimita säännönmukaisesti asiantuntijoiden ja harjoittelijoiden kohdalla.

3.8 Lausunnossaan aiheesta ”Ehdotus: neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten”⁽³⁾ ETSK katsoi, että siirtotyöläisten vastaanottamista koskeva lainsäädäntö on yhteydessä työmarkkinoiden kehitykseen, joten kansallisten viranomaisten on keskusteltava asiasta työmarkkinaosapuolten kanssa. Aiheesta ”Ehdotus: neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista” antamassaan lausunnossa⁽⁴⁾ ETSK myös totesi, että kukin jäsenvaltio voi päättää maahanmuuton luonteesta yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa.

3.9 Lausunnossaan aiheesta ”Siirtotyöläisten kotouttaminen”⁽⁵⁾ ETSK totesi, että työpaikalla kotouttaminen merkitsee yhdenvertaisia mahdollisuuksia ja tasa-arvoista kohtelua, mikä

on myös haaste työmarkkinaosapuolille, ja että näiden on edistettävä niitä työmarkkinaneuvotteluissa ja sosiaalidialogissa myös Euroopan laajuisesti.

3.10 Edellisistä kohdista käy ilmi, että ETSK:n mielestä työmarkkinaosapuolet tulisi ottaa mukaan lainsäädäntään sekä jäsenvaltioiden että Euroopan unionin tasolla.

3.11 Yrityksen sisäisten siirtojen yhteydessä olisi ”ulospäin suuntautuvan liikkuvuuden” kohdalla otettava huomioon, millä ehdoin EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia saadaan lähettää kolmansiin maihin. Erityisesti tulee varmistaa, ettei käsillä olevan direktiivin myötä heikennetä EU:n mahdollisuuksia saada vastaavuuksia sitoumuksia palvelukaupan yleissopimukseen (GATS) liittyvää palvelujen neljättä toimitusmuotoa koskevista neuvotteluista tai kahdenvälisistä neuvotteluista. Tämä on erityisen tärkeää esim. rakennusteollisuuden kaltaisilla aloilla, jotka eivät toistaiseksi kuulu GATSin piiriin.

4. Yleistä

4.1 Yhteisön tason työmarkkinaosapuolien ensireaktiot ehdotettuun direktiiviin olivat hyvin vaihtelevia. Esimerkiksi BUSINESSEUROPE suhtautuu ehdotukseen periaatteessa myönteisesti ja näkee sen avoimuutta lisäävänä ja yrityksen sisällä siirrettävien työntekijöiden maahantulomenettelyä yksinkertaistavana toimenpiteenä. Siitä huolimatta myös BUSINESSEUROPE arvostelee eräitä ehdotuksen säännöksiä. Kritiikki koskee etenkin mahdollisuutta edellyttää jopa 12 kuukauden mittaista työsuhdetta kyseisessä yrityksessä ennen työntekijän siirtoa. Lisäksi järjestön mukaan jäsenvaltioille asetettavat sallivampien säännösten soveltamista koskevat rajoitukset voivat johtaa voimassa olevien kansallisten säännösten huononemiseen.

4.2 Euroopan ammatillinen yhteisjärjestö (EAY) sitä vastoin suhtautui hyvin epäillen direktiiviehdotukseen ja kehotti komissiota perumaan sen. EAY arvostelee SEUT-sopimuksen 79 artiklan valintaa direktiivin ainoaksi oikeusperustaksi siitä huolimatta, että direktiivillä (kuten ”kausityödirektiivilläkin”) on huomattavia vaikutuksia jäsenvaltioiden työmarkkinoihin. Tällaisista ehdotuksista täytyisi kuitenkin kuulla työmarkkinaosapuolia SEUT-sopimuksen 154 artiklan mukaisesti, EAY vaatii. Lisäksi ehdotuksella ei EAY:n mukaan taata yrityksen sisällä siirrettyjen työntekijöiden yhdenvertaista kohtelua eikä siinä säädetä valvontajärjestelyistä eikä säännösten rikkomisen seurauksista.

4.3 Maahanmuuttopoliittisesti aloite on ainakin osittain jatkoa ”kiertomuuton” mallille. Joka tapauksessa on kyse väliaikaisesta ja tilapäisestä maahanmuutosta. Tätä mallia arvioidaan usein kotouttamis- ja työmarkkinapoliittisesti vääräksi ratkaisuksi. Jos Euroopassa pitkällä aikavälillä on joissakin maissa ja ammateissa ja joillakin aloilla pula ammattitaitoisesta työvoimasta ja nuorista asukkaista, olisi tämä puute ratkaistava lähinnä Euroopan sisäisillä pätevyöitymistöimenpiteillä ja hyödyntämällä työvoiman vapaata liikkuvuutta unionin sisällä. Vasta toissijaisesti olisi harkittava hallittua työvoimaperusteista maahanmuuttoa, jossa oikeudet lisääntyvät ja oleskelumahdollisuus muuttuu pysyvämmäksi ajan myötä.

⁽³⁾ EUVL C 27, 3.2.2009, s. 108.

⁽⁴⁾ EUVL C 27, 3.2.2009, s. 114.

⁽⁵⁾ EUVL C 354, 28.12.2010, s. 16.

4.4 Toiset sitä vastoin pitävät tilapäisen tai kiertomuuton mallia oikeana toimenpiteenä, jolla edistetään erittäin pätevien työntekijöiden muutttoa Eurooppaan, niin että nämä voivat siten hyödyntää saamiaan kokemuksia lähtövaltiossaan. Samalla Eurooppa voi luoda kilpailijoihinsa nähden tasavertaiset lähtöedellytykset maailmanlaajuisessa kilpailussa kyvykkäimmistä henkilöistä.

4.5 Tilapäiseen maahanmuuttoon liittyvien lähestymistapojen erilaiset versiot ovat kuitenkin eräissä jäsenvaltioissa jo aiemmin epäonnistuneet. Koska luotettiin muuton lyhytaikaisuuteen, jätettiin investoimatta kotouttamistoimenpiteisiin. Näitä laiminlyöntejä ei ole tähän päivään mennessä pystytty kaikilta osin korjaamaan.

4.6 Euroopan komissio antoi vuonna 2007 tärkeän tiedonannon kiertomuutosta ja Euroopan unionin ja kolmansien maiden mobiliteettikumppanuuksista⁽⁶⁾. Tiedonannossa esitettiin asiaan liittyvät edut mutta myös sen erityispiirteet. ETSK osallistui asiasta käytyyn keskusteluun objektiivisella tavalla antamalla aiheesta oma-aloitteisen lausunnon⁽⁷⁾, jossa se toteaa, että väliaikaiset maahanpääsyä koskevat menettelyt voivat myös olla hyödyllisiä ja että Euroopan nykyinen tiukka lainsäädäntö muodostaa kiertomuutolle korkean raja-aidan.

4.7 Tähän liittyy luonnollisesti kysymys perheenyhdistämisestä, joka on erityisen merkityksellinen, jos suunnittelusta tilapäisestä muutosta tulee vuosia kestävää tai pysyvää maahanmuuttoa. Komitea katsoo, että perheenyhdistämistä tulisi säädellä eurooppalaisesta työskentelykortista (*Blue Card*) säädetyn direktiivin (2009/50/EY) tavoin.

4.8 ETSK on myös korostanut monissa lausunnoissaan kotouttamisen suurta merkitystä.⁽⁸⁾

4.9 EU:n ja jäsenvaltioiden viranomaisten on tehtävä yhteistyötä kotouttamispolitiikan edistämiseksi. Äskettäin ETSK painotti⁽⁹⁾, että yhteisen maahanmuuttopolitiikan tulee kattaa myös kotouttaminen, joka on kaksisuuntainen, molemminpuolinen sosiaalinen sopeutumisprosessi maahanmuuttajien ja heitä vastaanottavan yhteiskunnan välillä ja jota on tuettava noudattamalla hyvää hallintotapaa niin Euroopan unionin kuin jäsenvaltio-, alue- ja paikallistasolla. Lausunnoissaan aiheesta ”Kotouttaminen ja sosiaalinen toimintaohjelma”⁽¹⁰⁾ ETSK ehdottaa, että kotouttaminen nivotaan valtavirtaistamisprosessin avulla EU:n erinäisiin poliittisiin, lainsäädäntö- ja rahoitusvälineisiin, jotta edistettäisiin kotouttamista, yhdenvertaista kohtelua ja syrjimättömyyttä.

4.10 Käsillä oleva direktiiviehdotus on kuitenkin jossain määrin ristiriidassa näiden kotouttamispyrkimysten kanssa, sillä jos luotetaan muuton väliaikaisuuteen, kotouttamistoimet saatetaan lyödä laimin.

4.11 Epäterveen kilpailun välttämiseksi yrityksen sisäisen siirron saaneille työntekijöille on annettava ainakin samat työehdot kuin yrityksen vakinaisille työntekijöille. Tämä ei voi koskea vain vähimmäispalkkaa, vaan sen on koskettava kaikkia kohde-maan työoikeudellisia sääntöjä. Toisin sanoen vastaanottajajäsenvaltion työoikeutta on sovellettava kokonaisuudessaan kattavasti.

4.12 Oikeuksien suhteen ETSK totesi jo aiheesta ”Vihreä kirja taloudellisista syistä tapahtuvan maahanmuuton hallinnassa sovellettavasta EU:n strategiasta” antamassaan lausunnossa⁽¹¹⁾ seuraavaa: ”Edellä esitettyjä seikkoja koskevan keskustelun lähtökohtana tulee olla syrjimättömyyden periaate. Siirtotyöläisillä tulee olla muihin työntekijöihin nähden samat taloudelliset, työelämää koskevat sekä sosiaaliset oikeudet riippumatta oleskelu- ja työluvan pituudesta.”

4.13 Ehdotetusta ”kolmansien maiden kansalaisille myönnettävää yhdistelmä lupaa koskeva yhden hakemuksen menettely”-direktiivistä antamassaan lausunnossa⁽¹²⁾ ETSK korosti eri tasoilla (yritykset, ammattialat, jäsenvaltiot ja EU) vaikuttavien työmarkkinaosapuolien roolia edistettäessä yhdenvertaista kohtelua työelämässä. Tässä yhteydessä on paikallaan mainita myös eurooppalaiset yritysneuvostot olennaisina toimijoina, sillä käsillä oleva ehdotus koskee pitkälti suuria konserneja, joilla on useita toimipaikkoja.

4.14 Säännösten noudattamisen valvonta on erityisen tärkeää. ETSK totesi aiheesta ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi maassa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten työnantajiin kohdistettavien seuraamusten säätämisestä” antamassaan lausunnossa⁽¹³⁾, että valvonta ei ole helppo tehtävä, koska valvontaelimillä ei ole riittävästi henkilöstöä, asianomaisten elinten vastuunjako on vaikeaa ja valvonnan piiriin on tarkoitus kuulua suuri määrä yrityksiä. Näin ollen jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että valvontaelimille annetaan asianmukaiset resurssit, jotta ne voivat hoitaa tehtävänsä tehokkaasti.

4.15 Direktiivin soveltamisala on liian laaja ja epäselvästi määritelty: etenkin asiantuntijoiden määritelmä on rajattava selvästi, jotta estetään se, että käytännössä kaikki yrityksen työntekijät voivat työskennellä jopa kolmen vuoden ajan yrityksen jäsenvaltioon sijoittautuneessa yksikössä. Myös korkea-asteen tutkinnon suorittaneen harjoittelijan määritelmää on pohdittava, jotta tällaisina harjoittelijoina voidaan siirtää vain sellaisia henkilöitä, joita todella on määrää valmentaa konkreettisiin johtotehtäviin. Tämä tulisi ottaa huomioon muotoiltaan EU:n vuonna 2005 tekemää GATS-tarjousta.

4.16 Tiettyjen alojen sulkemista direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle tulisi harkita, mikäli sekä alan työnantajat että ammattiliitot ovat asiasta yhtä mieltä.

⁽⁶⁾ KOM(2007) 248 lopullinen.

⁽⁷⁾ EUVL C 44/, 16.2.2008, s. 91.

⁽⁸⁾ Ks. seuraavat ETSK:n lausunnot: EYVL C 125, 27.5.2002, s. 112, EUVL C 80, 30.3.2004, s. 92, EUVL C 318, 23.12.2006, s. 128, EUVL C 347, 18.12.2010, s. 19, EUVL C 354, 28.12.2010, s. 16, ETSK:n lausunto aiheesta ”Kotouttamisen uudet haasteet” (esittelijä: Luis Miguel Pariza Castaños).

⁽⁹⁾ EUVL C 48, 15.2.2011, s. 6.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 347, 18.12.2010, s. 19.

⁽¹¹⁾ EUVL C 286, 17.11.2005, s. 20.

⁽¹²⁾ Katso alaviite 4.

⁽¹³⁾ EUVL C 204, 9.8.2008, s. 70.

4.17 Jäsenvaltiosta toiseen tapahtuvien siirtojen kohdalla on työntekijöille kuuluvan palkan maksamiseen liittyviä ongelmia. Usein esitettävät epäilyt muista jäsenvaltioista tuleviin (työntekijöiden lähettämistä annetun direktiivin soveltamisalaan kuuluviin) siirtoihin liittyvästä palkkojen polkemisesta pätevät myös tämän ehdotuksen soveltamisalaan. Työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon käsittelevässä Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnossa⁽¹⁴⁾ painotetaan erityisesti, että puutteelliset valvontamahdollisuudet voivat aiheuttaa ongelmia.

5. Erityistä

5.1 Asiantuntijan määritelmä on erittäin hämmentävä, ja se voi kattaa lähes kaikki työsuhteet, sillä vaatimuksena on vain "olennainen osaaminen". Määritelmä ("henkilö, jolla on poikkeuksellista vastaanottavan yksikön kannalta olennaista osaamista, jonka arvioinnissa otetaan huomioon vastaanottavassa yksikössä tarvittavan osaamisen lisäksi myös henkilön korkeatasoinen pätevyys erityistä teknistä osaamista vaativassa työssä tai ammatissa") on paljon laajempi kuin GATS-sopimuksen EU:n sitoumusosaan sisältyvä vastaava määritelmä, sillä ehdotetussa direktiivissä (saksankielisessä versiossa) ei vaadita mitään erityisosaamista. Näin ollen kuka tahansa ammattitaitoinen työntekijä voi saada siirron, mikä lisää huomattavasti palkkojen polkemisen vaaraa.

5.2 Vastaanottavalle yksikölle olisi asetettava tietyt vähimmäisvaatimukset väärinkäytösten estämiseksi, vaikka nykytilanteessa yrityksen sisäisiä siirtoja hyödyntävätkin pääasiassa suuret monikansalliset yritykset. Niiden olisi ainakin oltava tietyn kokoisia erityisesti työntekijämäärältään, jotta estetään väärinkäytökset, joissa yrityksen sisäisillä siirroilla syntyy siirretyistä asiantuntijoista tai johtajista koostuvia yhden hengen yrityksiä.

5.3 Olisi myös varmistettava, että (yrityksen omat) tilapäistä työvoimaa välittävät yritykset eivät saa lähettää työntekijöitään yrityksen yksikköihin.

5.4 Ehdotetussa direktiivissä säädetään, että jäsenvaltioiden on hylättävä yrityksen sisäistä siirtoa koskeva hakemus, jos työnantajalle tai vastaanottavalle yksikölle on määrätty seuraamuksia kansallisen lainsäädännön mukaisesti työnantajavelvoitteiden rikkomisen tai laittoman työntöön vuoksi. Tämä tulisi laajentaa koskemaan tapauksia, joissa maksetaan työehtosopimuksissa määritettyä alemmaa palkkaa. Suhteellisuusperiaatteen nimessä työnantajat olisi suljettava pois hakemusmenettelystä vain väliaikaisesti eikä pysyvästi, kuten ehdotuksessa säädetään. Seuraamuksia olisi myös eriytettävä rikkomuksen vakavuuden mukaan.

5.5 Pelkkä mahdollisuus palata lähettäjävaltioon sijoittautuneeseen yksikköön ei myöskään ole riittävä: olisi säädettävä komennuksen päättymistä pidemmälle ulottuvasta työ sopimuksesta, jotta voidaan varmistaa, ettei työntekijää palkata pelkästään siirtoa varten.

5.6 Ehdotetussa direktiivissä säädetään vain palkkaa koskevien kansallisten säännösten noudattamisesta. Yrityksen

sisäisen siirron kaltaisilla arkaluonteisilla aloilla direktiiviin olisi kuitenkin sisällytettävä säännös siitä, että vastaanottajavaltion kaikki (niin lakisääteiset kuin työehtosopimuksiin perustuvat) työoikeudelliset säännökset koskevat myös yrityksen sisäisen siirron saaneita työntekijöitä ja että lähetettävä tai vastaanottava yksikkö sitoutuvat ennen komennuksen alkamista noudattamaan näitä säännöksiä. Oleellista on, että vältetään epävarmat työsuhteet ja erot vakinaisiin työntekijöihin.

5.7 Ehdotetun direktiivin 16 artikla johtaa tosiasiallisesti siihen, että jäsenvaltiot saavat toimivallan myöntää oleskelu- ja työlupia muiden jäsenvaltioiden alueelle. Yksittäisten jäsenvaltioiden viranomaisilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa myöntää tällaisia lupia. EU ei myöskään voi siirtää tällaista toimivaltaa, koska sillä itsellään ei ole toimivaltaa myöntää oleskelu- tai työlupia yksittäisiin jäsenvaltioihin. Lisäksi direktiivissä ei myönnetä toiselle jäsenvaltiolle mahdollisuutta tarkistaa millään tavalla ensimmäisessä jäsenvaltiossa yhdessä oleskeluluvan kanssa myönnettyä työlupaa. Näin ollen on selvennettävä, että lupa voi koskea vain sen myöntänyttä jäsenvaltiota.

5.8 Toistaiseksi on myös selvittämättä, mitä järjestelmää sovelletaan, jos työntekijä saa siirron edelleen toiseen jäsenvaltioon, sillä tällöin on kyse siirrosta yhdestä jäsenvaltiosta toiseen. Joka tapauksessa on tarpeen säätää erityisistä jäsenvaltioiden välistä hallintoyhteistyötä koskevista menettelyistä.

5.9 Ehdotetussa direktiivissä säädetään yksinkertaistettujen menettelyjen käyttöönotosta. On epäselvää, millä tavalla menettely konkreettisesti helpottuu. Nopeutettu menettely ei saa heikentää hakemusten käsittelyn huolellisuutta. Joka tapauksessa olisi varmistettava, että viranomaiset voivat tarkistaa jokaisen yksittäistapauksen huolellisesti ja viivästyksettä etenkin palkanmaksun suhteen.

5.10 Siirtojen enimmäiskesto ei saa ylittää kolmea vuotta. Kun siirrot kestävät näin kauan, ei voida enää puhua yrityksen sisäisestä välttämättömästä lyhytaikaisesta työskentelystä. Siirron saaneet työntekijät olisi integroitava normaalisti vastaanottajavaltioon sijoittautuneeseen yritykseen. Tästä syystä on ehdottomasti sovellettava vastaanottajavaltion koko työ- ja sosiaalilainsäädäntöä.

5.11 Kolme vuotta kestävät siirrot ovat pidempiä kuin monien alojen normaalit työsuhteet. Erittäin pätevien työntekijöiden työvoimaperusteisen maahanmuuton sääntelemiseksi on kuitenkin jo annettu puitedirektiivi 2009/50/EY (sinistä korttia koskeva direktiivi).

5.12 Vähimmäispalkkatkaan eivät kaikissa tapauksissa kykene estämään palkkojen polkemista. Ehdotetussa direktiivissä säädetään, että toiseen jäsenvaltioon tapahtuvan "edelleensirron" yhteydessä sovelletaan maahanpääsyn myöntäneen valtion asiainkuuluvia ehtoja. Tällaisten edelleensirtojen yhteydessä tämä johtaisi siihen, että työntekijöille ei maksettaisi kulloisenkin työskentelyvaltion mahdollisesti korkeampaa vähimmäispalkkaa vaan maahanpääsyn myöntäneen valtion vähimmäispalkkaa. Tästä syystä on ehdottomasti täsmennettävä, että työntekijöille

⁽¹⁴⁾ EUVL C 224, 30.8.2008, s. 95.

on maksettava sen valtion vähimmäispalkka, jossa todellinen työskentely tapahtuu. Tässä yhteydessä on varmistettava kaikkien työehtosopimuksiin perustuvien säännösten sekä yhdenvertaisen kohtelun periaatteen noudattaminen.

5.13 Käsillä olevassa direktiiviehdotuksessa ei säädetä siirron saaneiden työntekijöiden mahdollisuudesta nostaa kante työnantajaansa vastaan Euroopan unionin alueella sijaitsevissa tuomioistuimissa. Kolmansista maista lähetettyjen työntekijöiden osalta toimivaltainen tuomioistuin olisi esimerkiksi vastaanottajavaltion työehtosopimuksen mukaisen palkan maksamista koskevilla asioilla yleensä lähettäjävaltiossa eikä kulloisessakin

jäsenvaltiossa. Tämä vaikeuttaisi kohtuuttomasti kantajan asemaa yrityksen sisäisen siirron saaneiden työntekijöiden ajaessa oikeusteitse oikeutettuja vaatimuksiaan. Oikeussuojan saatavuus kuuluu demokraattisen yhteiskunnan peruseriaatteisiin, ja sen tulee siksi päteä myös vastaanottajvaltiossa.

5.14 ETSK kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa pyrkimään poistamaan tarkasteltavana olevan direktiiviehdotuksen mainitut puutteet lainsäädäntöprosessin myöhemmissä vaiheissa sen takaamiseksi, että direktiivillä voidaan tosiasiallisesti antaa myönteinen panos tarpeelliseen yrityksen sisäiseen taitotiedon siirtoon EU:hun.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten”

KOM(2011) 32 lopullinen – 2011/0023 COD

(2011/C 218/20)

Yleisesittelijä: **José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**

Neuvosto päätti 2. maaliskuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa varten

KOM(2011) 32 lopullinen – 2011/0023 COD.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta antoi 14. maaliskuuta 2011 ”työllisyys, sosiaalasiat, kansalaisuus” -erityisjaoston tehtäväksi laatia asiasta lausunto.

Asian kiireellisyys vuoksi Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi José Isaías Rodríguez García-Caron ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 80 puolesta, 2 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea suhtautuu ehdotettuun direktiiviin myönteisesti käsillä olevassa asiakirjassa esitetyin varauksin ja huolenilmauksin. Kansalaisten henkilötietojen suojassa toistuvasti ilmenevä valintatilanne turvallisuuden ja vapauden välillä – tai konkreettisemmin ilmaistuna valinta, joka on tehtävä turvallisuuden parantamisen ja kansalaisten oikeuksien supistamisen välillä – ei näet missään tapauksessa voi johtaa siihen, että toimitaan ihmisten perusoikeuksiin liittyvien yleisperiaatteiden vastaisesti.

1.2 ETSK yhtyy Euroopan tietosuojavaltuutetun, 29 artiklan mukaisen tietosuojatyöryhmän, Euroopan perusoikeusviraston ja Euroopan parlamentin ilmaisemaan yleiseen kantaan. Komitea katsoo niin ikään, ettei ehdotuksesta käy riittävän selkeästi ilmi, miksi kaikkien kansainvälisten lentomatustajien matkustajarekisteritietojen tulee olla käytettävissä yleisesti ja ilman harkintaa. Toimenpide, joka halutaan ottaa käyttöön, onkin komitean mielestä epäsuhtainen.

1.3 ETSK puoltaa erityisesti huomiota, jonka Euroopan tietosuojavaltuutettu on esittänyt tuoreimmassa ehdotuksesta antamassaan lausunnossa: matkustajarekisteritietoja ei tule käyttää järjestelmällisesti ja ilman harkintaa vaan tapauskohtaisesti.

1.4 ETSK katsoo, että keskitetty vaihtoehto, jossa perustettaisiin yhteinen matkustajarekisteri ehdotuksessa mainitun kuhunkin jäsenvaltioon sijoittuvan hajautetun vaihtoehdon sijaan, saattaa tulla halvemmaksi lentoyhtiöille ja valtioille ja

matkustajarekisterien sisältämiä henkilötietoja saatetaan näin voida paremmin valvoa ja tarkistaa, koska tietoja ei tarvitse siirtää moneen kertaan.

2. Direktiiviehdotuksen taustaa

2.1 Ehdotetussa direktiivissä on tarkoitus säätää lentoliikenteen harjoittajien velvollisuudesta toimittaa jäsenvaltioihin saapuvien ja sieltä lähtevien kansainvälisten lentojen matkustajien matkustajarekisteritiedot (PNR-tiedot) sekä näiden tietojen käsitteystä ja niiden vaihtamisesta valtioiden kesken ja kolmansien maiden kanssa. Direktiivillä on tarkoitus yhdenmukaistaa valtioiden tietosuojamääräykset PNR-tietojen hyödyntämiseksi terrorismin⁽¹⁾ ja vakavan rikollisuuden⁽²⁾ torjunnassa, siten kuin ne on yhteisön oikeudessa määritelty.

2.2 Ehdotus kattaa määritelmän siitä, millä tavoin PNR-tietoja voidaan käyttää jäsenvaltioissa, kerättävät tietoelementit, tietojen sallitut käyttötarkoitukset, tietojen siirrot valtioiden matkustajarekisteritietojen välillä ja kyseisiä siirtoja koskevat tekniset edellytykset. Tarkoitusta varten on päädytty valtiokohtaiseen PNR-tietojen hajautettuun keruu- ja käsittelyjärjestelmään.

3. Yleistä

3.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan oikeutettuna edustajana asianmukainen taho ilmaisemaan kansalaisyhteiskunnan kannan. Komitea esittää neuvostolle kiitokset ETSK:lle osoitetusta omaehtoisesta pyynnöstä laatia lausunto käsillä olevasta ehdotuksesta.

⁽¹⁾ EYVL L 164, 22.6.2002, s. 3.

⁽²⁾ EYVL L 190, 18.7.2002, s. 1.

3.2 Ehdotettu direktiivi, josta pyydetään Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoa, on luokiteltavissa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseksi ennakolta, sillä useimmissa jäsenvaltioissa ei ole PNR-tietoja koskevaa erityistä lainsäädäntöä, joka koskee tietojen käyttöä ehdotuksessa määriteltyihin tarkoituksiin. Komitea pitää tässä mielessä sopivana laatia yhteiset oikeuspuitteet, joihin jäsenvaltioiden lainsäädännöt mukautetaan, jotta kansalaisilla on kaikkialla unionissa samat taquit ja sama varmuus kyseisten tietojen suojan osalta.

3.3 Kuten ehdotuksessa mainitaan, kyseessä on säädös, jonka ansiosta voidaan käsitellä ja analysoida monenlaisia tietoja miljoonista kansalaisista, jotka eivät ole milloinkaan syyllistyneet eivätkä milloinkaan syyllisty direktiivissä tarkoitettuihin rikoksiin. Täysin tavallisten ihmisten tietoja käytetään siis vaarallisten rikollisten profiilin tunnistamiseen. Komitean mielestä kansalaisten henkilötietojen suojassa on kyse turvallisuuden ja vapauden välillä tehtävästä valinnasta tai konkreettisemmin ilmaistuna valinnasta, joka on tehtävä turvallisuuden parantamisen ja kansalaisten oikeuksien heikentämisen välillä.

3.4 Koska ehdotusta on laadittu pitkään, asiaan keskeisesti liittyvillä toimijoilla on useaan otteeseen ollut tilaisuus antaa siitä lukuisia asiantuntijakantotoja. Sen jälkeen kun komissio teki vuonna 2007 nykyistä direktiiviehdotusta edeltäneen ehdotuksen neuvoston puitepäätökseksi matkustajarekisteritietojen käytöstä, ehdotukseen ovat ottaneet kantaa Euroopan tietosuojavaltuutettu⁽³⁾, joka on lisäksi antanut tämän vuoden maaliskuussa lausunnon nyt tehdystä uudesta ehdotuksesta, 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä, joka on niin ikään ilmaissut kantansa tämän vuoden huhtikuussa,⁽⁴⁾ Euroopan perusoikeusvirasto ja Euroopan parlamentti, joka antoi vuonna 2007 tehdystä ehdotuksesta päätöslauselman⁽⁵⁾ ja joka osallistuu nyt tehdyn asetuksen säätämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräysten mukaisesti.

3.5 ETSK yhtyy kaikkien näiden asiantuntijatahojen ilmaiseen yleiseen kantaan. Komitea katsoo niin ikään, ettei ehdotuksesta käy riittävän selkeästi ilmi, miksi kaikkien kansainvälisten lentomatkestajien PNR-tietojen tulee olla käytettävissä yleisesti ja ilman harkintaa. Toimenpide, joka halutaan ottaa käyttöön, onkin komitean mielestä epäsuhtainen, varsinkin kun ehdotuksen perusteluosassa ja itse ehdotuksessa todetaan, että ” – EU:n tasolla – ei ole saatavilla yksityiskohtaisia tilastotietoja siitä, missä määrin nämä tiedot edistävät vakavaan rikollisuuteen ja terrorismiin liittyvien tekojen ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteenpanoa”⁽⁶⁾. Komitea puoltaa erityisesti huomiota, jonka Euroopan tietosuojavaltuutettu on esittänyt tuoreimmassa ehdotuksesta antamassaan lausunnossa: matkustajarekisteritietoja ei tule käyttää järjestelmällisesti ja ilman harkintaa vaan tapauskohtaisesti.

3.6 Edellä esitetyn mukaisesti ja pysyäksemme samoilla linjoilla kuin ETSK:n aiemmin antamissa lausunnoissa on syytä

pitää mielessä suositus, joka annettiin lausunnossa ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten”⁽⁷⁾, ja sisällyttää se tähän lausuntoon: ”Turvallisuuspolitiikoissa ei pidä kajota perustavanlaatuisiin arvoihin (ihmisoikeudet ja perusvapaudet) tai demokraattisiin periaatteisiin (oikeusvaltioperiaate), jotka ovat yhteisiä koko unionissa. Yksilön vapautta ei saa rajoittaa kollektiivista ja valtion turvallisuutta koskevan tavoitteen varjolla. Eräissä poliittisissa aloitteissa toistetaan menneisyyden virheet: vapaus uhrataan turvallisuuden parantamisen nimissä.”

3.7 Joka tapauksessa tekstissä, joka säädösprosessissa vihdoin hyväksytään, on mahdollisimman hyvin taattava PNR-tietoihin sisältyvien henkilötietojen luottamuksellisuus ja suoja ja noudatettava periaatteita, jotka sisältyvät rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta annettuun neuvoston puitepäätökseen 2008/977/YOS⁽⁸⁾ sekä yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsitelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 95/46/EY⁽⁹⁾. Säännösten poikkeuksellinen luonne ei missään tapauksessa voi johtaa siihen, että toimitaan ihmisten perusoikeuksiin liittyvien yleisperiaatteiden vastaisesti.

3.8 Koska kuitenkin on oletettava, että ehdotettu direktiivi edustaa henkilötietojen tietyllä tapaa poikkeuksellista käyttöä, ETSK katsoo, että ehdotetun direktiivin 6 ja 7 artiklaan sisältyvät kaikkein poikkeuksellisimmat säännöt olisi rajattava mahdollisimman vähiin, jotta kyseisiä poikkeuksia ei käytetä väärin. Ehdotetun direktiivin 4 ja 5 artiklassa kuvattuja yleissäännöistä poikkeavia tietoja koskeva pyyntö on aina perusteltava.

3.9 Jotta taataan, että tietoja käytetään yksinomaan ehdotetussa direktiivissä mainittuihin tarkoituksiin, ja saadaan kulloinkin selville, kenellä on pääsy PNR-tietojen tietokantaan tai jo käsiteltyihin tietoihin, direktiiviehdotuksessa olisi mainittava velvollisuus perustaa jäljitettävyyssjärjestelmä, jonka ansiosta saataisiin selville toimija tai viranomainen, jolla on ollut pääsy tietoihin, sekä se, miten se on tietoja käsitellyt tai toiminut niiden kanssa.

4. Erityistä

4.1 3 artikla

Globaalissa maailmassa ehdotuksen perustelukappale 18 on käsiteltävä, ellei sillä sitten haluta perustella 3 artiklassa valittua vaihtoehtoa: hajautetun mallin käyttöönottoa. ETSK:n mielestä malli saattaa aiheuttaa lentoyhtiöille lisäkustannuksia, kun niiden on toimitettava tiedot kaikkien niiden valtioiden yksiköille, joihin kansainvälisellä lennolla tehdään välilasku. Samalla henkilötietoja voivat käsitellä ja siirtää monet yksiköt. Tämä järjestelmä ei tunnu sopivan kovin hyvin yhteen sellaisen tehokkuuden ja toimivuuden kriteereiden kanssa, johon meidän olisi kaikkien yhdessä pyrittävä.

⁽³⁾ EUVL C 110, 1.5.2008.

⁽⁴⁾ Lausunto n:ro 145, 5. joulukuuta 2007 ja lausunto n:ro 10, 5. huhtikuuta 2011.

⁽⁵⁾ P6_TA(2008)0561.

⁽⁶⁾ KOM(2011) 32 lopullinen, s. 6.

⁽⁷⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten” EUVL C 128, 18.5.2010, s. 80.

⁽⁸⁾ EUVL L 350, 30.12.2008, s. 60.

⁽⁹⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

4.2 4 artiklan 1 kohta

ETSK ehdottaa, että artiklan 1 kohdan loppuun lisätään seuraava virke: ”– ja ilmoitettava siitä lentoyhtiölle, jotta tietoja ei enää siirretä edelleen”. Komitean käsityksen mukaan on näet annettava välittömästi ohjeet siitä, miten epätavalliset tilanteet korjataan.

4.3 4 artiklan 4 kohta ja 5 artiklan 4 kohta

ETSK katsoo, että näiden kahden artiklan muotoilu on keskenään epäjohdonmukainen. 4 artiklan 4 kohdassa todetaan, että jäsenvaltion matkustajatietoyksikön on toimitettava käsitellyt tiedot toimivaltaiselle viranomaiselle tapauskohtaisesti. Kuitenkin 5 artiklan 4 kohdan mukaan toimivaltainen viranomainen voi käsitellä matkustajatietoyksikön vastaanottamia PNR-tietoja ja niiden käsittelyn tuloksia edelleen. Komitean mielestä tämä ilmeinen ristiriita on korjattava tai sitä on selkiytettävä asianmukaisesti, jotta se ei anna aiheutta tulkintaan.

4.4 6 artiklan 1 kohta

Yhtäpitävästi edellä kohdassa 4.1 tehdyn huomautuksen kanssa ETSK katsoo, että tietojen siirtäminen tällä tavoin eri matkustajatietoyksiköille lisää lentoyhtiöiden hallinnollisia tehtäviä, kun samalla nimenomaan peräänkuulutetaan niiden vähentämistä. Se myös lisää toimintakuluja, mikä puolestaan voisi heijastua kulluttajiin matkalipun loppuhintana.

4.5 6 artiklan 2 kohta

Kansalaisten henkilötietojen turvallisuutta ja suojaa ajatellen ETSK katsoo, että tietojen siirtäminen ”– – käyttäen mitä tahansa muuta soveltuvaa tapaa – –”, kun sähköiset lähetyskanavat ovat epäkunnossa, ei ole kaikkein asianmukaisin tapa siirtää tietoja. Komitea kehottaa tarkentamaan käytettäviä tiedonsiirtovälineitä.

4.6 6 artiklan 3 kohta

Komitean mielestä kohdan alun muotoilu olisi toimivampi, jos siitä poistettaisiin sana ”voivat”, jotta artiklan soveltaminen ei jää kunkin jäsenvaltion vapaaseen harkintaan. Kohdan tulisi alkaa näin: ”Jäsenvaltiot sallivat, että lentoliikenteen harjoittajat –”.

4.7 6 artiklan 4 kohta ja 7 artikla

ETSK:n mielestä 6 artiklan 4 kohdan muotoilu ja koko 7 artikla merkitsevät toinen toisiaan seuraavia ja yhä painavampia poikkeustapauksia, jotka päätyvät 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun tietojen siirtämiseen tapauskohtaisesti ja johtavat lähes yleiseen tiedonsiirtoon, jossa kaikilla on oikeus siirtää ja ottaa vastaan PNR-tietojen sisältämää tietoa. 7 artikla on luettelo sääntöön sallituista poikkeuksista.

4.8 8 artikla

Jotta ei päädyttäisi maksimipoikkeukseen eli tietojen siirtämiseen kolmansiin maihin, jotka puolestaan voivat siirtää ne edelleen muihin kolmansiin maihin, tässä artiklassa olisi säädettävä rajallisesti, että tietojen siirtäminen tapahtuu vasta, kun tiedot on käsitelty sen jäsenvaltion matkustajatietoyksikön tai toimivaltaisen viranomaisen toimesta, joka siirtää tiedot kolmanteen valtioon, ja tiedonsiirto tapahtuu aina tapauskohtaisesti.

4.9 11 artiklan 3 kohta

Samasta syystä kuin 4 artiklan 1 kohtaa koskevassa huomiossa ETSK ehdottaa, että kohdan loppuun lisätään seuraava virke: ”– – ja ilmoitettava siitä lentoyhtiölle, jotta tietoja ei enää siirretä edelleen”.

4.10 11 artiklan 4 kohta

ETSK:n edellä tämän lausunnon kohdassa 3.9 ehdottama jäljettävyyysjärjestelmä voidaan sijoittaa loogisesti tähän artiklaan, jotta käy selville, kenellä on kulloinkin pääsy tietoihin.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

Euroopan talous- ja
sosiaalikomitean puheenjohtaja
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta maito- ja maitotuotealan sopimussuhteiden osalta”

KOM(2010) 728 lopullinen – 2010/0362 COD

(2011/C 218/21)

Esittelijä: **Dilyana SLAVOVA**

Neuvosto päätti 22. joulukuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan ja 43 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta maito- ja maitotuotealan sopimussuhteiden osalta

KOM(2010) 728 lopullinen – 2010/0362 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 150 ääntä puolesta ja 3 vastaan 13:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK katsoo, että vuosien 2007–2009 kriisi koetteli maitoalaa ja erityisesti tuottajia raskaasti.

1.2 ETSK panee merkille toimitusketjussa esiintyvän epätasapainon ja kiinnittää erityistä huomiota toisaalta vähittäismyyjien ja toisaalta maataloustuottajien ja jalostajien väliseen epäsuhtaan, joka estää tuotteiden lisäarvoa jakautumasta tasapuolisemmin maidontuottajille. ETSK suosittelee, että komissio ryhtyisi toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että avoimuutta toteutetaan maidon tuotantoketjun kaikissa vaiheissa (tuottajat, jalostajat, jakelijat, vähittäismyyjät).

1.3 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että komissio hyödyntää maitoalan korkean tason asiantuntijaryhmän (*High Level Expert Group on Milk*, ”HLG”) suosituksia ja vastaa oikea-aikaisesti maitoalan kohtaamiin haasteisiin.

1.4 ETSK on vakuuttunut siitä, että maidontoimitusketjun optimaalinen tehokkuus on kaikkien osapuolten etujen mukaista, ja korostaa, että lisäarvon jakaminen oikeudenmukaisesti ketjun eri osien kesken – erityisesti tuottajien neuvotteluvoiman kasvattaminen – auttaa parantamaan alan ketjun yleistehokkuutta ja sen kilpailu- ja kestokykyä.

1.5 ETSK katsoo, että kaikki neljä osatekijää (sopimussuhteet, tuottajien neuvotteluvoima, alojenväliset/toimialakohtaiset järjestöt, avoimuus) liittyvät tiiviisti toisiinsa ja ovat toisistaan riippuvaisia. Näitä osatekijöitä tulisi näin ollen käsitellä yhdessä.

1.6 ETSK myöntää, että maidon tuotantorakenne voi vaihdella merkittävästi jäsenvaltiosta toiseen, ja on näin ollen yhtä mieltä siitä, että sopimusten käytön tulisi edelleenkin olla vapaaehtoista. Jäsenvaltioilla tulisi kuitenkin periaatteessa olla

mahdollisuus määrätä sopimukset pakollisiksi alueellaan ottaen huomioon, että sisämarkkinoiden moitteeton toiminta on turvattava. On äärimmäisen tärkeää korostaa, että ehdotusta ei sovelleta osuuskuntiin, sekä kiinnittää huomiota eräissä jäsenvaltioissa vakiintuneisiin parhaisiin käytänteisiin.

1.7 ETSK on yhtä mieltä siitä, että tällaisten sopimusten tulisi sisältää ainakin seuraavat neljä keskeistä näkökohtaa, joista osapuolet voivat neuvotella vapaasti: 1) toimituksen yhteydessä maksettava hinta/hintamalli, 2) määrä, 3) toimitusten ajoitus toimituskaudella ja 4) sopimuksen kesto.

1.8 ETSK kannustaa perustamaan tuottajajärjestöjä ja toimialakohtaisia järjestöjä erityisesti tiettyihin uusiin jäsenvaltioihin, joissa sirpaleisella lypsykarja-alalla on erittäin hankala neuvotteluasema. ETSK tunnustaa lisäarvon, jota hedelmä- ja vihannesala saa sellaisista organisaatioista, jotka vahvistavat toimialan eri sidosryhmien yhteyksiä, sillä ne voivat parantaa tuotantoa ja markkinoita koskevaa tietämystä ja avoimuutta. Komitea katsoo myös, että mainitunsuuntainen kehitys voisi parantaa maidontoimitusketjun kokonaistoimintaa.

1.9 ETSK katsoo, että EU:n kilpailusääntöjen soveltamista maitoalan osalta on tarpeen selventää ja kehittää edelleen, jotta alkutuottajaorganisaatiot voivat hyötyä paremmasta neuvotteluasemasta.

1.10 ETSK korostaa, että avoimuuden kasvattaminen voi sujuvoittaa maidon tuotantoketjun toimintaa, mikä olisi hyödyllistä kaikkien toimijoiden kannalta. Komitea suhtautuu tässä yhteydessä myönteisesti HLG:n komissiolle antamiin suosituksiin, joilla varmistetaan, että avoimuus ei vääristä kilpailua sisämarkkinoilla.

1.11 ETSK suhtautuu komission tekemään työhön myönteisesti, mutta korostaa, että ehdotus ei ratkaise kaikkia maitoalan ongelmia.

2. Johdanto

2.1 Maidontuotannolla on erittäin tärkeä asema EU:ssa sekä taloudellisesta näkökulmasta – liikevaihto ja työpaikkojen lukumäärä – että maankäytön ja ympäristönsuojelun kannalta. Lisäksi todettakoon, että monilla, erityisesti vuoristoisilla tai epäsuotuisassa asemassa olevilla alueilla maidontuotanto on niitä harvoja tuotantotyyppisiä, joiden ylläpito ja kehittäminen ovat aidosti mahdollisia.

2.2 Maitoalalla on elintärkeä rooli elämänlaadun rakentamisessa Euroopassa. Se antaa panoksensa kuluttajien terveelliseen, vastuulliseen ja turvalliseen ravitsemukseen ja on lisäksi taloudellisesti tärkeä tekijä maaseudun kehittämisen ja ekologisen kestävyden kannalta.

2.3 Maidon tuotanto- ja jalostusaloilla on jäsenvaltioiden välillä suuria eroja. Tuotanto- ja jalostusmekanismit ovat eri jäsenvaltioissa hyvin erilaisia: yhdessä saattaa olla yksi pääasiallinen osuustoimintaorganisaatio, joka huolehtii myös maidon jalostuksesta, kun taas toisessa ääripäässä toimii suuri joukko yksityisiä tuottajia ja yksityisiä jalostusyrityksiä. Vuoteen 2015 mennessä kaikkein järjestäytyneimmässäkin ympäristössä toimivien tuottajien on pystyttävä valmistautumaan asianmukaisesti uuteen markkinatilanteeseen, joka syntyy, kun kiintiöt poistetaan. On syytä huomata, että mikäli julkinen valta (EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla) vetäytyy tuotannon hallintatehtävästä, alan sidosryhmillä on edessään aivan uudenlaiset olosuhteet sekä uusia asioita vastuullaan. Näissä oloissa tuottajien on oltava varmoja siitä, että ne saavat markkinoilta oikeudenmukaisen hinnan.

3. Taustaa

3.1 Lokakuussa 2009, vaikeassa maidon markkinatilanteessa perustettiin maitoalan korkean tason asiantuntijaryhmä (*High Level Expert Group on Milk*, "HLG") tarkastelemaan maito- ja maitotuotealan keskipitkän ja pitkän aikavälin järjestelyitä. Ryhmä tarkastelee sääntelykehystä ja auttaa vakauttamaan markkinoita ja tuottajien tuloja.

3.2 Asiantuntijaryhmä sai sekä suullisia että kirjallisia lausuntoja maidontuotantoketjun tärkeimmiltä eurooppalaisilta sidosryhmiltä (maaloustuottajat, jalostajat, kaupan toimijat, vähittäismyyjät ja kuluttajat). Palautetta saatiin myös tieteellisiltä asiantuntijoilta, kolmansien maiden edustajilta, kansallisilta kilpailuviranomaisilta sekä komissiolta.

3.3 Maaliskuun 26. päivänä 2010 järjestettiin lisäksi maitoalan sidosryhmien konferenssi, jossa toimitusketjun toimijoilla oli laajemmat mahdollisuudet ilmaista kantansa. Asiantuntijaryhmä antoi 15. kesäkuuta 2010 kertomuksensa, johon sisältyi maitoalan nykytilanteen arviointi sekä joukko suosituksia.

3.4 Asiantuntijaryhmä havaitsi toimitusketjussa (maaloustuottajat, jalostajat, jakelijat, vähittäismyyjät) suurta epätasapainoa

ja totesi lisäarvon jakautuvan epätasaisesti. Tilanne johtuu avoimuuden puutteesta, joustamattomuudesta ja ongelmista hintojen jakautumisessa toimitusketjussa.

3.5 Asiantuntijaryhmän laatimia kertomusta ja suosituksia tarkasteltiin neuvostossa, ja puheenjohtajan päätelmät hyväksyttiin 27. syyskuuta 2010 pidetyssä kokouksessa. Näissä päätelmissä komissiota kehoitetaan esittämään vuoden loppuun mennessä vastaus asiantuntijaryhmän neljään ensimmäiseen suositukseseen (sopimussuhteet, tuottajien neuvotteluvoima, toimialakohtaiset järjestöt ja avoimuus).

3.6 Tarkasteltavana olevassa komission ehdotuksessa käsitellään kaikkia neljää näkökohtaa eli sopimussuhteita, tuottajien neuvotteluvoimaa, toimialakohtaisia järjestöjä sekä avoimuutta, siltä osin kuin nykyisiä säännöksiä on niiden osalta tarpeen muuttaa.

3.7 Mitä tulee maidontuottajien ja meijereiden välisiin suhteisiin, keskittäminen toimituspuolella on usein paljon vähäisempää kuin jalostuspuolella. Tästä on seurauksena neuvotteluvoiman epätasapaino. Ehdotuksessa esitetään vapaaehtoisten kirjallisten sopimusten laatimista tuottajan ja meijerin kesken ennen raakamaidon toimittamista maataloustuottajalta meijeriin. Sopimuksessa määriteltäisiin keskeiset hintatekijät, toimituksen ajankohta ja määrät sekä sopimuksen kesto. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus määrätä sopimukset pakollisiksi alueellaan. Osuuskunnilta ei niiden erityisen luonteen vuoksi vaadittaisi sopimuksia, jos niiden perussääntöihin sisältyy samankaltaisia määräyksiä.

3.8 Toimitusketjun eri osien neuvotteluaseman tasapainottamiseksi ehdotuksessa esitetään maataloustuottajille mahdollisuutta neuvotella sopimusehdoista kollektiivisesti tuottajaorganisaatioiden välityksellä. Näille neuvotteluille asetettavien asianmukaisten määrällisten rajojen pitäisi antaa maataloustuottajille tasavertainen asema tärkeimpien meijerien kanssa, mutta ne säilyttävät samalla asianmukaisen kilpailun raakamaidon toimituksessa. Rajaksi ehdotetaan 3,5 prosenttia EU:n kokonaistuotannosta ja 33 prosenttia kansallisesta tuotannosta. Lisäksi asetetaan erityisiä takeita, jotta vältetään etenkin pk-yrityksille aiheutuva vakava haitta. Tuottajaorganisaatioiden olisi siksi oltava asetuksen (EY) N:o 1234/2007 122 artiklan mukaisesti hyväksyttäviä. Komissiolle olisi siirrettävä valta hyväksyä säädösvallan siirron nojalla annettavia delegoituja säädöksiä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan mukaisesti tuottajaorganisaatioiden liittojen hyväksymisedellytysten osalta.

3.9 Ehdotuksessa asetetaan lisäksi EU:n erityisiä sääntöjä koko toimitusketjun kattaville toimialakohtaisille järjestöille. Näillä organisaatioilla voisi olla hyödyllinen rooli tutkimuksessa, laadunparantamisessa, menekinedistämässä sekä parhaiden tuotantokäytänteiden ja jalostusmenetelmien yleistämisessä.

3.10 Ehdotetaan, että maitoalalla sovellettaisiin tarvittavin mukautuksin hedelmä- ja vihannesalalla toimivien toimialakohtaisten järjestöjen sääntöjä.

3.11 Toimialakohtaiset järjestöt voisivat edistää tuotantoa ja markkinoita koskevan tietämyksen ja avoimuuden parantamista, muun muassa julkaisemalla aiemmin tehdyissä raakamaidon toimitusta koskevista sopimuksista vahvistettuja hintoja ja määriä ja sopimusten kestoja koskevia tilastotietoja sekä toteuttamalla selvityksiä markkinoiden mahdollisesta tulevasta kehityksestä alueellisella tai valtakunnallisella tasolla.

3.12 Ehdotuksessa komissiolle siirretään toimivalta hyväksyä säädösvallan siirron nojalla annettavia delegoituja säädöksiä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan mukaisesti eräiden po. asetuksessa säädettyjen toimenpiteiden muiden kuin keskeisten osien täydentämiseksi tai muuttamiseksi. Olisi syytä määritellä osat, joiden suhteen kyseistä toimivaltaa voidaan harjoittaa, samoin kuin edellytykset, joita kyseiseen säädösvallan siirtoon on sovellettava.

3.13 Jotta voidaan varmistaa tarkasteltavana olevassa asetuksessa säädettyjen toimenpiteiden yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa, komissiolle olisi oltava valtuudet antaa täytäntöönpanosäädöksiä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 291 artiklan mukaisesti.

4. Yleistä

4.1 Ehdotuksella on tarkoitus parantaa maidontuottajan asemaa maidontuotantoketjussa sekä valmistella alaa markkina-suuntautuneempaan ja kestäväpohjaisempaan tulevaisuuteen.

4.2 Ehdotuksessa esitetään kirjallisten sopimusten laatimista maidontuottajien ja jalostajien välille sekä sopimusehdoista neuvottelemista kollektiivisesti tuottajaorganisaatioiden välityksellä maidontuottajien neuvotteluaseman tasapainottamiseksi tärkeimpiin jalostajatahoihin nähden. Lisäksi ehdotetaan EU:n erityisiä sääntöjä toimialakohtaisille järjestöille sekä toimia, joilla parannetaan avoimuutta markkinoilla. Samoin ehdotetaan, että toimia sovellettaisiin vuoteen 2020 asti ja että niistä laadittaisiin kaksi väliarviointia. Kollektiivisten neuvotteluiden kokoa koskevien asianmukaisten rajojen sekä muiden erityisten suojatoimenpiteiden pitäisi varmistaa se, että saavutetaan tavoite maidontuottajien neuvotteluaseman lujittamisesta ja turvataan samalla kilpailu ja suojellaan pk-yritysten etuja.

4.3 Kukin jäsenvaltio saa päättää itse, miten se käsittelee sopimussuhteita. Jäsenvaltio voi oman sopimusoikeudellisen järjestelmänsä mukaisesti päättää, asettaako se maataloustuottajien ja jalostajien välisten sopimusten käyttämisen pakolliseksi. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti, ja koska tilanteet vaihtelevat suuresti eri puolilla unionia, tällaisen päätöksen tulisi jatkossakin kuulua jäsenvaltioiden toimivaltaan.

4.4 ETSK on yhtä mieltä siitä, että tuottajien neuvotteluvoimaa on tarpeen lujittaa. Huomioon olisi kuitenkin otettava myös tilanteiden erilaisuus sekä kansalliset erityispiirteet.

4.5 ETSK katsoo, että delegoitujen säädösten yhteydessä tahtuvan säädösvallan siirron on aina oltava ajallisesti määritelty (mandaatti). Delegoituja säädöksiä tulisi lisäksi käyttää vain aloilla, joilla päätökset on tehtävä nopeasti.

4.6 Täytäntöönpanosäädöksiä olisi käytettävä, kun on toivottavaa, että täytäntöönpano olisi yhdenmukaista kaikissa jäsenvaltioissa.

4.7 ETSK pitää olennaisen tärkeänä, että sidosryhmien näkemyksiä kuullaan unionin säädösten laadintavaiheessa. Näin ollen on tärkeää, että jäsenvaltioiden asiantuntijoita konsultoidaan pyrittäessä sääntelemään epävakaita maitomarkkinoita. Tässä suhteessa on erittäin tärkeää varmistaa, ettei epävakaus aiheuta peruuttamatonta vahinkoa tuottajille EU:n maitoalalla. Näin ollen on selvää, että on tarpeen tarkastella lisäarvon nykyistä avoimempaa ja tasapuolisempaa jakautumista markkinatoimijoiden kesken. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota siihen, että tuottajien neuvotteluvoimaa on kasvatettava.

4.8 Muutamissa jäsenvaltioissa on tällä hetkellä toimialakohaisia järjestöjä, jotka hoitavat ko. tehtäviä EU:n lainsäädännön mukaisesti. Maidontuotantoketjussa esiintyvä epätasapaino kuitenkin rajoittaa niiden toiminnan tehokkuutta.

4.9 ETSK pitää kuitenkin selvänä, että komission ehdotukset eivät ratkaisisi kaikkia maitomarkkinoiden ongelmia eivätkä ne ole sovellettavissa maitoalan osuuskuntiin, joiden osuus maidontuotannosta on noin 58 prosenttia. ETSK pahoittelee, ettei meijeriteollisuus eivätkä suuret kauppa- ja eläintuotantoketjut kuulu nyt käsiteltävinä olevien ehdotusten piiriin, vaikka niillä on ratkaiseva rooli maitomarkkinoiden tasapainon määrittelyssä ja hinnanmuodostuksessa.

4.10 ETSK katsoo, että suunnitellut rajoitukset voivat osoittautua liian rajoittaviksi, kun otetaan huomioon maitoalan rakenne kansallisella tasolla, erityisesti pienimmissä jäsenvaltioissa. ETSK kehottaa komissiota tietyissä poikkeustapauksissa sallimaan kaikkien samalle meijerille maitoa toimittavien tuottajien ryhmittymisen ja tällä tavoin mahdollistamaan ostajan kokoon nähden asianmukaisten tuottajaryhmittymien muodostamisen.

4.11 Komissio aikoo lopettaa maidontuotannon hallinnoinnin ja siirtää vastuun ruohonjuuritason toimijoille, joten on ensiarvoisen tärkeää, että kyseiset toimijat saavat mahdollisimman kattavaa ja ajantasaista tietoa markkinakehityksestä, ja sen on oltava avointa. ETSK pitää näin ollen erittäin tärkeänä, että EU:n tasolla otetaan käyttöön tehokas seurantaväline, joka on ennakkoodellytys tuotannon jonkinasteiselle valvonnalle.

4.12 Todettakoon lisäksi, että uusien olosuhteiden vuoksi on keskeistä säilyttää markkinoiden hallintavälineet (kuten interventiot, yksityinen varastointi, vientituet), joiden on oltava toisaalta tehokkaita ja toisaalta nopeita ja helppoja panna täytäntöön.

5. Erityistä

5.1 ETSK antaa tunnustusta komissiolle sen erityisponnisteluista laatia parlamentin ja neuvoston tarkasteltavaksi ehdotus asetukseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta maito- ja maitotuotealan sopimussuhteiden osalta. ETSK pitää säädöstä sekä myönteisenä että oikea-aikaisena tämän maataloussektorin erityislohkon suurten haasteiden kannalta.

5.2 ETSK kuitenkin korostaa, että ehdotus ei voi ratkaista kaikkia maitoalan ongelmia. Jotta maidontuotantoketjun toimintaa voitaisiin sujuvoittaa entisestään, tulisi seurannalla varmistaa, että avoimuutta sovelletaan maidontuotantoketjun kaikissa vaiheissa (tuottajat, jalostajat, jakelijat, vähittäismyyjät).

5.3 EU:n maitoalan menestyminen vuoden 2015 jälkeen edellyttää erittäin tehokasta tuotantoa maidontuotantoyksiköiltä, joiden taloudellinen koko on asianmukainen ja joilla on korkeatasoista inhimillistä osaamista. Rakennemuutoksia tulee näin ollen jatkaa sekä maataloilla että meijereissä: on ensiarvoisen tärkeää, että maataloustuottajilla on käytettävissä tehokkaita, kilpailukykyisiä ja innovatiivisia meijereitä, jotka voivat hyödyntää markkinoiden tarjoamat mahdollisuudet mahdollisimman hyvin. Tulisi kiinnittää erityistä huomiota epäsuotuisassa asemassa oleviin alueisiin, joilla meijerit joutuvat tulemaan toimeen vaativammassa maantieteellisissä oloissa ja ovat siten muita epäedullisemmassa asemassa. Tässä yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota avoimeen, tehokkaaseen, alueelliseen tuotantoon, jolloin voidaan välikäsi vähentämällä huolehtia ympäristövaikutusten vähentämisestä, kuluttajien informoinnista ja tuotannon laadusta. Maitoalan tulisi kokonaisuutena keskittyä

tuottamaan korkealaatuisia, paljon lisäarvoa antavia tuotteita, ja joiden kotimarkkinat kasvavat ja joiden vientimahdollisuudet ovat hyvät.

5.4 ETSK katsoo, että asianomaiset jäsenvaltiot voivat antaa säännöksiä tehostaakseen ja vakauttaakseen sellaisten maitotuotteiden markkinoiden toimintaa, joiden markkinoinnissa käytetään asetuksen (EY) N:o 510/2006 mukaisia maantieteellisiä merkintöjä tai alkuperänimitysten suojaa.

5.5 Maitoalalla on eri jäsenvaltioissa enemmän eroja kuin muilla EU:n maataloussektorin lohkoilla. Tämä edellyttää enemmän joustoa EU:n politiikkojen täytäntöönpanossa. ETSK katsoo, että jäsenvaltioiden maitoalan rakennemuutos ja nykyaikaistaminen edellyttävät, että otetaan käyttöön maidon tuottajia ja jalostajia koskevia erityistoimia.

5.6 ETSK kehottaa komissiota reagoimaan kriiseihin nopeammin ja joustavammin. Maitoala on vuonna 2011 ilmasto- ja haasteista johtuen erittäin epävakaa, ja on mahdollista, että vuosien 2007–2009 kriisijakso toistuu. ETSK ehdottaakin, että komissio jatkaa maitoalan dynamiikan seurantaan tehdäkseen kaikkensa uuden tuhoisan maitokriisin ehkäisemiseksi.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maataloustuotteiden laatujärjestelmistä”

KOM(2010) 733 lopullinen – 2010/0353 COD

(2011/C 218/22)

Esittelijä: **José María ESPUNY MOYANO**

Euroopan parlamentti päätti 18. tammikuuta 2011 ja neuvosto 27. tammikuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset maataloustuotteiden laatujärjestelmistä

KOM(2010) 733 lopullinen – 2010/0353 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 5. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 82 ääntä puolesta 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa Euroopan komission aloitetta koota laatupakettiin kaikki maataloustuotteiden laatua koskevat unionin säädökset. Tällä tavoin alalle saadaan entistä johdonmukaisempi, kokonaisvaltainen politiikka, mikä puolestaan edistää lähtökohdaisesti nykyistä vahvemman ja dynaamisemman eurooppalaisen maatalouselintarvikesektorin aikaansaamista. Komitea pitää tärkeänä edistää eurooppalaisten tuotteiden laatua ja niiden lisäarvoa sekä kuluttajille annettavaa tietoa parantamalla alan väli- ja unionin lainsäädäntöä.

1.2 Komitea pitää myönteisinä yhteisön nykyisiä laatujärjestelmiä (suojattu alkuperänimitys, suojattu maantieteellinen merkintä ja aito perinteinen tuote) ja toteaa niiden olevan erinomaisia aloitteita eurooppalaisten tuotteiden edistämiseksi. Se, että tietyille tuotteille on myönnetty tällaisia laadunvarmennusmerkintöjä, antaa ETSK:n mielestä alueelle, viljelijälle ja tuottajalle todellista arvoa, mikä hyödyttää myös loppukäyttäjää. Lisäksi komitea yhtyy komission näkemykseen siitä, että merkinnät tukevat maaseudun kehittämissä politiikkaa. Komitea muistuttaa kuitenkin, että on tärkeää antaa eurooppalaisten tuotteiden laadulle ja eurooppalaiselle tuotantomallille tunnustusta sisämarkkinoiden lisäksi myös erityisesti ulkomarkkinoilla ja edistää kyseistä laatua. Komitea kehottaa tarkkuuteen kaikilla tasoilla, kun maatalouselintarviketuotteille myönnetään tunnustusta ja niiden kaupan pitämistä valvotaan ⁽¹⁾.

1.3 ETSK ilmaisee tyytyväisyytensä siihen, että suojattu alkuperänimitys ja suojattu maantieteellinen merkintä on säilytetty

erillisinä laatujärjestelminä. Komitea katsoo kuitenkin, että ehdotetut määritelmät ovat epäselvempiä kuin asetuksessa 510/2006 säädetyt määritelmät. Toisaalta komitea pahoittelee, ettei uudessa tekstissä eroteta toisistaan tuotannon kolmea vaihtelua (maataloustuotanto tai karjankasvatus – jalostus – käsittely) vaan mainitaan pelkästään ”tuotantovaihe”.

1.4 Aidon perinteisen tuotteen laadunvarmennuksen edellyttämien vaatimusten osalta ETSK katsoo, että tietyn tuotteen perinteisyyteen liittyy ehdotuksessa mainitun aikaperspektiivin lisäksi muita parametreja, kuten raaka-aineelle, tuotanto- tai jalostustavalle ominaiset erityispiirteet, alueella harjoitettu viljely sekä muut ominaisuudet ja tekijät. Aidot perinteiset tuotteet kehittyvät lisäksi jatkuvasti, minkä vuoksi ETSK ei ole samaa mieltä siitä, että vuosien määrä olisi perusluonteinen parametri tuotteen sisällyttämiseksi tähän kategoriaan.

1.5 ETSK katsoo, että aitojen perinteisten tuotteiden järjestelmän rajoittaminen vain rekisteröintiin, jonka yhteydessä varataan nimi, voi vähentää huomattavasti rekisteröintien määrää sekä merkitä monimuotoisuutta ja tietyn tuotteen perinteiden mukaista valmistusta palkitsevan väliseinän poistumista. ETSK ehdottaa, että siirtymäajan umpeuduttua komissio ehdottaisi järjestelmää, jossa voidaan säilyttää ennen nykyisen asetuksen voimaantuloa ilman nimen varaamista rekisteröidyt aidon perinteisen tuotteen nimitykset.

1.6 ETSK kehottaa antamaan mahdollisuuden harkita uudestaan vaihtoehtoa sisällyttää vapaaehtoisiin laatuilmaisuihin vuoristotuotteet ja antaa niille tunnustusta ⁽²⁾.

⁽¹⁾ EUVL C 18, 19.1.2011, s. 1–4, lausunto aiheesta ”Eurooppalaisen maatalous- ja elintarviketuotantomallin vahvistaminen” ja EUVL C 18, 19.1.2011, s. 5–10, lausunto aiheesta ”Yhteisön maatalousmalli: tuotannon laatu ja kuluttajille suunnattu viestintä kilpailukykytekoisina”.

⁽²⁾ EUVL C 120, 16.5.2008, s. 47–48, lausunto aiheesta ”Maatalouden tulevaisuudennäkymät erityisistä luonnonhaitoista kärsivillä alueilla (vuoristoalueet, saaret ja syrjäisimmät alueet”.

1.7 Laadun käsitettä olisi tulevaisuudessa laajennettava, ja kuluttajan olisi voitava erottaa entistä paremmin erilaiset kasvatustavat, kuten nykyisin kananmunien osalta voidaan jo tehdä. Lisäksi pakkausten mielikuvamainonnan (esim. laiduntavien lehmien kuvat tai viittaukset ”alppimaitoon”) olisi vastattava tuotesisältöä. ETSK odottaa komissiolta konkreettisia ehdotuksia näistä kysymyksistä.

1.8 ETSK kehottaa komissiota ehdottamaan asianmukaisia oheistoimenpiteitä, joilla helpotetaan unionin laatuajurjestelmiin osallistumisen edellyttämien teknisten vaatimusten noudattamista.

1.9 Komissio ehdottaa lisäsäntöjä, joilla täydennetään suojatun alkuperänimityksen tai suojatun maantieteellisen merkinnän myöntämiseen liittyviä tuote-eritelmiä ja vapaaehtoisia laatuilmaisuja. ETSK yhtyy näkemykseen siitä, että säännöt tulisi hyväksyä delegoitujen säädösten avulla.

1.10 Kaupan pitämistä koskeviin sääntöihin sisältyvän, maataloustuotteiden viljelypaikkaa ja karjataloustuotteiden alkuperää koskevan ilmoittamisen osalta ETSK kehottaa sisällyttämään kutakin tapausta varten laadittaviin vaikutustentarviointeihin konkreettisen kustannus-hyötyanalyysin. Tiettyjen maatalouselintarvikkeiden alkuperän ilmoitusvelvollisuutta käsitellään toisaalta parhaillaan kuluttajalle tiedottamista koskevassa asetusehdotuksessa, josta laadituissa tuoreimmista asiakirjoissa mainitaan jo tarve laatia tapauskohtainen vaikutustentarviointi. ETSK kehottaa jatkamaan työskentelyä näiden kahden säädöspaketin johdonmukaisuuden määrittämiseksi ja varmistamiseksi sekä välttämään niiden mahdollista päällekkäisyyttä.

1.11 ETSK korostaa, että suojatun alkuperänimityksen / suojatun maantieteellisen merkinnän saaneita tuotteita ainesosina sisältävien tuotteiden merkinnöistä annetut suuntaviivat sekä vapaaehtoiisiin laadunvarmennusjärjestelmiin sovellettavista parhaista käytänteistä annetut suuntaviivat ovat merkittäviä aloitteita, ja komitea kehottaa tukemaan niiden noudattamista.

2. Tiedonannon pääsisältö

2.1 Laatupaketilla on tarkoitus parantaa Euroopan unionin lainsäädäntöä maataloustuotteiden laatuasioissa sekä kansallisten ja yksityisten laadunvarmennusjärjestelmien toimivuutta, jotta järjestelmät olisivat yksinkertaisempia, avoimempia ja helpommin ymmärrettäviä, mukautettavissa innovaatioihin ja vähemmän hankalia tuottajien ja hallinnon kannalta.

2.2 Komissio julkaisi vuonna 2009 tiedonantonsa KOM(2009) 234 maataloustuotteiden laatu politiikasta, jonka strategiset suuntaviivat olivat seuraavat:

- Parannetaan maataloustuotteiden ominaisuuksista käytävää tiedonvaihtoa viljelijöiden, ostajien ja kuluttajien välillä.
- Parannetaan maataloustuotteiden laatua koskevien unionin toimintapoliittisten välineiden yhtenäisyyttä.
- Tehdään eri järjestelmien sekä merkintöjä koskevien vaatimusten ymmärtämisestä ja käytöstä helpompaa viljelijöille, tuottajille ja kuluttajille.

2.3 Laatu pakettiin sisältyvät seuraavat asiakirjat:

2.3.1 Ehdotus asetukseksi, jolla yksinkertaistetaan laatuajurjestelmien hallintoa kokoamalla ne yhteen säädösvalineeseen. Asetuksella varmistetaan välineiden keskinäinen johdonmukaisuus ja tehdään järjestelmistä sidosryhmille helpommin ymmärrettäviä.

2.3.2 Ehdotus asetukseksi kaupan pitämisen vaatimuksista. Asetuksella lisätään avoimuutta ja yksinkertaistetaan sovellettavia menettelyjä.

2.3.3 Suuntaviivat maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden vapaaehtoiisiin sertifiointiohjelmiin sovellettavista parhaista käytännöistä.

2.3.4 Suuntaviivat suojatun alkuperänimityksen (SAN) tai suojatun maantieteellisen merkinnän (SMM) saaneita tuotteita ainesosina sisältävien elintarvikkeiden merkinnöistä.

2.4 Alkuperänimitykset ja maantieteelliset merkinnät

Ehdotuksessa säilytetään maataloustuotteita ja elintarvikkeita koskeva järjestelmä ja lujitetaan sitä rajoittamatta viinien, väkivien juomien ja maustettujen viinien maantieteellisten merkintöjen järjestelmää. Lisäksi nykyinen rekisteröintimenetelmä lyhentää säädettyjä määräaikoja, annetaan virallisia tarkastuksia koskevia yhteisiä vähimmäissäntöjä ja säilytetään asetuksen soveltamisala (ihmisravinnoksi tarkoitetut tuotteet ja muut tuotteet).

2.5 Aidot perinteiset tuotteet (APT)

Säilytetään tämä varausjärjestelmä mutta poistetaan mahdollisuus varata nimiä ilman rekisteröintiä. Yksinkertaistetaan rekisteröintijärjestelmää, sovelletaan perinteisyyteen 50 vuoden perustetta ja rajoitetaan järjestelmä koskemaan valmisaterioita ja jalostettuja tuotteita.

2.6 Vapaaehtoiset laatuilmaisu

Asetukseen ehdotetaan lisättäväksi vapaaehtoiset laatuilmaisu, joiden tarkoituksena on tuoda esiin lisäarvoa antavia ominaispiirteitä ja tukea tiettyjä kaupan pitämistä koskevia erityissääntöjä (vapaana laidunnettu siipikarja, kukka-alkuperäinen hunaja, ensimmäisestä kylmäpuristuksesta saatu oliiviöljy) mukauttamalla ne EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen lainsäädäntökehukseen.

2.7 Kaupan pitämistä koskevat vaatimukset

Ehdotuksen mukaan perussääntönä on, että komissio hyväksyy kaupan pitämistä koskevat vaatimukset delegoiduilla säädöksillä. Kaikilla sektoreilla otetaan käyttöön oikeudellinen perusta, jonka mukaan merkinnässä on ilmoitettava kunkin sektorin erityispiirteiden mukainen tuotantopaikka. Asiaa tutkitaan tapauskohtaisesti ja tarkastelu aloitetaan maitoalalta.

2.8 Toissijaisuusperiaate

Tarkoituksena on taata, että järjestelmien piiriin kuuluvat, lisäarvoa tuovat nimet ja ilmaisut saavat samanlaisen suojan kaikissa EU:n jäsenvaltioissa ja ettei kuluttajia johdeta harhaan tai ettei unionissa käytävälle kaupalle aseteta esteitä. Oikeudet määrätään tehokkaasti ja tuloksellisesti EU:n tasolla. Sen sijaan hakemukset käsitellään ja niitä arvioidaan jäsenvaltiossa, jossa se voidaan tehdä tehokkaammin ja tuloksellisemmin.

2.9 Suhteellisuusperiaate

Jotta laatujärjestelmät ovat varmasti uskottavia ja niiden vaatimuksia noudatetaan, tuottajien on sitouduttava ottamaan harteilleen järjestelmien edellyttämät taakat ja pitäydyttävä niiden laadussa, mikä antaa heille oikeuden liittyä haluamaansa järjestelmään. Nämä osallistumis- ja valvontaehdot ovat oikeasuhtaisia takaamaan järjestelmien mukaisen laadun.

3. Yleistä

3.1 Laatupaketin myötä otetaan ensi kertaa käyttöön kokonaisvaltainen politiikka, joka kattaa yhteisön järjestelmät ja maataloustuotteiden lisäarvoon liittyvät laatuilmaisut sekä kaupan pitämistä koskevat vaatimukset. Paketti sisältää niin ikään kahdet suuntaviivat vapaaehtoisista laadunvarmistusjärjestelmistä sekä SAN- ja SMM-nimitysten käytöstä tuotteiden ainesosissa. ETSK pitää arvossa viimeksi kuluneiden kolmen vuoden aikaisia komission pyrkimyksiä luoda nykyisistä, hajanaisesti alakohtaisesti laadituista lukuista säädöstekeistä käsin tällainen kunnianhimoinen yhtenäinen järjestelmä.

3.2 Komission mukaan Euroopan maatalous- ja elintarviketuotannon voimavara piilee monimuotoisuudessa, tuottajien osaamisessa sekä tuotantoon käytettävässä maaperässä ja tuotantoalueissa. ETSK suhtautuu myönteisesti tähän väitteeseen. Komitea yhtyy niin ikään siihen, että yhteisön laatujärjestelmät edistävät tuotannon monipuolistamista, suojaavat tuotteita vääränlaiselta käytöltä tai jäljittelyltä sekä auttavat kuluttajia tuntemaan tuotteiden ominaisuudet ja ominaispiirteet. ETSK kannattaa laatujärjestelmiä, sillä ne ovat erinomaisia aloitteita eurooppalaisten tuotteiden edistämiseksi. Komitea muistuttaa kuitenkin, että on tärkeää tunnustaa kyseisten tuotteiden ominaisuudet kansainvälisesti. Ei riitä, että tietoisuutta eurooppalaisesta laadusta parannetaan vain sisämarkkinoilla, vaan asiaa on edistettävä myös muilla markkinoilla, jos Euroopan maatalous ja elintarvikkeiden jalostus on määrä säilyttää ja niitä on tarkoitus kehittää. ETSK:n mielestä onkin tärkeää puolustaa eurooppalaista tuotantomallia sekä tarvetta yhdenvertaistaa EU:n tuotteiden ja kolmansista maista peräisin olevien tuotteiden kaupan pitämisen ehdot laadun, terveystekijöiden, ympäristönäkökohdientien ja eläinten hyvinvoinnin osalta, kuten neuvoston puheenjohtajavaltio on jo todennut päätelmissään, jotka se on antanut Euroopan komission tiedonannosta ”Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020”.

3.3 Maataloustuotteiden laatujärjestelmät tuovat tuotantoalueelleen lisäarvoa sekä auttavat omalta osaltaan vastaamaan maatalous- ja jalostustoiminnan monimuotoisuuden säilyttämisen ja

kilpailukyyn lisäämisen asettamaan haasteeseen. Näin ne edistävät maaseudun kehittämissä politiikkojen tavoitteiden saavuttamista. Nämä näkökohdat sisältyvät komission tiedonantoon ”Yhteinen maatalouspolitiikka vuoteen 2020” (KOM(2010) 672). ETSK on hyvillään siitä, että nämä politiikat ovat keskenään johdonmukaisia, ja kehottaa huolehtimaan, että nyt annettava asetus maataloustuotteiden laatujärjestelmistä vastaa niin ikään johdonmukaisesti muissa politiikoissa, kuten Eurooppa 2020 -strategiassa, asetettuja painopisteitä (lisäarvon tuottaminen, innovoinnin edistäminen, tuotannon kilpailukyyn parantaminen, ympäristön kunnioittaminen, resurssien tehokas käyttö jne.). Samoin komitea kehottaa huolehtimaan siitä, että asetus vastaa yhtenäismarkkinoiden haasteita (yritysten voimakas, kestävä ja oikeudenmukainen kasvu ja sisämarkkinoiden toiminnan tehostaminen) ja että se on johdonmukainen niiden politiikkojen tavoitteiden kanssa, joiden keskipisteenä ovat kuluttajien suojeleminen ja kuluttajille tiedottaminen, kilpailukyky ja ulkomarkkinat.

3.4 ETSK korostaa, että SAN-/SMM-nimityksen saaneita tuotteita ainesosina sisältävien tuotteiden merkinnöistä annetut suuntaviivat (EUVL C 341, 16.12.2010, s. 3) on merkittävä aloite, ja kehottaa tukemaan niiden noudattamista.

3.5 Komitea suhtautuu niin ikään myönteisesti komission ehdotukseen suuntaviivoiksi vapaaehtoisia sertifiointiohjelmia koskevista parhaista käytännöistä (EUVL C 341, 16.12.2010, s. 5). Sääntöjä vastaamattomien merkinnöiden varustettujen maataloustuotteiden myynti on viime vuosina lisääntynyt, mikä on johtanut eettisiä, sosiaalisia ja ympäristövaatimuksia koskeviin pohdintoihin. Kuten komissio toteaa, myös toimitusketjua sitovien sopimusten on oltava entistä luotettavampia, avoimempia ja selkeämpiä. Komitea on kehottanut komissiota laatimaan tällaiset suuntaviivat, ⁽³⁾ joten se pyytää kaikkia maataloustuotteiden laadunvarmennusjärjestelmien parissa nykyisin työskenteleviä organisaatioita tarkistamaan menettelynsä, jotta ne vastaisivat mahdollisimman tarkasti parhaista käytänteistä annettuja suuntaviivoja.

4. Erityistä

4.1 Suojatut alkuperänimitykset (SAN) ja suojatut maantieteelliset merkinnät (SMM)

4.1.1 ETSK toteaa hyvillään, että molemmat laatujärjestelmät on säilytetty, mutta pahoittelee, ettei uudessa määritelmäehdotuksessa ole enää mainintaa tuotannon kolmesta vaiheesta (maataloustuotanto tai karjankasvatus – jalostus – käsittely).

4.1.2 ETSK myöntää, että tällaiset maataloustuotteet edistävät perinteisten tuotantotapojen jatkamista ja ympäristön vaalimista, mistä hyötyvät sekä tuottajat ja jalostajat että kuluttajat. Näiden laatujärjestelmien tunnustaminen tukee lisäksi alueen maaseutukehittämistä, kun väestö pysyy alueella, sen elinehdot ja elämänlaatu paranevat, työnsaantimahdollisuudet ja yritystoiminta vakiintuvat ja lisääntyvät ja samalla edistetään luonnonvarojen hyötykäyttöä.

⁽³⁾ EUVL C 28, 3.2.2006, s. 72–81, lausunto aiheesta ”Eettinen kauppa ja takeet kuluttajille antavat ohjelmat”.

4.1.3 SAN- tai SMM-nimityksen saadakseen tuottajien on täytettävä tuote-eritelmä. Ehdotuksen mukaan komissio voi delegoiduilla säädöksillä antaa lisää tuote-eritelmiä koskevia sääntöjä varmistaakseen, että tuote-eritelmiä saavat tiedot ovat asianmukaisia ja lyhyesti esitettyjä. Suojattujen maantieteellisten merkintöjen osalta ETSK katsoo, että tuoteselosteessa tulee ilmoittaa käytetyn maataloustuotteen tuotantopaikka, jos se on eri kuin jalostuselintarvikkeen alkuperäpaikka.

4.1.4 ETSK kannattaa sitä, että jäsenvaltiot ryhtyvät hallinnollisiin ja oikeustoimiin estääkseen tai ehkäistäkseen SAN- tai SMM-nimitysten laittoman käytön ja että ne voivat ryhtyä toimiin myös tuottajaryhmien pyynnöstä.

4.2 Aidot perinteiset tuotteet

4.2.1 ETSK pitää myönteisenä sitä, että aidot perinteiset tuotteet on säilytetty yhtenä tiettyjen tuotteiden laatujärjestelmistä, sillä ne ovat ainut tapa tunnustaa tietyistä jäsenvaltiosta peräisin olevat ja sen perinteeseen kuuluvat tuotteet.

4.2.2 Aidon perinteisen tuotteen laadunvarmennusperusteiden osalta ETSK katsoo, että tällaisten tuotteiden järjestelmän rajoittaminen vain rekisteröintiin, jonka yhteydessä varataan nimi, voi vähentää huomattavasti rekisteröintien määrää sekä merkitä monimuotoisuutta ja tietyn tuotteen perinteidenmukaista valmistusta palkitsevan välineen poistumista. ETSK ehdottaa, että siirtymäajan umpeuduttua komissio ehdottaisi järjestelmää, jossa voidaan säilyttää ennen nykyisen asetuksen voimaantuloa ilman nimen varaamista rekisteröidyt aidon perinteisen tuotteen nimitykset. Toisaalta tietyn tuotteen perinteisyyteen liittyy ehdotuksessa mainitun aikaperspektiivin lisäksi muita parametreja, kuten raaka-aineelle, tuotanto- tai jalostustavalle ominaiset erityispiirteet, alueella harjoitettu viljely sekä muut ominaisuudet ja tekijät. Niinpä komitea ehdottaa, ettei tuotetta identifioitaisi aidoksi perinteiseksi tuotteeksi pelkästään vuosimäärän perusteella.

4.3 Laatujärjestelmän merkinnät ja tunnukset sekä tuottajien asema

4.3.1 Ehdotetun asetuksen mukaan tuottajaryhmät voivat omalta osaltaan varmistaa markkinoilla olevien tuotteiden laadun, toteuttaa tiedotus- ja myynninedistämistoimia, taata tuotteiden vastaavan niiden tuote-eritelmiä ja ryhtyä toimenpiteisiin, joilla järjestelmien toimintaa voidaan parantaa. ETSK kannattaa tällaista järjestelmän parantamista ja on siitä hyvillään, sillä se vahvistaa ja selkiyttää kyseisten ryhmien roolia. Komitea tukee niin ikään sitä, että lisätään ryhmien osallistumista sekä markkinatarjonnan hallinnointiin että sellaisten kysymysten käsitteilyyn, jotka liittyvät SAN- ja SMM-nimitysten käyttöön tuotteiden ainesosissa. Komitea kehottaa kuitenkin huolehtimaan siitä,

ettei kyseinen mahdollisuus rajoita tuottajaorganisaatioista ja toimialakohtaisista organisaatioista annettussa asetuksessa (EY) N:o 1234/2007 säädettyjen erityissäännösten soveltamista. ETSK ilmaisee toisaalta tyytyväisyytensä siihen, että SAN-, SMM- tai APT-tuotteita valmistavat, varastoivat tai kaupan pitävät toimijat ovat virallisen valvonnan alaisia.

4.4 Lisätiedot kattavamman laatupolitiikan toteuttamiseksi

4.4.1 ETSK katsoo, että laadusta puhuttaessa olisi esitettävä tulevaisuudessa myös konkreettisempia tietoja esimerkiksi eläinten elinoloista (mm. kasvatus ulkona, olkien käyttö). Eriyttäminen näiden seikkojen perusteella olisi mielekästä, jotta kuluttaja pystyisi paremmin erottamaan eri tuotantomuodot, ja se olisi tarpeen myös teollisten tuotantomuotojen erottamiseksi pienimuotoisemmasta tuotannosta. Myönteisenä esimerkkinä tästä voidaan mainita menestyksekkäästi toteutettu kananmunien merkintä. Komissiota pyydetään esittämään ehdotuksia myös muiden eläinten kasvatusaloilta.

4.4.2 Pakkauksissa voidaan nykyisin lisäksi antaa tietoja, joiden avulla kuluttajille luodaan mielikuva tietyistä laatuominaisuuksista ilman, että tuotteella on niitä tosiasiaa oltava. Esimerkiksi maitopakkausissa voi olla kuvia laiduntavista lehmistä, vaikkei ole takeita siitä, että maito on varmasti ulkolaidunnuksessa olevien lehmien maitoa, tai maitoa voidaan markkinoida ”alppimaitona”, vaikkei se ole peräisin alppialueelta vaan esimerkiksi Unkarista. Sama pätee ”Schwarzwaldin kinkkuun”: niistä suurin osa vain savustetaan Schwarzwaldin alueella, mutta itse liha tuotetaan muualla. ETSK pitää tällaista harhaanjohtavana: kyse on sellaisen ominaisuuden lavastamisesta, jota tuotteella ei ole, ja siten kuluttajan pettämisestä. Komitea kaipaa komission ehdotuksiin selvää kannanottoa siihen, miten tällainen käytäntö aiotaan estää.

4.5 Haku- ja rekisteröintimenettely

4.5.1 Komissio tekee ehdotuksia, joilla pyritään lyhentämään rekisteröintimenettelyn kestoa. ETSK on yhtä mieltä siitä, että ehdotukset saattavat merkitä tiettyjä parannuksia. Sen osalta, että hakemusten julkaisemisesta kuukausittain luovutaan, ETSK kehottaa kuitenkin harkitsemaan mahdollisuutta jatkaa hakemusten julkaisemista kuukausittain, mikä helpottaa niiden seurantaa varsinkin, kun vastaväitteiden esittämiselle varattavaa aikaa ehdotetaan lyhennettäväksi vain kahteen kuukauteen.

4.5.2 Toisaalta ehdotetaan takuuta siitä, ettei yleisnimityksiä voida rekisteröidä SAN- tai SMM-nimityksiksi. ETSK katsoo, että ehdotusta olisi tiukennettava ja siihen olisi lisättävä asianmukainen arviointi kansallisella ja yhteisön tasolla.

Bryssel 5. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta kaupan pitämisen vaatimusten osalta”

KOM(2010) 738 lopullinen – 2010/0354 COD

(2011/C 218/23)

Esittelijä: **Antonio POLICA**

Euroopan parlamentti päätti 27. tammikuuta 2011 ja neuvosto 18. tammikuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan 2 kohdan sekä II osaston osalta myös 118 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta kaupan pitämisen vaatimusten osalta

KOM(2010) 738 lopullinen – 2010/0354 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 152 puolesta ja 5 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

1. Tiivistelmä komitean huomioista ja suosituksista

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen johdonmukaisesta maataloustuotteiden laatu- ja ympäristöpolitiikasta, jonka tavoitteena on auttaa viljelijöitä välittämään parempaa tietoa maataloustuotteiden laadusta, ominaispiirteistä ja ominaisuuksista ja taata asianmukainen kuluttajavälitys. Lisäksi komitea on vakuuttunut, että laatu- ja ympäristöpaketti voi osaltaan lisätä työllistymistä ja yritystoimintamahdollisuuksia maaseutualueilla estämällä autioitumista sekä edistämällä kulttuuristen erityispiirteiden säilyttämistä, ihmisten ja ympäristön välisen suhteen parantamista ja luonnonvarojen entistä parempaa hallinnointia.

1.2 Komitea kannattaa maataloustuotteiden erityispiirteet huomioonottavien järjestelmien (alkuperänimitykset, suojatut maantieteelliset merkinnät, aidot perinteiset tuotteet) parantamista siten, että niiden ehtoja yksinkertaistetaan ja järkevöitetään ja mallia vahvistetaan. Komitea toivoo lisäksi, että suojaa epäreiluja kauppatoimia vastaan vahvistetaan, ja katsoo, että kaupan pitämisen vaatimusten yleinen soveltaminen edistää osaltaan tällaista kehitystä.

1.3 ETSK katsoo aiempien lausuntojensa⁽¹⁾ tapaan, että jäljitettävyyden eli mahdollisuuden seurata tuotetta läpi tuotantoketjun tuotannosta myyntiin on tärkeä väline, joka mahdollistaa kaikkien niiden ehtojen tehokkaan toteuttamisen, jotka hyväksytään erityisten kaupan pitämisen vaatimusten tultua voimaan. Tiedon

antaminen merkinnöissä ei yksinään riitä, vaan on varmistettava myös mahdollisuus vertailla niissä esitettyjä tietoja objektiivisesti.

1.4 Sen ohella, että varmistetaan tietojen totuudenmukaisuus tehokkaiden jäljitettävyydsvälineiden avulla, on myös lisättävä niiden tehokkuutta ja varmistettava se antamalla merkinnöissä selkeitä, täydellisiä ja ymmärrettäviä tietoja ja pyrkimällä oikeanlaiseen tasapainoon ottaen huomioon kuluttajien oikeus täydellisiin tietoihin ja kirjasinkokoon liittyvä merkintöjen luettavuus. Näin voidaan välttää tietojen liiallinen mutkikkuus, teknisyys ja pituus, jotka saattavat johtaa kuluttajia harhaan tai vaikeuttaa siten, ettei tietoja lueta lainkaan.

1.5 Tarkastusten asianmukaisuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi suositellaan, että myös laskuissa ja yleisesti kaikissa tuotteisiin liittyvissä asiakirjoissa mainitaan perustiedot, jotka sisältyvät ala- tai tuotekohtaisiin kaupan pitämisen vaatimuksiin. Erityistä huomiota tulee kiinnittää kolmansista maista unioniin tuotaviin tuotteisiin, jotta voidaan torjua ja ehkäistä epäreiluja kauppatoimia.⁽²⁾

1.6 Valvontaverkoston tarvitetaan, jotta voidaan tarkistaa, ovatko tuotteet nykyisten ja uusien sääntöjen mukaisia, ja selvittää asianmukaisia hallinnollisia seuraamuksia, mikäli kaupan pitämisen vaatimuksia on rikottu. Sen lisäksi olisi toteutettava toimia ja aloitteita alan toimijoiden vastuullisuuden lisäämiseksi ja sääntöjen kunnioittamisen kulttuurin levittämiseksi yhä laajemmalle.

⁽¹⁾ ”Yhteisön maatalousmalli: tuotannon laatu ja kuluttajille suunnattu viestintä kilpailukykytekijöinä”, EUVL C 18, 19.1.2011, s. 5–10.

⁽²⁾ ”Tuotujen maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden terveysturva”, EUVL C 100, 30.4.2009, s. 60–64.

1.7 Komitea katsoo, että delegoitujen säädösten käyttäminen kaupan pitämisen vaatimusten vahvistamiseksi noudattaa Lisabonin sopimukseen sisältyvän lainsäädännön yksinkertaistamisen tavoitetta ja on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklan mukaista. Lisäksi se noudattaa komission tähän asti soveltamaa lähestymistapaa, ja komitea on sen hyväksynyt vastaavissa tapauksissa⁽³⁾. Kyseistä välinettä suositellaan kuitenkin käytettäväksi harkiten, sillä jos sitä ei hyödynnetä valikoidusti ja erityispiirteet huomioon ottaen, se saattaa aiheuttaa häiriöitä aloilla, joilla jo sovelletaan täsmällisiä kaupan pitämisen vaatimuksia. Tämä koskee ennen kaikkea tuoreita hedelmiä ja vihanneksia.⁽⁴⁾

1.8 Merkinnöissä pakollisesti annettaviin tietoihin liittyen on ilman muuta myönteistä, että otetaan käyttöön oikeudellinen perusta ”maataloustuotannon paikan”⁽⁵⁾ pakolliselle merkinnälle kaikilla aloilla. Tämä vastaa kuluttajien odotuksia avoimuudesta ja tiedonsaannista, ja sillä vältetään näin muut, mahdollisesti harhaanjohtavat viittaukset. Sen sijaan määrittely tapauskohtaisesti ”asianmukaisella maantieteellisellä tasolla” ei vaikuta kovin johdonmukaiselta. Olisi ennemminkin suotavaa, kuten komitea on jo osin toivonut aiemmin⁽⁶⁾, että merkinnässä ilmoitettaisiin ”maataloustuotannon paikka”, jolla tarkoitetaan viljely- tai kasvatuspaikkaa, tai maa, josta jalostamaton tai jonkin elintarvikkeen valmistuksessa käytetty maataloustuote on peräisin.

1.9 Parlamentti ja neuvosto ovat ilmoittaneet selkeästi olevansa valmiita sääntelemään Euroopan kansalaisille suunnattuja peruselintarvikkeita ja suojelemaan niitä lainsäädännön keinoin: unioni on tehnyt alalla jo aiemmin paljon työtä, ja sillä on laajat tekniset ja oikeudelliset valmiudet jatkaa tätä työtä. Komitea vastustaa etenkin mukautumista⁽⁷⁾ muissa kansainvälisissä organisaatioissa hyväksytyihin asiaankuuluviin kaupan pitämisen vaatimuksiin automaattisesti ilman ennakkoarviointia ja -analyysia, jonka avulla voidaan varmistaa niiden tehokkuus ja johdonmukaisuus uudessa sääntelyjärjestelmässä.

1.10 Komitea kannattaa ehdotuksen oikeudellisiin periaatteisiin kuuluvaa suhteellisuusperiaatetta, mutta on huolissaan siitä, että sen soveltaminen vapaaehtoisten laatuilmaisujen alalla saattaa johtaa vähemmän sitoviin tarkastuksiin ja vaatimusten noudattamisen tason laskuun. Tavoitteena tulisi olla byrokration yksinkertaistaminen ja vähentäminen kuitenkin niin, että samalla säilytetään asianmukainen, kuluttajia suojaava tarkastusjärjestelmä.

1.11 Ehdotukseen sisältyvät toimenpiteet olisivat tehokkaampia, jos niistä levitetäisiin laajasti tietoa kuluttajille suoraan ja alakohtaisten järjestöjen kautta. Tiedotusvälineitä käytetään yleisesti myynnin edistämiseen, mutta ei riittävästi siihen, että unionin kansalaiset saisivat entistä paremmin tietoa heitä suojaavista säännöistä ja pystyisivät tekemään entistä tietoisempia ostovalintoja.

⁽³⁾ ”Maaseuturahaston tuki maaseudun kehittämiseen – YMP:n suorat tukijärjestelmät”, EUVL C 107, 6.4.2011, s. 30–32.

⁽⁴⁾ Asetus (EY) N:o 1580/2007 sellaisena kuin se on muutettuna komission asetuksella (EY) N:o 1221/2008.

⁽⁵⁾ KOM(2010) 738 lopullinen, 112 e artiklan 3 kohdan c alakohta.

⁽⁶⁾ EUVL C 77, 31.3.2009, s. 81, kohta 1.3, ja EUVL C 354, 28.12.2010, s. 35, kohta 5.5.18.

⁽⁷⁾ KOM(2010) 738 lopullinen, 112 b artiklan 3 kohta ja liite XII b.

2. Johdanto: komission asiakirja

2.1 Laatupaketin tarkoituksena on parantaa sekä maataloustuotteiden laadusta annettua unionin lainsäädäntöä että kansallisten ja yksityisten laadunvarmennusjärjestelmien toimintaa, jotta ne olisivat yksinkertaisempia, avoimempia ja ymmärrettävämpiä, mukautettavissa innovaatioihin ja vähemmän hankalia tuottajien ja hallinnon kannalta.

2.1.1 Laatupaketti nivoutuu harmonisesti unionin muihin politiikkoihin. Komission hiljattain antamassa tiedonannossa maatalouspolitiikasta vuoden 2013 jälkeen otettiin esille muun muassa vaatimus säilyttää monipuolinen maataloustoiminta maaseutualueilla ja parantaa kilpailukykyä. Myös tiedonannossa ”Eurooppa 2020 – Älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategia” mainitaan unionin painopisteitä määriteltäessä, että talouden kilpailukyvyyn lisääminen on strateginen tavoite ottaen huomioon, että laatu on yksi Euroopan maatalouden kilpailukyvyyn vahvuuksista.

2.2 Komissio julkaisi vuonna 2009 tiedonannon maataloustuotteiden laatupolitiikasta (KOM(2009) 234 lopullinen), jossa määriteltiin seuraavat strategiset suuntaviivat:

— Parannetaan maataloustuotteiden ominaisuuksista käytävää tiedonvaihtoa tuottajien, ostajien ja kuluttajien välillä.

— Parannetaan maataloustuotteiden laatua koskevien Euroopan unionin toimintapolitiittisten välineiden yhtenäisyyttä.

— Vähennetään monimutkaisuutta ja tehdään eri järjestelmien ja merkintävaatimusten ymmärtämisestä ja käytöstä helpompaa viljelijöille, tuottajille ja kuluttajille.

2.3 Laatupakettiin sisältyvät seuraavat asiakirjat:

2.3.1 Ehdotus asetukseksi laatujärjestelmien hallinnoinnin yksinkertaistamiseksi siten, että järjestelmät kootaan yhteen säädökseen. Asetuksella varmistetaan johdonmukaisuus välineiden kesken ja tehdään järjestelmistä sidosryhmille helpommin ymmärrettäviä.

2.3.2 Ehdotus asetukseksi kaupan pitämistä koskevista vaatimuksista, jolla pyritään lisäämään avoimuutta ja yksinkertaistamaan sovellettavia menettelyjä.

2.3.3 Suuntaviivat maataloustuotteiden ja elintarvikkeiden sertifiointiohjelmien laatimista ja toimintaa koskevista parhaista käytännöistä.

2.3.4 Suuntaviivat suojatun alkuperänimityksen (SAN) ja suojatun maantieteellisen merkinnän (SMM) saaneita tuotteita ainesosina sisältävien elintarvikkeiden merkinnöistä.

2.4 Alkuperänimitykset ja maantieteelliset merkinnät:

Ehdotuksessa säilytetään maataloustuotteita ja elintarvikkeita koskeva laatujärjestelmä ja lujitetaan sitä, mutta viinien, väkevien juomien ja maustettujen viinien maantieteellisten merkintöjen järjestelmää ei yhdennetä tähän järjestelmään. Lisäksi nykyistä rekisteröintimenettelyä lyhennetään, otetaan käyttöön yhteiset vähimmäissäännöt virallisista tarkastuksista ja säilytetään asetuksen soveltamisala ennallaan (ihmisravinnoksi tarkoitettut maataloustuotteet ja tietyt muut tuotteet).

2.5 Aidot perinteiset tuotteet:

Ehdotuksessa säilytetään mahdollisuus nimen varaukseen, mutta mahdollisuus rekisteröintiin varaamatta nimeä poistuu. Rekisteröintijärjestelmää yksinkertaistetaan, perinteellisyyden edellytykseksi asetetaan 50 vuotta ja järjestelmä rajoitetaan koskemaan valmisaterioita ja jalostettuja tuotteita.

2.6 Vapaaehtoiset laatuilmaisut:

Ehdotuksen tavoitteena on sisällyttää asetukseen vapaaehtoiset laatuilmaisut, joiden tarkoituksena on tuoda esille tuotteelle lisäarvoa tuovia ominaisuuksia, sekä tukea eräitä kaupan pitämisen erityisiä vaatimuksia (vapaana kasvatetun siipikarjan liha, kukkahunaja, ensimmäisestä kylmäpuristuksesta saatu oliiviöljy) mukauttamalla ne EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen lainsäädäntökehykseen.

2.7 Kaupan pitämisen vaatimukset:

Ehdotuksen mukaan yleisenä sääntönä on, että komissio hyväksyy kaupan pitämistä koskevat vaatimukset delegoiduilla säädöksillä. Kaikilla sektoreilla otetaan käyttöön oikeudellinen perusta, jonka mukaan merkinnässä on ilmoitettava kunkin sektorin erityispiirteiden mukainen tuotantopaikka asianmukaisella maantieteellisellä tasolla. Asiaa tutkitaan tapauskohtaisesti ja tarkastelu aloitetaan maitoalalta.

2.8 Ehdotuksen mukaan kaikkien järjestelmien tarkastuksista vastaavat ensisijaisesti kansalliset toimivaltaiset viranomaiset. Yksittäisten jäsenvaltioiden toteuttamia tarkastuksia on lisäksi valvottava korkeimmalla mahdollisella eli unionin tasolla, jotta elintarvikelainsäädäntöön liittyvien järjestelmien uskottavuus säilyy koko Euroopan unionissa kyseisessä asetuksessa säädettyjen periaatteiden mukaisesti.

3. Yleistä

3.1 Komission ehdotuksen tarkoituksena on antaa tuottajille sopivat välineet, joilla kuluttajille voidaan välittää tietoa tuotteen ominaispiirteistä ja tuotannon ominaisuuksista ja suojata heitä epäreiluilta kauppatavoilta. Ehdotus on merkittävä askel eteenpäin laatua koskevilla päätöksillä.

3.2 Jäljitettävyyden on tärkeä väline, jonka avulla tuotetta voidaan seurata tuotantoketjussa, ja se tarjoaa merkinnöissä annettavien tietojen rinnalla kuluttajille myös selkeitä, täydellisiä ja

ymmärrettäviä tietoja kaupan pidettävästä tuotteesta. Jäljitettävyyden koostuu siis prosesseista ja kuljetuksista todisteina olevista sertifioinneista, rekisteröinneistä ja kaupallisista asiakirjoista, jotka kaikilla tuotantoketjuun osallistuvilla tulee olla hallussaan ja jotka niiden tulee esittää valvontaelinten mahdollisesti niitä pyytäessä.

3.3 Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on tehtävä riskianalyysin perusteella tarkastuksia varmistaakseen, että tuotteet ovat nykyisten ja uusien sääntöjen mukaisia, ja sovellettava asianmukaisia hallinnollisia seuraamuksia. Komitea suosittelee tehokkaan valvontaverkoston ylläpitämistä siten, että laajennetaan ja käytetään niiden kansallisten valvontaviranomaisten toimivaltuuksia, jotka jo nyt huolehtivat kaupan pitämisen vaatimusten noudattamisesta aloilla, joille tällaisia vaatimuksia on asetettu.

3.4 Tarkastusjärjestelmän puitteissa toteutettavan, myös analyysijä käyttävän valvonnan lisäksi suositetaan toteutettavaksi toimia ja aloitteita alan toimijoiden vastuullisuuden lisäämiseksi ja sääntöjen kunnioittamisen kulttuurin levittämiseksi yhä laajemmalle.

3.5 Merkinnässä pakollisesti ilmoitettavan maataloustuotannon paikkaan liittyen ehdotus on liian yleisluonteinen, sillä sen mukaan se on määriteltävä tapauskohtaisesti asianmukaisella maantieteellisellä tasolla. Jos tämä kriteeri säilytetään, eteen voi tulla ääritilanne, jossa elintarvikkeen merkinnässä mainitaan vain yleisesti "tuotettu EU:ssa". Tämä jättäisi ulkopuolelle kolmansista maista peräisin olevat tuotteet, mutta ei olisi kuitenkaan missään nimessä yhteensopiva suunnitteilla olevissa kaupan pitämisen vaatimuksissa tavoitteena olevan kuluttajille tiedottamiseen ja avoimuuteen tähtäävän kunnioitettavan pyrkimyksen kanssa.

3.6 Delegoitujen säädösten yleinen käyttö, sellaisena kuin se sisältyy ehdotukseen kaupan pitämisen nykyisten ja uusien vaatimusten muuttamisesta ja lisäämisestä, ei anna vielä mahdollisuutta arvioida käsiteltävää kokonaisuutta riittävän syvällisesti. On tietenkin myönteistä, että kaupan pitämisen tulevien vaatimusten yleinen sisältö on hahmoteltu yksityiskohtaisesti ja että jo nyt on luotu puitteet kaikille aikarajoille, tiedoille ja merkinnöille, joiden tulee aina sisältyä myytäväksi tarjotun tuotteen kaikkiin prosesseihin, käsittelyihin ja kuljetuksiin. Vaikka niiden toteuttavuudesta on annettu myönteisiä arvioita, jotka ovat saaneet tukea laadituista vaikutustenarvioinneista, niiden todellisesta toteuttamisesta eikä varsinkaan niiden tehokkuudesta alakohtaisesti tai tuotekohtaisesti ole vielä tietoa. Tällainen arvio voidaan tehdä vasta, kun vaatimuksia on jo konkreettisesti sovellettu.

3.7 Laatu pakettiin sisältyvät ehdotukset ovat osa kokonaista laatuohjelmaa. Tämä tarkoittaa, että eri välineitä tulee pitää toisiaan täydentävinä ja niiden tulee toimia yhteisvaikutteisesti. On kuitenkin huolehdittava siitä, ettei yhteen välineeseen tehtävä muutos vaikuta kielteisesti tai ei-toivotusti muihin välineisiin.

4. Erityistä

4.1 Ehdotetun asetuksen 112 b artiklan 3 kohdan säännös, jonka mukaan kaupan pidettäväksi tarkoitettu tuote katsotaan kaupan pitämisen yleisvaatimuksen mukaiseksi, jos se on jonkin liitteessä XII b luetellun kansainvälisen organisaation vahvistaman standardin mukainen, vaikuttaa epäjohdonmukaiselta laatupolitiikan tavoitteen toteuttamisen kannalta. Komitea vastustaa tätä säännöstä, joka ei anna minkäänlaista mahdollisuutta tutkia varsinaisesti sitä, täyttyvätkö tässä oleellisen osin kaupan pitämisen yleiset ja erityiset vaatimukset, joita pidetään välttämättöminä Euroopan kansalaisten ja kilpailun suojelun kannalta.

4.2 Ehdotetun asetuksen 112 k artiklassa säädettyjen poikkeusten kohdalla ei anneta riittävää selvitystä siitä, mistä syystä kansallinen viranomainen voi tehdä poikkeuksia tai pitää voimassa kansalliset säännöt. Tämä koskee erityisesti levitettäviä rasvoja ja viininvalmistusmenetelmiä. Jos kuitenkin motiivina on nykykäytännön vakiinnuttaminen, jotta voidaan estää suunnitteilla olevista kaupan pitämisen vaatimuksista poikkeavien

uusien järjestelmien leviäminen, komitea kannattaa valintaa, mutta kehottaa lisäämään ehdotuksen tekstiin tätä tulkintaa vahvistavan selvennyksen.

4.3 Ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta sisältyy säännös, joka antaa komissiolle mahdollisuuden vahvistaa delegoiduilla säädöksillä erityiset kaupan pitämisen vaatimukset kaikille liitteessä I luetelluille tuotteille sekä maatalousperäiselle alkoholille. Delegoitujen säädösten käytössä on suositeltavaa noudattaa asianmukaista varovaisuutta, sillä jos niitä ei käytetä erityispiirteet huomioon ottaen, ne saattavat aiheuttaa häiriöitä aloilla, joilla jo sovelletaan täsmällisiä kaupan pitämisen vaatimuksia. Tämä koskee ennen kaikkea tuoreita hedelmiä ja vihanneksia.

4.4 Lopuksi todettakoon, että koska alkuperäiseen asetukseen (EY) N:o 1234/2007 tehdyt poistot ja lisäykset ovat monimutkaisia, ne tulisi osoittaa tarkkaan, jotta loppukäyttäjien, pääasiassa tuottajien ja kuluttajien, olisi helpompi lukea asetusta ja ymmärtää sitä, jolloin myös helpotettaisiin asetuksen yhdenmukaista ja moitteetonta soveltamista.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 muuttamisesta”

KOM(2010) 759 lopullinen – 2010/0364 COD

(2011/C 218/24)

Esittelijä: **Richard ADAMS**

Neuvosto päätti 27. tammikuuta 2011 ja Euroopan parlamentti 18. tammikuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 43 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 muuttamisesta

KOM(2010) 759 lopullinen – 2010/0364 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 156 ääntä puolesta ja 6 vastaan 10:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää tervetulleena, että komissio hyödyntää Lissabonin sopimuksen vuoksi tehtäviä säädöstarkistuksia menettelyiden yksinkertaistamiseen. Nämä yksinkertaistamiset koskevat kuitenkin lähinnä hallintoa, ja siksi on edelleen olemassa tarve yksinkertaistaa säädöksiä yleisesti luomuviljelijöiden ja -tuottajien hyväksi.

1.2 Komitea muistuttaa, että se on esittänyt yksityiskohtaisia kommentteja komissiolle siirretyn säädösvallan ja täytäntöönpanovallan mukauttamisen vaikutuksista vastikään aiheesta ”Maaseuturahaston tuki maaseudun kehittämiseen” (CESE 357/2011) antamassaan lausunnossa. Puheena olevassa säädösehdotuksessa noudatetaan komission esittämää lähestymistapaa toimivaltuuksiin nähden.

1.3 Komitea katsoo, että komissiota säädösten täytäntöönpanossa neuvovien ryhmien rooli – erityisesti kansalaisjärjestöjen ja sidosryhmien panos – tulisi säilyttää.

1.4 Komitea ehdottaa, että uutta Euroopan unionin luonnonmukaisen tuotannon tunnusta käytettäisiin toisenvärisenä merkittäessä EU:n ulkopuolella luonnonmukaisesti tuotettuja tuotteita.

2. Lausunnon tausta

2.1 Lausunnossa tarkastellaan asiakirjaa KOM(2010) 759 lopullinen, eli ehdotusta asetukseksi luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 muuttamisesta. Asetuksella on tarkoitus mukauttaa neuvoston asetuksessa

(EY) N:o 834/2007 säädettyä, kyseistä alaa koskevaa komission täytäntöönpanovaltaa tekemällä ero komissiolle siirretyn säädösvallan ja komission täytäntöönpanovallan välillä, joista määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 290 ja 291 artiklassa.

2.2 SEUT-sopimuksen 290 ja 291 artiklalla muutetaan Euroopan komission, neuvoston ja Euroopan parlamentin välistä päätöksentekomenettelyä unionin säädösten täytäntöönpanosääntöjen osalta.

2.3 Suurin osa asetuksesta koskee pieniä muutoksia luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annettuun aikaisempaan asetukseen, esimerkiksi viittauksia seitsemään uuteen artiklaan (38 a–g). Kyseiset artiklat sisältävät asetuksen ”soveltamisalaa liittyvät erityiset määritelmät” siirretyn säädösvallan osalta.

2.4 Asetus kattaa mm. tuotantosäännöt (kuten toimijoille asetetut vaatimukset sekä tuotteiden ja aineiden salliminen), Euroopan unionin luonnonmukaisen tuotannon tunnuksen sekä valvontajärjestelmiin liittyvät kysymykset (kuten tarkastuslaitosten ja -viranomaisten tilintarkastus).

3. Erityistä

3.1 Vaikka ehdotetulla asetuksella on suppeahko soveltamisala ja vaikka se on luonteeltaan lähinnä tekninen, on lyhyt selvitys paikallaan, jotta luonnonmukaisen tuotannon nykyinen asema YMP:n osana ymmärretään. ”Luonnonmukaisen” viljelyn määritelmä on kehittynyt vasta sen myötä, kun perinteisiä järjestelmiä ryhdyttiin yleisesti korvaamaan nykyaikaisilla viljelymenetelmillä. Luomuviljelyä pidetään nyt maatalouden muotona, jossa käytetään ensisijaisesti vuoroviljelyä, viherlannoitetta,

kompostia ja biologista torjuntaa maaperän tuottavuuden ylläpitämiseksi ja tuhoeläinten torjumiseksi. Luomuviljely kieltää valmistettujen lannoitteiden, torjunta-aineiden (johon kuuluvat herbisidit, insektisidit ja fungisidit), kasvunsääteiden (kuten kasvihormonien), kotieläimille annettavien antibioottien, lisäaineiden ja muuntogeenisten organismien käytön tai rajoittaa sitä tiukasti.

3.2 Luonnonmukaisen tuotannon mallit perustuvat ekologisiin periaatteisiin, paikallisiin, alueellisiin ja kansallisiin perinteisiin sekä tietyssä määrin eettisiin arvoihin. Tämän seurauksena Euroopassa on kehittynyt lukuisia erilaisia lähestymistapoja. 1970-luvun alussa lukuisten maiden vapaaehtoiset luonnonmukaisuusalan valvontajärjestöt alkoivat etsiä yhteistä pohjaa vastauksena eurooppalaistumiseen sekä kiinnostuksen ja kysynnän kasvuun. 1980-luvulla komissio reagoi kuluttajien, viljelijöiden, jalostajien ja kauppiaiden vaatimuksiin ja alkoi yhdenmukaistaa luonnonmukaisen tuotannon sääntöjä YMP:n puitteissa. Työn tuloksena syntyivät kasveja (1991) ⁽¹⁾ ja kotieläimiä (1999) ⁽²⁾ koskevat asetukset.

3.3 Jatkuvat erot luonnonmukaisen maataloustuotannon ajatusmaailmoissa ja lähestymistavoissa yhdessä globaalien tuottajien markkinoilletulon kanssa on vaatinut kuitenkin EU-asetusten jatkuvaa mukauttamista, muuttamista ja kehittämistä. ⁽³⁾ Tuoreimman esimerkin tästä kehityksestä tarjoaa Euroopan unionin luonnonmukaisen tuotannon uuden tunnuksen ja siihen liittyvän asetuksen ⁽⁴⁾ hyväksyminen vuonna 2010.

3.4 Tällä hetkellä luonnonmukaista tuotantoa koskevat asetukset tarjoavat yhdenmukaisen perustandardin kaikille toimijoille. Kyse on markkinoiden tärkeästä osasta, sillä lähes viittä prosenttia EU:n viljelymaasta viljellään luonnonmukaisesti ja

luomusertifioitujen tuotteiden myynti on 18 miljardia euroa ⁽⁵⁾. EU-tunnuksen ohessa voidaan käyttää hyväksytyjen kansallisten valvontaelinten vakiintuneita omia tunnuksia, jotka voivat osoittaa kuluttajille lisäkritereiden soveltamisen. Komitea toteaa, että ehdotetussa asetuksessa säädetään muutoksista, joiden tarkoituksena on lainsäädännön yksinkertaistaminen ja jotka ovat laajuudeltaan rajoitettuja ja luonteeltaan teknisiä.

3.5 Komitea on vastikään esittänyt yksityiskohtaisen kansansa 290 ja 291 artiklan laajemmista vaikutuksista aiheesta ”Maaseuturahaston tuki maaseudun kehittämiseen” antamassaan lausunnossa CESE 357/2011.

3.6 Tässä yhteydessä ja osana jatkuvaa prosessia luonnonmukaista viljelyä koskevien säädösten konsolidoimiseksi komitea kannattaa komission ehdottamassa asetuksessa noudatettavaa lähestymistapaa siirrettyyn säädösvaltaan ja täytäntöönpanovaltaan nähden. Komitea esittää kuitenkin seuraavat huomiot:

3.7 Komissiota säädösten täytäntöönpanossa asiantuntemuksellaan avustavien ryhmien rooli – erityisesti kansalaisjärjestöjen ja sidosryhmien panos – tulisi säilyttää. Luonnonmukainen tuotanto ja kyseisten tuotteiden markkinointi on edelleen monitahoinen ala, joka hyötyy eri intressien laajasta esilletuonnista.

3.8 Euroopan unionin luonnonmukaisen tuotannon uuden tunnuksen käyttö tulee pakolliseksi vuonna 2012. Tulisi tarkastella uudelleen ehdotusta laajentaa sen käyttöä EU:n ulkopuolisissa maissa, valvotuissa olosuhteissa tuotettuihin tuotteisiin, ja tulisi harkita mahdollisuutta eriyttää tunnusta, esimerkiksi väri-vaihtelun avulla, sen osoittamiseksi, että tuote on peräisin EU:n ulkopuolelta.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Asetus (ETY) N:o 2092/91.

⁽²⁾ Asetus (ETY) N:o 1804/99.

⁽³⁾ Kansainväliseen luomualan järjestöjen liittoon (IFOAM) kuuluu yli 750 jäsentä 115 maasta.

⁽⁴⁾ Komission asetus (EU) N:o 271/2010.

⁽⁵⁾ Luvut vuodelta 2009.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EU) N:o .../..., annettu [...] päivänä [...] kuuta [...], yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 165/94 ja (EY) N:o 78/2008 kumoamisesta”

KOM(2010) 745 lopullinen – 2010/0365 COD

(2011/C 218/25)

Esittelijä: **Seppo KALLIO**

Euroopan parlamentti ja neuvosto päättivät kumpikin erikseen 18. tammikuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan, 43 artiklan 2 kohdan ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o .../..., annettu [...] päivänä [...] kuuta [...], yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 165/94 ja (EY) N:o 78/2008 kumoamisesta

KOM(2010) 745 lopullinen – 2010/0365 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 150 ääntä puolesta ja 6 vastaan 9:n pidätyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) korostaa, että EU:n yhteinen maatalouspolitiikka ja sen hyvä hallinto ovat tärkeitä koko elintarvikeketjulle ja myös viljelijöille. Viljelijöitä rasittavat hyvin usein YMP:n monimutkaiset ja raskaat hallintomenettelyt. Jos tehty uudistus- ja yksinkertaistamishdotus parantaa hallinnon tehokkuutta ja viranomaisten toimintamahdollisuuksia, niin ehdotus on perusteltu.

1.2 ETSK kiinnittää erityistä huomiota siihen, että osa uusista valtuuksista saattaisi merkitä jäsenvaltioiden hallinnollisten kustannusten lisääntymistä maksajaviraston ja todentamisviranomaisen toiminnassa. Tämä ongelma tulisi välttää ehdotuksen toteuttamisessa.

1.3 ETSK pitää välttämättömänä lisäselvityksiä siitä, missä laajuudessa valtuudet hyväksytään delegoiduiksi säädöksiksi. Kyseiset säännöt on kirjoitettava komission ehdotuksessa esitettyä selkeämmin ja täsmällisemmin.

1.4 ETSK pitää tärkeänä, että perusasetuksessa on oltava selvä olennainen säätely, joka ilmentää maatalouspolitiikan perussuuntaviivoja. Komissiolle voidaan muutoin siirtää toimivaltaa. Maatalouspolitiikassa täytäntöönpanovallan rajojen on oltava varsin väljät, jotta hallinto voisi toimia tehokkaasti.

1.5 ETSK pitää välttämättömänä sitä, että komissio antaa avoimet mahdollisuudet jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kuulemiselle, kun se antaa delegoidut säädökset. Avoimella ja laajalla kuulemismenettelyllä voidaan vähentää sitä epävarmuutta ja epätietoisuutta, mikä on tullut esille uudistusta valmisteltaessa. Jäsenvaltioilla on oltava riittävät vaikutusmahdollisuudet yksityiskohtaisten säännösten valmistelussa.

1.6 ETSK edellyttää, että ehdotetut asetusmuutokset tuovat tehoa EU:n maatalouspolitiikan rahoitukseen ja hallintoon, mikä merkitsisi myös yksinkertaistamista ja turhan byrokratian vähentymistä. On valitettavaa, että kyseisten rahoitusta koskevien asetusten ymmärtäminen ja tulkinta on todella vaikeata ilman asiantuntija-apua. Tästä syystä yksinkertaistamisprosessia on jatkettava ja tehostettava.

2. Yleistä

2.1 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklassa todetaan, että lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia.

2.2 SEUT 291 artiklan mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle täytäntöönpanosäädösten antamiseksi, jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa.

2.3 Komission ehdotuksen tarkoituksena on antaa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä säädöksellä komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä (SEUT 290 artikla) tai täytäntöönpanosäätelyä (SEUT 291 artikla) tietyistä asioista. Delegoidun säädösvallan osalta komission toimivalta kutakin yksittäistä asiakysymystä koskien määritetään lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyssä perusasetuksessa. Komissio kuulee jäsenmaiden asiantuntijoita delegoituja säädöksiä hyväksyessään, mutta komitologiatyypistä käsitteitä ei näissä asioissa järjestetä.

Täytäntöönpanosäädökset komissio antaa komitologiamenettelyä noudattaen, jolloin jäsenvaltioiden asiantuntijoilla on mahdollisuus kommentoida ja muodollisesti äänestää säädösehdotuksista.

2.4 Komission ehdotuksen tarkoituksena on yksinkertaistaminen kumoamalla kaksi neuvoston asetusta. Kyseisten asetusten säännökset tultaisiin siirtämään ehdotettuun asetukseen. Samalla pyritään vähentämään jäsenvaltioiden hallinnollista taakkaa yksinkertaistamalla takaisinperintämenettelyjä.

3. Erityistä

3.1 Maatalouspolitiikassa komissiolla on jo perinteisesti ollut laaja toimivalta. Komissio ehdottaa nyt, että valvontaa ja hallintoa koskevat säännökset ja erityisvelvollisuudet annettaisiin ns. delegoituina säädöksinä. Jo nykyisten maataloustukien maksatus-, kirjanpito- ja valvontajärjestelmien tulkinnassa ja kansallisessa soveltamisessa on ollut ajoittain vaikeuksia. On aiheellista kysyä, antavatko delegoidut säädökset paremmat rahoitushallinnon toimintaedellytykset. On myös vaara, että delegoitujen säädösten käyttöönotto voi merkitä jäsenvaltioille lisäkustannuksia tukien hallinnossa ja valvonnassa.

3.2 Komission ehdotus pitää sisällään toistakymmentä kohtaa, joissa annetaan valtuudet delegoitujen säädösten antamiseen. Nämä valtuudet koskisivat mm. maksajavirastojen velvollisuuksia ja hyväksymismenettelyjä. Valtuudet koskisivat niin ikään todentamisviranomaisen nimittämistä, määrärahojen asianmukaista hallinnoimista sekä tukitietojen julkisuutta. Delegoimisvaltuuksien yksilöintitarkkuus sekä komissiolle annettavat toimivallan rajat herättävät monia kysymyksiä. Ehdotetut valtuudet tuntuvat liian avoimilta ja yleisluontoisilta.

3.3 Erityisesti todentamisviranomaisen velvollisuuksien tarkempi muotoilu olisi välttämätöntä, sillä ehdotus ei saa merkitä todentamisviranomaisen tehtävien laajentamista.

3.4 Ehdotukseen sisältyy myös useita kohtia, jotka koskevat valtuuksia täytäntöönpanosäädösten antamiseksi. Nämä valtuudet koskevat rahoituskurin noudattamista, asiakirjojen komissiolle toimittamista koskevia sääntöjä sekä tilien tarkastamista ja hyväksymistä. Näiden valtuuksien kohde vaikuttaa paremmin määritellyltä kuin delegoitujen säädösten osalta.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan maatalouden tukirahaston rahoitusjärjestelmään kuuluviin toimenpiteisiin kohdistuvista jäsenvaltioiden suorittamista tarkastuksista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 485/2008 muuttamisesta”

KOM(2010) 761 lopullinen – 2010/0366 COD

(2011/C 218/26)

Ainoa esittelijä: **Nikolaos LIOLIOS**

Neuvosto päätti 1. helmikuuta 2011 ja Euroopan parlamentti 18. tammikuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 42 artiklan, 43 artiklan 2 kohdan ja 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset Euroopan maatalouden tukirahaston rahoitusjärjestelmään kuuluviin toimenpiteisiin kohdistuvista jäsenvaltioiden suorittamista tarkastuksista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 485/2008 muuttamisesta

KOM(2010) 761 lopullinen – 2010/0366 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 6. huhtikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 149 puolesta, 3 vastaan 13:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan maatalouden tukirahaston rahoitusjärjestelmään kuuluviin toimenpiteisiin kohdistuvista jäsenvaltioiden suorittamista tarkastuksista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 485/2008 yhdenmukaistamiseksi Lissabonin sopimuksen kanssa ehdotetaan, että neuvoston asetuksessa (EY) N:o 485/2008 säädetty komission täytäntöönpanovalta mukautetaan eroon, joka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 290 ja 291 artiklassa tehdään säädösvallan siirron ja täytäntöönpanovallan välillä.

1.2 ETSK kannattaa intressitahojen kuulemista sekä asiantuntijatiedon käyttöä Euroopan unionin säädösten laatimisen yhteydessä.

1.3 Kun tarkastellaan asetuksen (EY) N:o 485/2008 yhdenmukaistamista SEUT-sopimuksen 290 artiklan kanssa, ETSK katsoo, että komission ehdotuksessa noudatetaan säädösvallan siirron oleellisia rajoituksia siten kuin niistä määrätään SEUT-sopimuksen 290 artiklan 1 kohdan toisessa kappaleessa. Komission ehdotuksessa kyseisen asetuksen 1 artiklan 2 kohdan toinen virke muutetaan siten, että siinä selvästi määritellään siirretyn säädösvallan tavoitteet, sisältö ja soveltamisala.

1.4 Komitean mielestä komissio ei sen sijaan noudata säädösvallan siirron ajallisia rajoituksia siten kuin niistä määrätään SEUT-sopimuksen 290 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa. Komission ehdottaman uuden asetuksen 13 a artiklassa säädetään, että komissiolle siirretään määräämättömäksi ajaksi valta

antaa delegoituja säädöksiä. Ehdotettu muotoilu ylittää lainsäätäjän tarkoituksen, jonka mukaan säädösvallan siirron kesto on määriteltävä selvästi. Lisäksi se on suhteellisuusperiaatteen vastainen sekä herättää kysymyksiä laillisuusperiaatteen noudattamisesta. ETSK:n mielestä on määriteltävä selvästi, kuinka pitkäksi ajaksi komissiolle siirretään valta antaa delegoituja säädöksiä, siten että siirto kattaa tietyn tarkasti määritellyn ajanjakson.

1.5 ETSK kannattaa ehdotusta lyhentää määräaika, jonka kuluessa Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat ilmoittaa komissiolle delegoitua säädöstä koskevat vastalauseensa, nykyisen järjestelmän mukaisesta kolmesta kuukaudesta kahteen kuukauteen sillä edellytyksellä, että myös määräajan mahdollinen pidennys nostetaan samalla kahteen kuukauteen.

1.6 ETSK suhtautuu epäillen ehdotetun asetuksen 13 d artiklan säännöksiin, jotka koskevat komissiolle siirrettyä säädösvallaa. Kyseisessä artiklassa viitataan asetukseen (EY) N:o 1290/2005 ⁽¹⁾, jota ollaan juuri tarkistamassa ⁽²⁾. Tarkistettujen asetuksen (EY) N:o 1290/2005 sisältö on erittäin tärkeä asetuksen (EY) N:o 485/2008 näkökulmasta, mutta sitä ei vielä tunneta ⁽³⁾. Kun otetaan kuitenkin huomioon, että tarkistettujen asetuksen (EY) N:o 1290/2005 asianomaisessa artiklassa puolestaan viitataan uuteen komiteamenettelyyn siten kuin siitä säädetään 16. helmikuuta 2011 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston uudessa asetuksessa (EU) N:o 182/2011 yleisistä

⁽¹⁾ Neuvoston asetukset (EY) N:o 1290/2005, annettu 21 päivänä kesäkuuta 2005, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta (EUVL L 209, 11.8.2005, s. 1).

⁽²⁾ Ehdotus yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 165/94 ja (EY) N:o 78/2008 kumoamisesta, KOM(2010) 745 lopullinen.

⁽³⁾ Ks. kohta 4.2.

säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvoivat komission täytäntöönpanovallan käyttöä⁽⁴⁾, ja koska uusi menettely yksinkertaistaa nykyistä järjestelmää, ehdotetun uuden artiklan 13 d soveltaminen ei ETSK:n mielestä aiheuta ongelmia.

2. Lausunnon yleiset puitteet

2.1 Ehdotuksessaan asianomaisen asetuksen muuttamiseksi komissio kannattaa sitä, että neuvoston asetuksessa (EY) N:o 485/2008 säädetty komission täytäntöönpanovalta on muutettava eroon, joka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 ja 291 artiklassa tehdään säädösvallan siirron ja täytäntöönpanovallan välillä.

2.2 SEUT-sopimuksen uusi 291 artikla perustuu aiempaan Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 202 artiklan kolmanteen luetelmakohtaan ja 211 artiklan neljänteen luetelmakohtaan, joissa määrätään komission ja tietyin edellytyksin neuvoston oikeudesta täytäntöönpanovallan käyttöön. SEUT-sopimuksen 290 artiklassa sen sijaan määrätään komission uudesta valasta antaa muita kuin lainsäätämisyksessä hyväksyttävissä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyksessä hyväksytyt säädöksen tietyt, muita kuin sen keskeisiä osia. SEUT-sopimuksen 291 artiklassa määrätään siitä, miten komissio ja erityistapauksissa neuvosto käyttävät täytäntöönpanovaltaa.

2.3 Komission ehdotuksessa asetuksen (EY) N:o 485/2008 yhdenmukaistaminen SEUT-sopimuksen 290 artiklan kanssa toteutuu erityisesti ehdotetun asetuksen uuden 1 artiklan 2 kohdassa sekä uusissa artikloissa 13 a, 13 b ja 13 c. Yhdenmukaistaminen SEUT-sopimuksen 291 artiklan kanssa toteutuu erityisesti ehdotetun asetuksen uudessa 13 d artiklassa.

3. Yleistä

3.1 ETSK kannattaa intressitahojen kuulemista sekä asiantuntijatiedon käyttöä Euroopan unionin säädösten laatimisen yhteydessä. Komitean mielestä kyseiset menettelyt ovat erityisen tärkeitä nyt käsiteltävänä olevan, asetuksen (EY) N:o 485/2008 yhdenmukaistamista Lissabonin sopimuksen kanssa koskevan ehdotuksen yhteydessä, kun otetaan huomioon, että muutokset, joiden tarkoituksena on yksinkertaistaminen, ovat laajuudeltaan rajallisia ja luonteeltaan täysin teknisiä. Ne koskevat maataloutta, joka EU:n ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan kuuluvana alana (SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan luetelmakohta d) ja SEUT-sopimuksen 43 artiklassa asetettujen ehtojen vuoksi on erityisen herkkä ala.

3.2 Mukautettaessa asetuksessa (EY) N:o 485/2008 säädetty komission täytäntöönpanovalta eroon, joka tehdään säädösvallan siirron ja täytäntöönpanovallan välillä, on tehtävä selvä ero SEUT-sopimuksen 290 artiklassa tarkoitettujen "lainsäädäntötyyppisten" toimenpiteiden ja SEUT-sopimuksen 291 artiklassa tarkoitettujen täytäntöönpanosäädösten välillä. Komissio toteaa

⁽⁴⁾ EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13. Asetuksella kumotaan neuvoston 28. kesäkuuta 1999 antama päätös menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä (EYVL L 184, 17.7.1999, s. 23).

SEUT-sopimuksen 290 artiklan täytäntöönpanosta antamassaan tiedonannossa⁽⁵⁾, että lainsäätäjä siirtää komissiolle vallan antaa delegoituja säädöksiä tehostaakseen toimintaa. Tällä tavalla komissiolla on mahdollisuus täydentää tai muuttaa lainsäätäjän työtä. Säädösvallan siirto on aina harkinnanvarainen toimenpide, ja sen on täytettävä perussopimuksessa asetetut ehdot. Sen sijaan komissio voi SEUT-sopimuksen 291 artiklan nojalla hyväksyä täytäntöönpanosäädöksiä mutta ei lainsäätämisyksessä hyväksyttävissä säädöksiä. Jäsenvaltiot ovat (SEUT-sopimuksen 291 artiklan 1 kohdan ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdan) mukaan vastuussa oikeudellisesti sitovien säädösten täytäntöönpanosta ja soveltamisesta ja siksi ne käyttävät omaa eivätkä unionin toimivaltaa. Tätä jäsenvaltioiden toimivaltaa voidaan rajoittaa vain silloin kun EU:n oikeudellisesti sitovien säädösten täytäntöönpano vaatii yhdenmukaisia edellytyksiä. Ainoastaan silloin komission on käytettävä täytäntöönpanovaltaansa SEUT-sopimuksen 291 artiklan mukaisesti. Kyseisessä tapauksessa komissiolla on velvollisuus toimia.⁽⁶⁾

3.3 Jos lainsäätäjä siirtää komissiolle vallan antaa delegoituja säädöksiä, sen on määriteltävä puitteet säädösvallan käytölle kussakin säädöksessä. Uuden perussopimuksen 290 artiklan 1 kohdan toisen kappaleen nojalla lainsäätäjän on määriteltävä nimenomaisesti säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö, soveltamisala ja kesto. Tällä tavalla asetetaan säädösvallan siirrolle kahdentyyppisiä rajoituksia: aineellisia ja ajallisia.⁽⁷⁾

3.4 Tässä tapauksessa on tutkittava, noudattaako lainsäätäjä nyt käsiteltävänä olevassa ehdotetussa asetuksessa edellä mainittuja aineellisia ja ajallisia rajoituksia.

3.5 Säädösvallan siirron oleelliset ehdot määritellään ehdotetun asetuksen 1 artiklan 2 kohdassa. Ne liittyvät siihen, että komissio laatii luettelon toimenpiteistä, joiden luonteen vuoksi niitä ei voida jälkikäteen valvoa tarkastamalla kaupalliset asiakirjat ja jotka jäävät asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle.

3.6 Säädösvallan konkreettinen siirto on itse asiassa selvästi määritelty. Se ei riko SEUT-sopimuksen 290 artiklaa, koska se koskee käytännössä säädöksen vähemmän oleellisia elementtejä ja koska säädösvallan siirron tavoitteet, sisältö ja soveltamisala on määritelty riittävän hyvin.

3.7 Säädösvallan siirron ajallisten rajoitusten osalta komissio ehdottaa ehdotetun asetuksen 13 a artiklassa, että komissiolle siirretään määräämättömäksi ajaksi valta antaa kyseisessä asetuksessa tarkoitettuja delegoituja säädöksiä. Tämä komission ehdotus on periaatteessa SEUT-sopimuksen 290 artiklan 1 kohdan toisen kappaleen vastainen, koska kyseisessä kohdassa määrätään, että lainsäätämisyksessä hyväksyttävissä säädöksissä määritellään nimenomaisesti tällaisen säädösvallan siirron kesto.

⁽⁵⁾ KOM(2009) 673 lopullinen.

⁽⁶⁾ KOM(2009) 673 lopullinen, s. 3.

⁽⁷⁾ Myös komissio itse toteaa saman: KOM(2009) 673 lopullinen, s. 5.

3.8 Kuten käy ilmi komission SEUT-sopimuksen 290 artiklan täytäntöönpanosta antamasta tiedonannosta ⁽⁸⁾, kyseinen ehdotus perustuu näkemykseen, jonka mukaan vaatimus siitä, että lainsäätäjän on määriteltävä selvästi säädösvallan siirron kesto, ei merkitse ns. raukeamislausekkeiden (*sunset clause*) vakiinnuttamista. Jos raukeamislauseke lisätään säädökseen, komissiolle siirretty säädösvalta päättyy automaattisesti, ja käytännössä komission on tehtävä uusi säädösehdotus lainsäätäjän asettaman määräajan umpeutuessa. 290 artiklassa määrätään ennen kaikkea, että siirretylle säädösvallalle on luotava selkeät ja ennakoitavissa olevat puitteet. Sen sijaan siinä ei määrätä, että komission toiminnalle olisi asetettava ehdottomat määräajat. Sen vuoksi säädösvallan siirron olisi komission mielestä oltava periaatteessa kestoltaan rajoittamaton. Lisäperusteluna kyseiselle näkemykselle komissio muistuttaa, että SEUT-sopimuksen 290 artiklan 2 kohdan b luetelmakohdan nojalla neuvosto tai Euroopan parlamentti voi päättää peruuttaa säädösvallan siirron: ”Juridisesti säädösvallan siirron peruuttamisella on täsmälleen samat vaikutukset kuin raukeamislausekkeella: kumpikin merkitsee komissiolle siirretyn säädösvallan päättymistä, minkä jälkeen komission on tehtävä asiaa koskeva säädösehdotus, jos se katsoo tämän hyödylliseksi ja tarpeelliseksi. Toisin sanoen jos lainsäätäjä katsoo tietyillä aloilla tarpeelliseksi huolehtia siitä, että säädösvallan siirrosta ei muodostu pysyvää toimeksiantoa, se voi pitää sitä itsellään oikeuden peruuttaa siirto. Peruuttamisoikeus saattaa lisäksi olla käytännössä joustavampi vaihtoehto kuin automaattinen raukeamislauseke.”

3.9 Tiedonantonsa liitteessä komissio antaa esimerkkejä perussopimuksen uuden artiklan soveltamisesta. Säädösvallan siirron ajallisten rajoitusten osalta komissio ehdottaa joko säädösvallan siirtoa määräämättömäksi ajaksi tai tietyn voimassaoloajan asettamista siirrolle siten, että voimassaoloaika uusittaisiin automaattisesti samanpituisena, ellei neuvosto tai Euroopan parlamentti peruuta sitä. ⁽⁹⁾

3.10 Se, että komissiolle siirretään määräämättömäksi ajaksi valta antaa delegoituja säädöksiä, ei missään tapauksessa tarkoita sitä, että säädösvallan siirron kesto olisi määritelty selvästi. Perussopimuksessa määrätään selvästi, että säädösvallan siirron kesto on määriteltävä nimenomaisesti, jotta lainsäätäjä voi säännöllisesti ja tehokkaasti valvoa komission toimintaa. Neuvoston tai Euroopan parlamentin oikeus peruuttaa säädösvallan siirto, kuten SEUT-sopimuksen 290 artiklan 2 kohdan toisessa kappaleessa määrätään, ei voi korvata sitä, että lainsäätäjän on määriteltävä selvästi säädösvallan siirron kesto. Peruuttamisoikeus tarjoaa lisäturvan sen varmistamiseksi, ettei lainsäätäjän oikeuksia loukata. Toimivallan siirtäminen määräämättömäksi ajaksi komissiolle rikkoo säädösvallan siirrolle SEUT-sopimuksen 290 artiklassa asetettuja ajallisia rajoituksia. Komissio ylittää lisäksi toimivaltuutensa.

3.11 SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan d luetelmakohdan mukaan maatalous kuuluu lisäksi EU:n ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Tämä merkitsee sitä, että EU:n on asiaa koskevia lainsäädäntöaloitteita tehdessään noudatettava toissijaisuusperiaatetta (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohta). Nyt käsiteltävänä oleva tarkistettu asetus koskee jäsenvaltioiden ja komission välistä valvontaa, apua ja

yhteistyötä maatalouden tukirahaston rahoitusjärjestelmään kuuluvien toimenpiteiden yhteydessä. Perusteena sille, että EU antaa asiaa koskevan asetuksen, on yhteisen ja yhdenmukaisen lähestymistavan tarve kyseisellä alalla. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohta). Se, että komissiolle siirretään määräämättömäksi ajaksi valta antaa delegoituja säädöksiä, rikkoo vaatimusta, jonka mukaan säädösvallan siirron kesto on määriteltävä, jotta voidaan säännöllisesti ja tehokkaasti valvoa komission toimintaa sen toteuttaessa ”lainsäädäntötyyppisiä” toimenpiteitä. Sen vuoksi kyseinen menettely on suhteellisuusperiaatteen ja lisäksi myös toissijaisuusperiaatteen vastainen. Se voisi myös antaa aiheen nostaa toissijaisuusperiaatteen rikkomisen vuoksi kanne Euroopan unionin tuomioistuimessa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden soveltamista koskevan pöytäkirjan (N:o 2) ⁽¹⁰⁾ 8 artiklan perusteella.

3.12 Se, että komissiolle siirretään määräämättömäksi ajaksi valta antaa delegoituja säädöksiä, liittyy lisäksi vallanjakoon. Vaikka lainsäädäntövaltaa Euroopan unionissa käyttävät Euroopan parlamentti ja neuvosto, poikkeustapauksissa myös komissiolle, joka on toimeenpanovaltaa käyttävä elin, annetaan valta hyväksyä ”lainsäädäntötyyppisiä” toimenpiteitä. Koska asia herättää perusluonteiseen demokraattiseen oikeutukseen liittyviä kysymyksiä, lainsäätäjän määräyksiä säädösvallan siirron tavoitteiden, sisällön, soveltamisalan ja keston selvästi määrittelystä on noudatettava. Koska SEUT-sopimuksen 290 artiklaan ei myöskään sisälly samanlaisia määräyksiä komission antamien delegoitujen säädösten valvomisesta kuin saman sopimuksen 291 artiklan 3 kohtaan, neuvoston ja Euroopan parlamentin valvontaoikeus on säilytettävä.

3.13 Komission vaihtoehtoinen ehdotus sille siirretyn säädösvallan automaattisesta uusimisesta ei rikkoisi Euroopan unionin primaarilainsäädäntöä yhtään sen vähempää kuin säädösvallan siirtäminen määräämättömäksi ajaksi.

3.14 Se, että komissiolle siirretään määräämättömäksi ajaksi valta antaa delegoituja säädöksiä, ei näin ollen ole oikea tapa yhdenmukaistaa kyseinen asetus SEUT-sopimuksen 290 artiklan kanssa. Neuvoston ja Euroopan parlamentin oikeus peruuttaa säädösvallan siirto ei riitä poistamaan syytä, jonka vuoksi säädösvallan siirron kesto on määriteltävä selvästi: lainsäätäjän on voitava säännöllisesti ja tehokkaasti valvoa komission hyväksymiä ”lainsäädäntötyyppisiä” toimenpiteitä. Antaessaan delegoituja säädöksiä komissio ei käytä sille itselleen vaan lainsäädäntövallan käyttäjälle kuuluvaa toimivaltaa. Toimivaltaisen elimen, eli lainsäätäjän, oikeutta valvoa säännöllisesti ja tehokkaasti komission toimintaa ei tule rajoittaa. Kun otetaan lisäksi huomioon, että maatalous kuuluu EU:n ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan ja että näin ollen kaikkien asiaa koskevien EU:n säädösten on oltava toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia, komission ehdotus, jonka mukaan sille siirretään määräämättömäksi ajaksi valta antaa delegoituja säädöksiä, on hylättävä.

⁽⁸⁾ KOM(2009) 673 lopullinen, s. 5.

⁽⁹⁾ KOM(2009) 673 lopullinen, A artikla, s. 13.

⁽¹⁰⁾ EUVL C 83, 30.3.2010, s. 206.

3.15 Ehdotetun asetuksen uudessa 13 c artiklassa säädetään, että Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat vastustaa delegoitua säädöstä kahden kuukauden kuluessa siitä, kun säädös on annettu tiedoksi. Tämä kahden kuukauden määräaika lyhentää nykyistä kolmen kuukauden pituista määräaika. Menettelyn lyhentämisen ja tehokkuuden vuoksi ETSK ei vastusta määräajan lyhentämistä sillä edellytyksellä, että sen mahdollinen pidennys nostetaan samalla kahteen kuukauteen.

3.16 Ehdotetun asetuksen 13 d artikla koskee SEUT-sopimuksen 291 artiklan soveltamista ja on kyseisen artiklan mukainen. Lisäksi on sovellettava 16. helmikuuta 2011 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston uutta asetusta (EU) N:o 182/2011 yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä⁽¹¹⁾. Kyseisellä asetuksella yksinkertaistetaan aikaisempaa komiteamenettelyä ottamalla käyttöön vain kaksi menettelyä, neuvoo-antava menettely ja tarkastelumenettely.

4. Erityistä

4.1 On syytä todeta, että ETSK:ta pyydetään antamaan lausunto kysymyksistä, jotka eivät ole vielä täysin selviä.

Esimerkiksi komission ehdotuksen johdanto-osan 4 kappaleessa viitataan yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta 21. päivänä kesäkuuta 2005 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005⁽¹²⁾ 41 d artiklaan, ja ehdotetun asetuksen 13 d artiklassa viitataan saman asetuksen 42 d artiklan 2 kohtaan. Kyseisessä asetuksessa ei kuitenkaan ole 41 d eikä 42 d kohtaa.

4.2 Komissio on tehnyt ehdotuksen edellä mainitun asetuksen muuttamisesta⁽¹³⁾, mutta ehdotuksen hyväksymisprosessi on vielä kesken. Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti eivät vielä ole hyväksyneet komission ehdotusta. Vaikka se tulevaisuudessa todennäköisesti hyväksytäänkin, 41 d artikla ja 42 d artikla kytkeytyvät asetuksen (EY) N:o 1290/2005 uuteen sisältöön, jonka numerointi tulee olemaan erilainen. Lisäksi asiaa koskevan komission ehdotuksen 26 kohdassa ehdotetaan 41 artiklan poistamista, mutta ei mainita mitään 41 d artiklasta. Voidaan siis ihmetellä, miksi komissio on käynnistänyt menettelyn asetuksen (EY) N:o 485/2008 tarkistamiseksi, vaikka ehdotuksen perussisältö, eli asetuksen (EY) N:o 1290/2005 sisältö, ei vielä ole oleellisilta osin tiedossa.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13. Asetuksella kumotaan neuvoston 28. kesäkuuta 1999 antama päätös menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä (EYVL L 184, 17.7.1999, s. 23).

⁽¹²⁾ EUVL L 209, 11.8.2005, s. 1.

⁽¹³⁾ Ehdotus yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 165/94 ja (EY) N:o 78/2008 kumoamisesta, KOM(2010) 745 lopullinen.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä ja neuvoston puitepäätöksen 2005/222/YOS kumoamisesta”

KOM(2010) 517 lopullinen – 2010/0273 COD

(2011/C 218/27)

Yleisesittelijä: **Peter MORGAN**

Neuvosto päätti 20. tammikuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä ja neuvoston puitepäätöksen 2005/222/YOS kumoamisesta

KOM(2010) 517 lopullinen – 2010/0273 COD.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 15. helmikuuta 2011 antaa asian valmistelun ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyyden vuoksi (työjärjestyksen 59 artikla) Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) yleisesittelijäksi Peter Morganin ja hyväksyi seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 173 ääntä puolesta ja 1 vastaan 7:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Komitea suhtautuu myönteisesti komission tiedonantoon ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä. Komitea yhtyy komission syvään huoleen tietoverkkorikollisuuden laajuudesta Euroopassa sekä vahingoista, joita tämä kasvava uhka aiheuttaa tai voi aiheuttaa taloudelle ja kansalaisten hyvinvoinnille.

1.2 Komitea on lisäksi komission tavoin pettynyt siihen, että vain 17 EU:n 27 jäsenvaltiosta on tähän mennessä ratifioinut tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen ⁽¹⁾. Komitea kehottaakin niitä jäsenvaltioita, jotka eivät vielä ole ratifioineet yleissopimusta (Belgia, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Luxemburg, Malta, Puola, Ruotsi, Tšekki ja Yhdistynyt kuningaskunta) ⁽²⁾, tekemään sen mahdollisimman pian.

1.3 Komitea on komission kanssa samaa mieltä siitä, että tietojärjestelmiin kohdistuvien hyökkäysten alalla tehtyjen rikosten määritelmien ajantasaistamiseksi sekä rikosoikeudellisen koordinoinnin ja yhteistyön lisäämiseksi EU:ssa tarvitaan kiireesti direktiivi, jotta voidaan tehokkaasti reagoida tähän erittäin vakavaan ongelmaan.

1.4 Koska erityisesti tietojärjestelmiin kohdistuviin hyökkäyksiin reagoimiseksi tarvitaan kiireesti lainsäädäntötoimia, komitea kannattaa komission päätöstä valita toimintavaihtoehtoksi direktiivi sekä sitä tukevat muut kuin lainsäädännölliset toimenpiteet, jotka on kohdistettu tähän tietoverkkorikollisuuden erityismuotoon.

1.5 Kuten ETSK on suositellut aikaisemmassa lausunnossaan ⁽³⁾, sen mielestä komission olisi kuitenkin edettävä asiassa rinnakkain tietoverkkorikollisuuden torjumiseen tähtäävän kattavan EU-lainsäädännön laatimistyön kanssa. Komitean mielestä digitaalistrategian ja Eurooppa 2020 -strategian onnistumisen oleellisenä edellytyksenä on kattavan kehyksen olemassaolo ⁽⁴⁾. Kehyksen tulisi lainvalvonnan ja seuraamusten lisäksi kattaa myös ennalta ehkäisyyn, havaitsemiseen ja koulutukseen liittyvät kysymykset.

1.6 ETSK toivoo voivansa aikanaan ottaa kantaa komission ehdotuksiin kattavasta toimintakehyksestä, joilla pyritään reagoimaan internetin yleiseen turvallisuusproblematiikkaan. Kymmenen vuoden kuluttua suurin osa väestöstä käyttää internetiä, ja useimmat taloudelliset ja sosiaaliset toiminnot ovat siitä riippuvaisia. On uskomatonta, että voimme internetiä käyttäessämme edelleen luottaa nykyiseen sattumanvaraiseen ja epäjärjestelmälliseen lähestymistapaan, etenkin kun otetaan huomioon tähän toimintaan liittyvä mittamaton taloudellinen arvo. Edessä oleviin moninaisiin kysymyksiin liittyy myös muita haasteita, kuten henkilötietojen ja yksityisyyden suoja sekä tietoverkkorikollisuus. Lentoliikenteen turvallisuutta valvoo yksi keskusviranomaisen, joka asettaa ilma-alusten, lentoasemien ja lentoyhtiöiden toimintaa koskevat standardit. Onkin tullut aika perustaa vastaavanlainen viranomaisen, joka asettaa aukottomat vaatimukset päätelaitteiden (henkilökohtaiset tietokoneet, sormitietokoneet, puhelimet) toiminnalle, internetin ja muiden verkkojen turvallisuudelle sekä tietoturvalle. Internetin fyysinen rakenne on keskeinen tekijä puolustauduttaessa tietoverkkorikollisuutta vastaan. EU tarvitsee sääntelyviranomaisen, jolla on valta puuttua internetin toimintaan.

1.7 Direktiivissä keskitytään rikosten määrittelyyn ja seuraamusten pelotevaikutukseen. ETSK kehottaa keskittymään

⁽¹⁾ Tietoverkkorikollisuutta koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus, Budapest 23. marraskuuta 2001, CETS nro 185.

⁽²⁾ Ks. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=&DF=&CL=ENG>.

⁽³⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Turvallisen tietoyhteiskunnan strategia”, EUVL C 97, 28.4.2007, s. 21.

⁽⁴⁾ KOM(2010) 245, KOM(2010) 2020.

samalla myös ennaltaehkäisyyn turvatoimia parantamalla. Laitevalmistajien tulisi noudattaa laitteiden täyttä varmuutta koskevia vaatimuksia. Ei voida hyväksyä tilannetta, jossa laitteiden ja siten myös verkon turvallisuus riippuu sen omistajan päähänpistoista. Olisi harkittava Euroopan laajuisen sähköisen tunnistajärjestelmän käyttöönottoa. Asia olisi kuitenkin suunniteltava huolellisesti, jotta välttyttäisiin yksityisyyden suojan loukkaamiselta. Lisäksi olisi alettava hyödyntää täysimääräisesti IP-yhteyksikäytännön version 6 (IPv6) tietoturvaominaisuuksia, ja henkilökohtaisen tietoverkkoturvallisuuden, myös tietosuojan, opettamisen kansalaisille tulisi olla keskeinen osa kaikkia digitaalista lukutaitoa koskevia opetusohjelmia. Komission olisi otettava huomioon komitean aikaisemmat lausunnot, joissa näitä kysymyksiä on tarkasteltu ⁽⁵⁾.

1.8 Komitea on tyytyväinen siihen, että ehdotettu direktiivi kattaa riittävän hyvin bottiverkkojen avulla tietojärjestelmiin kohdistettavat hyökkäykset ⁽⁶⁾, muun muassa palvelunestohyökkäykset ⁽⁷⁾. Komitea katsoo lisäksi, että direktiivi auttaa viranomaisia ryhtymään oikeustoimiin sellaisen tietoverkkorikollisuuden torjumiseksi, jossa pyritään hyödyntämään verkkojen kansainvälistä yhteenliittymistä, sekä asettamaan syytteeseen rikoksentehtäjiä, jotka pyrkivät salaamaan henkilöllisyytensä tietoverkkorikollisuudessa käytettävien kehittyneiden välineiden avulla.

1.9 Komitea on myös tyytyväinen direktiiviin sisällytettyjen rikosten luetteloon ja erityisesti siihen, että luetteloon on otettu mukaan "viestintäsalaisuuden loukkaus" ja että "rikosten tekemisessä käytetyt välineet" selitetään selvästi.

1.10 Kun otetaan huomioon luottamuksen ja turvallisuuden merkitys digitaalitaloudelle sekä tietoverkkorikollisuudesta vuosittain aiheutuvat erittäin suuret kustannukset ⁽⁸⁾, komitea ehdottaa kuitenkin, että seuraamusten ankaruuden tulisi direktiivissä heijastaa rikosten vakavuutta ja että niiden tulisi muodostaa rikollisille todellinen pelote. Ehdotetussa direktiivissä vähimmäisrangaistukseksi säädetään 2 tai 5 vuotta vankeutta (5 vuotta raskauttavissa olosuhteissa). ETSK kehottaa määrittelemään rangaistusasteikon rikosten vakavuuden mukaan.

⁽⁵⁾ ETSK:n lausunto aiheesta "Turvallisen tietoyhteiskunnan strategia", EUVL C 97, 28.4.2007, s. 21. ETSK:n lausunto aiheesta "Internetin kehittäminen", EUVL C 175, 28.7.2009, s. 92 ETSK:n lausunto aiheesta "Elintärkeiden tietoinfrastruktuureiden suojaaminen", EUVL C 255, 22.9.2010, s. 98 ETSK:n lausunto aiheesta "Euroopan digitaalistrategia", EUVL C 54, 19.2.2011, s. 58 ETSK:n lausunto uudesta ENISA-asetuksesta, ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä ETSK:n lausunto aiheesta "Digitaalisen lukutaidon, tietoteknisten taitojen ja sähköisen osallisuuden parantaminen", ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä.

⁽⁶⁾ 'Bottiverkolla' tarkoitetaan haittaohjelmien (tietokonevirusten) saattamien tietokoneiden muodostamaa verkkoa. Tällainen kaapattujen tietokoneiden (zombie-koneiden) muodostama verkko voidaan saada toimimaan halutulla tavalla, esimerkiksi hyökkäämään tietojärjestelmiä vastaan (tietoverkkohyökkäykset). Näitä zombie-koneita voi hallita toinen tietokone usein käyttäjien sitä tietämättä. Tekijöitä on vaikea jäljittää, sillä bottiverkon muodostavat ja hyökkäyksen tekevät tietokoneet voivat olla eri paikassa kuin rikoksentehtäjä itse.

⁽⁷⁾ Palvelunestohyökkäyksellä tarkoitetaan toimenpidettä, jolla pyritään estämään tietotekniikkapalvelun (esim. verkkosivuston tai internet-palvelun) mahdollisia käyttäjiä käyttämästä kyseistä palvelua. Verkkosivusto tai palvelin, johon yritetään luoda yhteys, näyttää käyttäjältä olevan poissa käytöstä. Tällainen toimenpide voi esimerkiksi keskeyttää online-maksujärjestelmän toiminnan, mikä aiheuttaa menetyksiä käyttäjille.

⁽⁸⁾ Maailman talousfoorumille vuonna 2009 esitellyn tutkimuksen mukaan tietoverkkorikollisuuden kokonaiskustannukset ovat biljoona dollaria, ja ne kasvavat nopeasti. Ks. jäljempänä kohdat 2.5 ja 2.7.

1.11 ETSK ehdottaa, että olisi hyödynnettävä tarjolla oleva tilaisuus ja lähetettävä rikoksentehtäjiä ja luottamusta hakeville kansalaisille painokas viesti säätämällä vielä tätäkin ankarammista seuraamuksista. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa tietojärjestelmiin kohdistuvista laajamittaisista hyökkäyksistä voidaan määrätä seuraamuksia, jotka ovat enimmillään 10 vuotta vankeutta ⁽⁹⁾. Myös Viro on kiristänyt rangaistuksiaan: terrorismitarkoituksessa tehdyistä laajamittaisista hyökkäyksistä voi saada jopa 25 vuoden vankeusrangaistuksen ⁽¹⁰⁾.

1.12 Komitea kannattaa komission ehdotusta, jonka mukaan direktiiviä tuetaan myös muilla kuin lainsäädännöllisillä toimilla, joilla pyritään edistämään koordinoituja toimia EU:n tasolla sekä tehostamaan täytäntöönpanoa. ETSK korostaa lisäksi tarvetta laajentaa koordinoitua siten, että siihen sisältyy myös tiiviin yhteistyön tekeminen kaikkien EFTA-maiden ja NATON kanssa.

1.13 Komitea kannattaa varauksetta ehdotuksia koulutusohjelmista sekä parhaita käytäntöjä koskevia suosituksia, joilla pyritään tehostamaan lainvalvontaviranomaisten yhteispisteistä koostuvan nykyisen ympärivuorokautisen verkoston toimintaa.

1.14 Ehdotuksessa mainittujen, muiden kuin lainsäädännöllisten toimien lisäksi komitea kehottaa komissiota erityisesti kohdentamaan tutkimus- ja kehittämisrahoitusta varhais-havainta- ja torjuntajärjestelmien kehittämiseen, jotta voidaan reagoida tietojärjestelmiin kohdistuviin hyökkäyksiin. Tietotekniikan resurssipalvelujen ⁽¹¹⁾ ja verkkolaskennan ⁽¹²⁾ viimeaikainen kehitys voi tarjota Euroopalle mahdollisuuden suojautua monilta uhkilta nykyistä paremmin.

1.15 Komitea ehdottaa, että Euroopan verkko- ja tietoturva- virasto ENISA tukee kohdennettua osaamisen kehittämisohjelmaa, jotta voidaan vahvistaa Euroopan tietoturvaluusialaa lainsäädännön täytäntöönpanoa pidemmälle. ⁽¹³⁾

1.16 Jotta voidaan vahvistaa Euroopan unionin kykyä puolustautua tietoverkkohyökkäyksiä vastaan, komitea muistuttaa, että on tärkeää kehittää tietokykyä käsittelevää eurooppalaista julkis-yksityistä kumppanuutta (*European Public Private Partnership for Resilience*, EP3R) ja nivoa kyseinen kumppanuus Euroopan verkko- ja tietoturva- viraston ENISAn ja Euroopan valtiollisten tietotekniikan kriisiryhmien yhteenliittymän (*European Governmental CERTs Group*, EGC) työskentelyyn.

⁽⁹⁾ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/48/contents>.

⁽¹⁰⁾ SEC(2010) 1122 final – Komission yksiköiden työasiakirja ja vaikutusten arviointi, oheisasiakirja ehdotukseen direktiiviksi tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä.

⁽¹¹⁾ **Tietotekniikan resurssipalveluilla** (*Cloud computing*) tarkoitetaan tietojenkäsittelyresurssien tarjoamista pyydettyä tai automaattisesti internetin kautta. Kyseiset palvelut esitetään käyttäjille yksinkertaisella ja helposti ymmärrettävissä olevalla tavalla siten, ettei käyttäjien tarvitse tietää, millä tavalla ne tuotetaan. Loppukäyttäjille tarkoitettuja kehittyneitä virustorjunta- ja verkkoturvaohjelmia voitaisiin tarjota tietotekniikan resurssipalveluiden avulla kaikille verkkoon kytkeytyneille käyttäjille Euroopassa, mikä vähentäisi käyttäjien tarvetta suojautua.

⁽¹²⁾ **Verkkolaskenta** (*grid computing*) on hajautetun tietojenkäsittelyn muoto, jossa useat verkottuneet ja höllästi toisiinsa kytketyt tietokoneet muodostavat "virtuaalisen supertietokoneen" suorittaakseen yhdessä erittäin laajamittaisia tehtäviä. Verkkolaskentateknologiat voisivat tarjota alustan tietoverkkohyökkäyksiä analysoiville ja niihin reagoiville reaaliaikaisille järjestelmille.

⁽¹³⁾ ETSK:n lausunto uudesta ENISA-asetuksesta, ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä, EUVL C 107, 6.4.2011, s. 58.

1.17 Euroopassa tulisi tukea tietoturva-alan vahvistumista, jotta se kykenisi samaan kuin hyvin runsasta rahoitusta nauttiva Yhdysvaltojen tietoturva-ala⁽¹⁴⁾. Investointeja tietoverkkoturvalisuutta koskevaan tutkimus-, kehittämis- ja koulutustoimintaan olisi lisättävä huomattavasti.

1.18 Komitea panee merkille, että Yhdistyneelle kuningaskunnalle, Irlannille ja Tanskalle on myönnetty perussopimuksen pöytäkirjojen mukaiset poikkeukset direktiivin täytäntöönpanosta. Näistä poikkeuksista huolimatta komitea kehottaa kyseisiä jäsenvaltioita tekemään mahdollisimman laajaa yhteistyötä direktiivin säännösten toteuttamiseksi, jotta voidaan estää rikoksenteijöitä käyttämästä hyväksi eri EU-maiden toimintastrategioissa olevia aukkoja.

2. Johdanto

2.1 Eurooppa on nykyään erittäin riippuvainen tietojärjestelmistä vaurauden luomisessa ja elämänlaadun tuottamisessa. On tärkeää, että turvallisuustoimenpiteitä ja tehokasta lainsäädäntöä hienosäädetään kasvavaa riippuvuutta vastaavalla tavalla tietojärjestelmien suojelemiseksi hyökkäyksiltä.

2.2 Internet on digitaaliyhteiskunnan keskeinen toimintalusta. Tietojärjestelmien turvallisuuteen kohdistuviin uhkiiin puuttuminen on erittäin tärkeää digitaaliyhteiskunnan ja -talouden kehittämisen näkökulmasta. Internet tukee useimpia Euroopan elintärkeitä tietoinfrastruktuureja, joiden avulla luodaan keskeisten tavaroiden ja palvelujen tuotannon edellyttämät tieto- ja viestintätekniset alustat. Tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä on tullut vakava ongelma. Niiden kohteina ovat hallinto- ja rahoitusjärjestelmät, sosiaalipalvelut sekä elintärkeät infrastruktuurijärjestelmät, kuten energia- ja vesihuolto sekä liikenne-, terveydenhoito- ja pelastuspalvelut.

2.3 Internetin rakenne perustuu miljoonien tietokoneiden yhteenkytkentään ja siihen, että tietojen käsittely, viestintä ja hallinta jakautuvat eri puolille maailmaa. Hajautettu rakenne on oleellisen tärkeä internetin vakauden ja sietokyvyn varmistamiseksi sekä – ongelmien ilmaantuessa – tietoliikenteen saamiseksi jälleen nopeasti käyntiin. Se merkitsee kuitenkin myös sitä, että kuka tahansa perustietämyksen omaava voi halutessaan käynnistää verkon reunamilta esimerkiksi bottiverkkojen avulla laajoja tietoverkkohyökkäyksiä.

2.4 Tietotekniikan kehitys on pahentanut näitä ongelmia, sillä kehityksen myötä on helpompi tuottaa ja levittää välineitä (haittaohjelmia⁽¹⁵⁾ ja bottiverkkoja), rikoksenteijät voivat toimia anonyymisti ja vastuu teoista jakautuu lainkäyttövallan eri alueille. Syytteen nostamiseen liittyvien ongelmien vuoksi voi järjestäytynyt rikollisuus saada huomattavia voittoja riskin ollessa vähäinen.

⁽¹⁴⁾ Valkoisen talon virallisten tietojen mukaan Yhdysvaltojen hallitus käytti 407 miljoonaa dollaria tietoverkkoturvallisuuden tutkimiseen ja kehittämiseen vuonna 2010, ja vuonna 2012 tähän tarkoitukseen ehdotetaan käytettäväksi 548 miljoonaa dollaria. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

⁽¹⁵⁾ Haittaohjelmalla tarkoitetaan ohjelmaa, joka on suunniteltu siten, että voidaan salaa tunkeutua tietokonejärjestelmään ilman omistajan tietoista suostumusta.

2.5 Maailman talousfoorumille vuonna 2009 esitellyn tutkimuksen⁽¹⁶⁾ mukaan tietoverkkorikollisuuden kokonaiskustannukset ovat biljoona dollaria, ja ne kasvavat nopeasti. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen äskettäin julkistaman raportin⁽¹⁷⁾ mukaan yksin Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuosittaiset kustannukset ovat 27 miljardia puntaa. Tietoverkkorikollisuudesta aiheutuvat suuret kustannukset oikeuttavat tiukat toimenpiteet, tehokkaan lainvalvonnan sekä ankarat rangaistukset rikoksenteijöille.

2.6 Kuten direktiiviin liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa⁽¹⁸⁾ todetaan, järjestäytynyt rikollisuus ja vihamieliset maat käyttävät hyväkseen tietojärjestelmiin kohdistuvien hyökkäysten tarjoamia mahdollisuuksia aiheuttaa haittaa eri puolilla EU:ta. Bottiverkkojen avulla tehtävät hyökkäykset voivat olla erittäin vaarallisia koko hyökkäyksen kohteeksi joutuvalla maalla, minkä lisäksi terroristit tai muut tahot voivat käyttää niitä valtion poliittisen painostuksen välineinä.

2.7 Viroon huhti-toukokuussa 2007 kohdistunut hyökkäys korosti ongelman vakavuutta. Hyökkäys lamaannutti hallituksen ja yksityissektorin elintärkeiden tietojärjestelmien tärkeitä osia päivien ajaksi. Laajamittaisten hyökkäysten aiheuttamat kustannukset olivat 19–28 miljoonaa euroa, minkä lisäksi niillä oli merkittäviä poliittisia vaikutuksia. Samanlaisia tuhoisia hyökkäyksiä käynnistettiin myös Liettuaa ja Georgiaa vastaan.

2.8 Maailmanlaajuisiin viestintäverkkoihin sisältyy runsaasti rajatylittäviä yhteyksiä. Onkin erittäin tärkeää, että kaikki 27 jäsenvaltiota ryhtyvät yhteisiin ja yhdenmukaisiin toimenpiteisiin tietoverkkorikollisuuden ja erityisesti tietojärjestelmiin kohdistuvien verkko- ja hyökkäysten torjumiseksi. Tämän kansainvälisen keskinäisriippuvuuden takia EU:lla tulee olla yhdenmukainen toimintalinja tietojärjestelmien suojaamiseksi hyökkäyksiltä ja rikoksenteijöiden rankaisemiseksi.

2.9 Turvallisen tietoyhteiskunnan strategiasta vuonna 2007 antamassaan lausunnossa⁽¹⁹⁾ komitea totesi, että sen mielestä tarvitaan tietoverkkorikollisuuden torjumiseen tähtävää kattavaa EU-lainsäädäntöä. Kattavien puiteiden tulisi sisältää tietojärjestelmiin kohdistuvien hyökkäysten lisäksi myös sellaiset seikat kuin talousalan tietoverkkorikollisuus, laitton internetsisältö, sähköisten todisteiden kerääminen/säilyttäminen/siirtäminen ja lainkäyttövaltaa koskevat yksityiskohtaisemmat säännöt.

2.10 Komitea toteaa kattavien puiteiden muodostamisen olevan erittäin vaikea tehtävä. Sitä hankaloittavat entisestään poliittisen yhteisymmärryksen puuttuminen⁽²⁰⁾ sekä ongelmat, joiden syynä ovat jäsenvaltioiden merkittävät erot sähköisen todistusaineiston hyväksymisessä tuomioistuimissa. Kattavat

⁽¹⁶⁾ Purduen yliopiston perustaman tietovarmuutta ja -turvallisuutta käsittelevän koulutus- ja tutkimuskeskuksen McAfee -tietoturvyhtiölle tekemä tutkimus *Unsecured Economies: Protecting Vital Information* (2009), http://www.cerias.purdue.edu/assets/pdf/mfe_unsec_econ_pr_rpt_fnl_online_012109.pdf.

⁽¹⁷⁾ <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/cost-of-cyber-crime>.

⁽¹⁸⁾ SEC(2010) 1122.

⁽¹⁹⁾ ETSK:n lausunto aiheesta ”Turvallisen tietoyhteiskunnan strategia”, EUVL C 97, 28.4.2007, s. 21 (asiakokonaisuus TEN/254).

⁽²⁰⁾ SEC(2010) 1122, ehdotuksen KOM(2010) 517 vaikutusten arviointi.

puitteet maksimoisivat kuitenkin tietoverkkorikollisuuteen liittyvien useiden eri ongelmien ratkaisemiseen tähtäävien säädösten ja muiden kuin lainsäädännöllisten välineiden tuomat hyödyt. Niissä käsiteltäisiin myös rikoslainsäädännön puitteita samalla kun tehostettaisiin lainvalvontayhteistyötä unionin sisällä. Komitea kehottaa komissiota jatkamaan työtä tietoverkkorikollisuutta koskevien kattavien lainsäädäntöpuitteiden saamiseksi valmiiksi.

2.11 Tietoverkkorikollisuuden torjunta vaatii erityisosaimista. Lausunnossa, jonka komitea antoi ehdotuksesta asetukseksi Euroopan verkko- ja tietoturva-asetuksesta (ENISA) (21), korostetaan lainvalvontaviranomaisten koulutuksen merkitystä. Komitea on tyytyväinen komission etenemiseen lainvalvonta-asiantuntijoille ja yksityiselle sektorille tarkoitetun, tietoverkkorikollisuutta koskevan koulutusfoorummin perustamisessa, kuten asiakirjassa KOM(2007) 267 ehdotetaan (22).

2.12 EU:n tietoverkkoturvallisuuden sidosryhmiin kuuluvat kaikki kansalaiset, joiden hengen välttämättömät palvelut saatavat pelastaa. Kansalaisilla on myös velvollisuus suojata internetiyhteytensä hyökkäyksiltä parhaansa mukaan. Erityisen suuri vastuu on niiden tieto- ja viestintätekniikoiden ja -palvelujen tuottajilla, jotka toimittavat tietojärjestelmiä.

2.13 Kaikkien sidosryhmien on äärimmäisen tärkeää saada asianmukaista tietoa tietoverkkoturvallisuudesta. Euroopalla tulee myös olla paljon tietoturvakysymyksiin perehtyneitä korkeatasoisia asiantuntijoita.

2.14 Euroopassa tulisi tukea tietoturva-alan vahvistumista, jotta se kykenisi samaan kuin hyvin runsasta rahoitusta nauttiva Yhdysvaltojen tietoturva-ala (23). Investointeja tietoverkkoturvalisuutta koskevaan tutkimus-, kehittämis- ja koulutustoimintaan olisi lisättävä huomattavasti.

3. Ehdotetun direktiivin pääsisältö

3.1 Ehdotuksella on tarkoitus korvata tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä 24. helmikuuta 2005 tehty neuvoston puitepäätös 2005/222/YOS (24). Kuten puitepäätöksen johdanto-osan kappaleissa todetaan, sen tavoitteena oli parantaa jäsenvaltioiden oikeus- ja muiden toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisin ja muiden erikoistuneiden lainvalvontaviranomaisten, yhteistyötä lähentämällä tietojärjestelmiin kohdistuvia hyökkäyksiä koskevia jäsenvaltioiden rikosoikeudellisia säännöksiä. Sillä otettiin käyttöön EU:n lainsäädäntöä, jolla voitiin puuttua sellaisiin rikoksiin kuin laitton tunkeutuminen tietojärjestelmään, laitton järjestelmän häirintä ja laitton datan vahingoittaminen ja

(21) ETSK:n lausunto uudesta ENISA-asetuksesta, ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä (EUVL C 107, 6.4.2011, s. 58).

(22) KOM(2007) 267, Tavoitteena yleinen toimintalinja tietoverkkorikollisuuden torjumiseksi.

(23) Valkoisen talon virallisten tietojen mukaan Yhdysvaltojen hallitus käytti 407 miljoonaa dollaria tietoverkkoturvallisuuden tutkimiseen ja kehittämiseen vuonna 2010, ja vuonna 2012 tähän tarkoitukseen ehdotetaan käytettäväksi 548 miljoonaa dollaria. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/FY12-slides.pdf>.

(24) EUVL L 69, 16.3.2005, s. 68.

johon sisältyivät säännöt oikeushenkilöiden vastuusta, lainkäytövallasta ja tietojenvaihdosta. Jäsenvaltioiden oli toteutettava puitepäätöksen säännösten noudattamisen edellyttämät toimenpiteet viimeistään 16. maaliskuuta 2007.

3.2 Komissio julkaisi 14. heinäkuuta 2008 kertomuksen puitepäätöksen täytäntöönpanosta (25). Kertomuksen päätelmissä todetaan, että "puitepäätöksen tekemisen jälkeen on noussut esiin uusia uhkakuvia eri puolilla Eurooppaa tehtyjen hyökkäysten myötä. Näitä uusia uhkia ovat erityisesti tietojärjestelmiin kohdistuvat yhtäaikaisten, laajamittaiset hyökkäykset ja niin kutsuttujen bottiverkkojen rikollisen käytön lisääntyminen." Puitepäätöstä tehtäessä ei vielä osattu varautua tällaisiin hyökkäyksiin.

3.3 Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa otetaan huomioon uudet tietoverkkorikollisuuden menetelmät, erityisesti bottiverkkojen käyttö (26). Tekijöitä on erittäin vaikea jäljittää, sillä bottiverkon muodostavat ja hyökkäyksen tekevät tietokoneet voivat olla eri paikassa kuin rikoksentehtäjä itse.

3.4 Bottiverkon tekemät hyökkäykset ovat usein laajamittaisia. Laajamittaisia hyökkäyksiä ovat hyökkäykset, jotka voidaan toteuttaa sellaisten välineiden avulla, jotka vaikuttavat merkittävästi määrään tietojärjestelmiä (tietokoneita), tai hyökkäykset, jotka aiheuttavat huomattavaa vahinkoa esimerkiksi järjestelmäpalvelujen keskeytyksinä, taloudellisina kustannuksina ja henkilötietojen menetyksinä. Laajamittaisen hyökkäyksen aiheuttamalla vahingoilla on merkittävä vaikutus itse kohteen toimintaan ja/tai kohteen toimintaympäristöön. Tässä yhteydessä 'suurella bottiverkolla' tarkoitetaan verkkoa, joka kapasiteettinsa ansiosta pystyy aiheuttamaan vakavaa vahinkoa. On vaikea määrittellä bottiverkkoja koon mukaan, mutta suurimmissa bottiverkoissa on arvioitu olleen 40 000–100 000 liittymää (ts. saastunutta tietokonetta) 24 tunnin ajanjaksona (27).

3.5 Puitepäätöksessä on monia puitteita, kun otetaan huomioon rikosten (tietoverkkohyökkäykset) kokoon ja lukumäärään liittyvät suuntaukset. Sillä lähennetään lainsäädäntöä vain muutamien rikosten osalta, eikä siinä käsitellä täysimääräisesti laajamittaisista hyökkäyksistä yhteiskuntaan kohdistuvaa mahdollista uhkaa. Siinä ei myöskään oteta riittävästi huomioon rikosten vakavuutta eikä niistä langetettavia seuraamuksia.

3.6 Käsiteltävänä olevan direktiivin tavoitteena on lähentää tietojärjestelmiin kohdistuvia hyökkäyksiä koskevia jäsenvaltioiden rikosoikeudellisia säännöksiä ja parantaa oikeus- ja muiden toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä, jäsenvaltioiden poliisi- ja muut erikoistuneet lainvalvontaviranomaiset mukaan luettuina.

(25) Komission kertomus neuvostolle tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä 24 päivänä helmikuuta 2005 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 12 artiklan perusteella, KOM(2008) 448.

(26) Katso edellä alaviite 6.

(27) Liittymien määrä 24 tunnin ajalta on yleisesti käytetty mittayksikkö, kun arvioidaan bottiverkkojen kokoa.

3.7 Tietojärjestelmiin kohdistuvat hyökkäykset, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden taholta, ovat kasvava uhka, ja samalla tietojärjestelmiin kohdistuvien terrorihyökkäysten tai poliittisista syistä tapahtuvien hyökkäysten mahdollisuus herättää entistä enemmän huolta, sillä tietojärjestelmät ovat osa jäsenvaltioiden ja unionin elintärkeää infrastruktuuria. Koska hyökkäykset uhkaavat turvallisemman tietoyhteiskunnan toteuttamista sekä vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen kehittämistä, niihin on tarpeen varautua Euroopan unionin tasolla.

3.8 On todisteita siitä, että valtioiden tai julkisen tai yksityisen sektorin tiettyjen toimintojen kannalta elintärkeitä tietojärjestelmiä vastaan pyritään tekemään entistä vaarallisempia ja toistuvia laajamittaisia hyökkäyksiä. Tähän suuntaukseen liittyvät entistä kehittyneemmät välineet, joita rikosentekijät voivat käyttää käynnistääkseen erilaisia tietoverkko- ja hyökkäyksiä.

3.9 Alan yhteiset, erityisesti tietojärjestelmiä ja dataa koskevat määritelmät ovat tärkeitä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot soveltavat tätä direktiiviä yhdenmukaisesti.

3.10 Rikostunnusmerkistöihin nähden on aiheellista omaksumaa yhteinen linja antamalla yhteinen rikosmääritelmä laittomista tunkeutumisista tietojärjestelmään, laittomasta järjestelmän häirinnästä, laittomasta datan vahingoittamisesta ja viestintäsalaisuuden loukkaamisesta (tietojen laittomasta sieppauksesta).

3.11 Jäsenvaltioiden olisi säädettävä tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä määrättävistä seuraamuksista. Säädettyjen seuraamusten olisi oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

3.12 Vaikka direktiivillä kumotaan puitepäätös 2005/222/YOS, siinä säilytetään puitepäätöksen nykyiset säännökset ja siihen sisällytetään seuraavat uudet seikat:

- (a) Direktiivissä säädetään rangaistavaksi rikoksen tekemisessä käytettyjen laitteiden tai välineiden tuotanto, myynti, hankkiminen, tuonti, levittäminen tai muu saataville asettaminen.
- (b) Direktiiviin sisältyvät maininnat seuraavista raskauttavista olosuhteista:
 - hyökkäysten laajamittaisuus – bottiverkkoihin tai vastaviin välineisiin puututtaisiin ottamalla käyttöön uusi raskauttava asianhaara, toisin sanoen bottiverkon tai vastavan välineen perustaminen olisi raskauttava tekijä, kun syyllistytään nykyisessä puitepäätöksessä lueteltuihin rikoksiin;
 - kun kyseiset hyökkäykset toteutetaan salaamalla rikosentekijän todellinen henkilöllisyys ja aiheutetaan vahinkoa henkilöllisyyden oikealle haltijalle.
- (c) Direktiivissä määritellään "viestintäsalaisuuden loukkaaminen (tietojen laiton sieppaus)" rangaistavaksi teoksi.
- (d) Direktiivillä otetaan käyttöön toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on parantaa rikosoikeudellista yhteistyötä Euroopassa lujittamalla nykyistä ympärivuorokautista yhteyspisteverkostoa ⁽²⁸⁾.
- (e) Direktiivillä puututaan tarpeeseen saada tilastotietoja tietoverkkorikoksista, muun muassa nykyisessä puitepäätöksessä mainituista rikoksista sekä direktiiviin lisäystä viestintäsalaisuuden loukkaamisesta.
- (f) Direktiivin 3, 4 ja 5 artiklassa lueteltujen rikosten (laiton tunkeutuminen tietojärjestelmään, laitton järjestelmän häirintä ja laitton datan vahingoittaminen) määritelmiin sisältyy säännös, jonka nojalla teot voidaan direktiivin kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä annettaessa säätää rangaistaviksi "ainakin jos kyse ei ole vähäisestä tapauksesta".

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Otettu käyttöön yleissopimuksella ja tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä tehdyllä puitepäätöksellä 2005/222/YOS.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta”

KOM(2010) 618 lopullinen

(2011/C 218/28)

Esittelijä: **Richard ADAMS**

Euroopan komissio päätti 1. helmikuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus: neuvoston direktiivi käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta

KOM(2010) 618 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 29. maaliskuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 4.–5. toukokuuta 2011 pitämässään 471. täysistunnossa (toukokuun 4. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 146 puolesta ja 7 vastaan 8:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Päätelmät

1.2 Ehdotettu direktiivi on ollut valmisteilla yli kymmenen vuotta, ja komitea pitää sitä tervetulleena selkeänä edistysaskeleena kohti vaatimusta huolehtia suunnitellusti ja vähimmäisstandardeja noudattaen radioaktiivisesta jätteestä, jota on suuria määriä EU:n eri puolilla.

1.3 Ehdotuksessa on ilahduttavasti painotettu avoimuutta ja kansalaisten osallistumista, ja vaatimus ennakoita sekä ehdotusten kustannukset että niiden rahoitus tarjoaa tärkeän analyttisen välineen. Kansainvälisesti sovituihin turvallisuusnormeista tulee ensimmäistä kertaa oikeudellisesti sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia EU:ssa. EU:n tulisi tehdä yhteistyötä naapurimaidensa kanssa ja kannustaa niitä omaksumaan vastaavat turvallisuusnormit.

1.4 Direktiivin kehittäminen ei kuitenkaan ole edennyt suoraviivaisesti. Tieteellisesti varmennetun tiedon rajat ovat edelleen kiistanalaisia, ja kaukaisen tulevaisuuden poliittisten ja yhteiskunnallisten skenaarioiden ennakoiminen on ilmeisen vaikeaa.

1.4.1 Vaikka syvälle maaperään tehtävän geologisen loppusijoituksen yleisestä teknisestä toteutettavuudesta vallitsee laaja tieteellinen yhteisymmärrys, käydään kuitenkin monilla aloilla jatkuvaa keskustelua niin tieteellisistä faktoista kuin asianmukaisuuskysymyksistä. Tätä keskustelua voidaan tuskin saada kaikkia sidosryhmiä tyydyttävään päätökseen, kun otetaan huomioon korkea-aktiivisen jätteen luonne, sen vuorovaikutus välittömän ympäristönsä kanssa sekä kulloinkin kyseessä oleva geologinen ajallinen jänne. Nykyiset varastointijärjestelyt ovat selkeästi epä-sopivia keskipitkällä aikavälillä, mikä lisää tarvetta toimia.

1.4.2 Turvallisuuden ja riskien asianmukaisesta tasosta käydään edelleen vilkasta keskustelua vailla yksimielisyyttä. Mitä ihmisten ja ympäristön turvallisuuden asettaminen etusijalle varsinaisesti tarkoittaa? Käytännössä turvallisuuden osoittamiseksi yhdistellään laadullisia ja määrällisiä argumentteja ja pyritään minimoimaan epävarmuustekijöitä kansallista päätöksentekoa ajatellen.

1.4.3 Luottamus kykyyn poliittisen ja institutionaalisen eheyden pysyvyyden sekä huoltojärjestelmien toimivuuden ennustamiseen luonnollisestikin vähenee tarkastelujaksojen pidentyessä. Siksi ”passiivisen” turvallisuuden merkitys kasvaa ratkaisevasti, mihin liittyy vaatimus järjestelyn toimivuudesta myös tilanteessa, jossa jätteen sijoituspaikka ei ole enää valvonnassa ja sitä koskeva tieto on aikojen saatossa menetetty.

1.4.4 Ydinfissioon perustuvan energian jatkuva käyttö ja kehittäminen osana jäsenvaltioiden energiahuoltovalikoimaa riippuu taloudellisen kannattavuuden lisäksi tietyssä määrin sen hyväksynnästä kansalaisten keskuudessa. Ydinvoiman käytöstä tai kehittämisestä käytävä keskustelu varastaa huomiota välittömältä ja kiireelliseltä tarpeelta ratkaista radioaktiivisen jätteen kasvava ongelma, erityisesti kun nykyiset ja tulevat ydinvoimaloiden käytöstäpoisto-ohjelmat laajentavat ongelmaa entisestään. Väestön asenteet vaihtelevat suuresti eri puolilla EU:ta, mutta valtaosa eurooppalaisista uskoo, että radioaktiivisen jätteen huoltoa koskeva yhteisön väline olisi hyödyllinen (*Attitudes towards radioactive waste*, Eurobarometri-tutkimus, kesäkuu 2008).

1.5 Komitea pyrkii siksi lähestymään yhteiskunnissa esiintyviä ristiriitaisia asenteita rakentavasti ja esittää joukon asiaankuuluvia suosituksia, joiden tarkoituksena on lujittaa komission päättäväisyyttä ratkaisun etsimisessä.

1.6 Suositukset

1.6.1 Komitea esittää käsillä olevan lausunnon tekstijaksoissa 4 ja 5 seikkaperäisiä kommentteja, ehdotuksia ja suosituksia ja pyytää komissiota, Euroopan parlamenttia ja neuvostoa ottamaan ne jäännöksettömästi huomioon. Lisäksi se esittää yleisinä suosituksinaan, että

— jäsenvaltiot tunnustavat tarpeen asettaa turvallisuus direktiivin säännöksissä etusijalle ja siirtävät direktiivin kiireellisesti ja johdonmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä reaktiona pikaista ratkaisua vaativaan ongelmaan, jonka määrältään kasvava radioaktiivinen jätte aiheuttaa.

— julkinen valta, ydinenergiateollisuus ja asianomaiset tieteelliset tahot tarjoavat koko yhteiskunnalle lisää yksityiskoh- taista, avointa ja riskiarvioitua tietoa radioaktiivisen jätteen huoltovaihtoehtoista.

2. Johdanto

2.1 Maanjäristyksen ja tsunamin vaurioitettua neljää reaktoria Fukushimaa Pohjois-Japanissa ydinturvallisuuskysymykset kiin- nostavat ja huolestuttavat huomattavan paljon. Eurooppalaisten ydinvoimaloiden käytön turvallisuutta ja varoitoimenpiteitä sää- dellään ydinturvallisuusdirektiivissä (ks. kohta 5.6) ja jäsenvalti- oiden viranomaisten toimesta. Jäsenvaltiot sopivat 21. maaliskuuta 2011 parantavansa ydinturvallisuusalan sääntel- jöidensä yhteistyötä ja pyytävänsä ydinturvallisuusalan euroop- palaisten sääntelijöiden ryhmää (ENSREG) määrittelemään esitet- tyjen, kaikille EU-ydinvoimaloille tehtävien stressitestien (kattava riski- ja turvallisuusarviointi) toteuttamistavat. Koska kansalaiset ovat olleet erittäin huolestuneita Fukushima Daiichin ydinvoi- malassa tapahtuneen vakavan onnettomuuden vuoksi, komitea pyrkii kiireellisesti ja avoimesti täysipainoiseen vuoropuheluun kansalaisyhteiskunnan kanssa siihen liittyvistä kysymyksistä etenkin suuntaamalla aktiivisesti uudelleen Euroopan ydinener- giafoorumin (ENEF) avoimuustyöryhmän työskentelyä ja otta- malla ydinvoiman riskejä ja mahdollisuuksia käsittelevät ryhmät siihen mukaan. ETSK toimii tätä nykyä avoimuustyöryhmän puheenjohtajana.

2.2 Fukushiman onnettomuuden seurauksia ja sen suoraa vai- kutuksia tässä lausunnossa käsiteltävään radioaktiivista jätettä koskevaan direktiiviin on analysoitava vielä perusteellisesti tek- niseltä kannalta. Se on kuitenkin ymmärrettävästi lisännyt kan- salaisten huolta ja tietoisuutta ydinturvallisuuteen liittyvistä ky- symyksistä, ja komitea katsoo, että sillä on oma merkityksensä parhaillaan käytävässä keskustelussa.

2.3 Marraskuussa 2010 EU:ssa oli toiminnassa 143 ydinvoi- malaa (reaktoria) 14 jäsenvaltiossa. Lisäksi on joukko ydinvoi- malaita, joiden toiminta on lopetettu, ja muita ydinlaitoksia, kuten käytetyn polttoaineen jälleenkäsittelylaitoksia, jotka tuot- tavat radioaktiivista jätettä. EU tuottaa vuosittain keskimäärin 280 kuutiometriä korkea-aktiivista jätettä, 3 600 tonnia käytet- tyä polttoainetta raskasmetallien muodossa sekä 5 100 kuutio- metriä pitkäikäistä radioaktiivista jätettä, jolle ei ole järjestetty loppusijoituspaikkaa (Kuudes tilannekatsaus radioaktiivisen jät- teen ja käytetyn ydinpolttoaineen huoltoon Euroopan unionissa, SEC(2008) 2416). Lisäksi syntyy matala-aktiivista jätettä, josta iso osa siirretään rutiininomaisesti loppusijoitukseen. Korkea-ak- tiivinen jäte on erittäin radioaktiivista, sisältää pitkäikäisiä radio- nuklideja ja tuottaa merkittävän määrän lämpöä. Se muodostaa 10 prosenttia tuotetun radioaktiivisen jätteen volyyminä ja noin 99 prosenttia radioaktiivisuuden kokonaismäärästä ja sisältää halkeamistuotteita ja käytettyä polttoainetta.

2.4 Kyseiset jätteet syntyvät ja koostuvat käytetyn poltto- aineen jälleenkäsittelystä, suoraan loppusijoitukseen tarkoitettusta käytetystä polttoaineesta, ydinvoimaloiden rutiininomaisista toi- minnoista sekä käytöstäpoistosta. Suunnitteilla on lukuisia uusia

ydinvoimalaita, joista osa sellaisissa jäsenvaltioissa, joilla ei ole aikaisempaa kokemusta ydinvoiman tuotannosta. Ellei syntyvää jätettä, joka joissakin tapauksissa voi pysyä uhkana kymmenien tuhansien vuosien ajan, huolleta ja valvota, siitä aiheutuu huo- mattavia riskejä terveydelle ja turvallisuudelle. Radioaktiivinen jäte sisältää luonnostaan radioaktiivisesti hajoavien elementtien isotooppeja ja lähettää ionisoivaa säteilyä, joka voi vahingoittaa ihmisiä ja ympäristöä.

2.5 Tällä vuosisadalla tehdyt päätökset vaikuttavat sadan vu- osisadan verran. Ydinpolttoainekierrossa syntyvien jätteiden huolto on direktiivin pääaiheena, mutta se kattaa myös tutki- muksessa, lääketieteessä ja teollisuudessa syntyvät radioaktiiviset jätteet. Ydinvoimalasähköön tuotannon lisääntymisen vuoksi kor- kea-aktiivisen jätteen määrä kasvoi aikajaksona 2000–2005 vuosittain keskimäärin 1,5 prosenttia, ja vanhempien voimaloi- den käytöstäpoistaminen lisää määrää entisestään. Vuoden 2004 lopussa Euroopassa oli varastoituna arviolta 220 000 kuutio- metriä pitkäikäistä matala- ja keskiaktiivista jätettä, 7 000 kuu- tiometriä korkea-aktiivista jätettä ja 38 000 tonnia käytetyn polttoaineen raskasmetalleja. Nämä luvut ovat tarkkuudeltaan epävarmoja, koska jälleenkäsittelymaissa, kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Ranskassa, käytettyä ydinpolttoainetta ja jälleenkäsiteltyä plutoniumia ja uraania ei nykyisin luokitella ydinjätteeksi. Perusteena esitetään, että käytetty polttoaine on kierrätettävää ainetta ja että jälleenkäsiteltyä uraania ja plutoni- umia voidaan käyttää uuden polttoaineen valmistamiseen.

2.6 Ensimmäisen kaupallisen ydinvoimalan käynnistämisestä on 54 vuotta. Koko tämän ajan on käyty keskustelua siitä, miten jätteestä huolehditaan. Yhteisymmärrykseen on päästy mm. siitä, että väliaikainen pitkäaikainen varastointi on asian- mukaista kaikenlaisten ratkaisujen ensivaiheessa. Tällä hetkellä EU:ssa ei ole vielä yhtään loppusijoituspaikkaa korkea-aktiiviselle jätteelle, vaikka Ruotsi, Suomi ja Ranska suunnittelevat sellaisten käyttöönottoa vuoteen 2025 mennessä. Tavoitteena on suunnit- tella ja rakentaa laitoksia, jotka takaavat pitkän aikavälin turval- lisuuden passiivisesti turvallisilla – rakennettujen ja vakaiden geologisten vapautumisesteiden muodostamalla – suojajärjestel- millä, jotka laitosten sulkemisen jälkeen eivät ole riippuvaisia seurannasta, ihmisten panoksesta tai institutionaalisesta valvon- nasta. Useimmissa valtioissa ei ole laadittu tai toteutettu käytet- tyn polttoaineen osalta lopullista politiikkaa sellaisten toimien lisäksi, joilla varmistetaan turvallinen pidennetty, enintään 100 vuoden mittainen varastointi (Kuudes tilannekatsaus radioaktiiv- isen jätteen ja käytetyn ydinpolttoaineen huoltoon Euroopan unionissa, SEC(2008) 2416).

2.7 Euroopan unionin kansalaisista 93 prosenttia pitää tar- vetta löytää ratkaisu radioaktiivisesta jätteestä huolehtimiseen kiireellisenä eikä hyväksy ongelman jättämistä tulevien sukupol- vien hoidettavaksi. Valtaosa EU:n kaikkien jäsenvaltioiden kan- salaisista katsoo, että EU:n tulisi yhdenmukaistaa normeja ja pystyä valvomaan kansallisia käytänteitä (*Attitudes towards radio- active waste*, Eurobarometri-tutkimus, kesäkuu 2008).

2.8 Olemassa olevaa EU:n lainsäädäntöä pidetään riittämättömänä. Neuvoston direktiivillä 2009/71/Euratom on jo perustettu kaikkien 27 jäsenvaltion tuella yhteisön kehys ydinlaitosten ydinturvallisuutta varten, ja tarkasteltavana oleva direktiivi radioaktiivisen jätteen huollosta (KOM(2010) 618) on seuraava johdonmukainen askel.

2.9 Jokaisen jäsenvaltion energiahuoltovalikoima ja ydinvoiman käyttöä koskeva ratkaisu kuuluvat kansalliseen toimivaltaan eivätkä siten tämän direktiivin soveltamisalaan. Ydinjätettä ei kuitenkaan voi pitää ydinvoiman käytöstä erillään: sitä on olemassa merkittäviä määriä ja se saattaa muodostaa vakavan pitkäaikaisen ja rajanylittävän uhan. Vaikka ydinvoimalat pysäytettiin tänään, meidän on huolehdittava jo olemassa olevasta jätteestä. Kaikkien EU:n kansalaisten etujen mukaista on loppusijoittaa radioaktiivinen jäte mahdollisimman turvallisella tavalla. Tämä on se kokonaistilanne, jossa komissio on ehdottanut direktiiviä, jolla otetaan käyttöön yhteisön kehys käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vastuullisen huollon varmistamiseksi.

2.10 Komitea käsittelee tätä aihetta viimeksi vuonna 2003 ⁽¹⁾, ja se korosti silloin kiireellisen toiminnan tarvetta unionin laajentamisen vuoksi sekä saastuttaja maksaa -periaatetta. Vuoden 2003 lausunnon aiheena ollut ehdotettu direktiiviä ei hyväksytty, koska jäsenvaltiot pitivät eräitä kohtia liian määräävinä ja toivoivat lisää harkinta-aikaa.

3. Tiivistelmä ehdotetusta direktiivistä

3.1 Jäsenvaltioiden on neljän vuoden sisällä direktiivin hyväksymisestä laadittava ja esitettävä kansalliset ohjelmansa, joissa kerrotaan jätteen nykyinen sijainti ja sen huoltoa ja loppusijoittamista koskevat suunnitelmat.

3.2 Tarkoituksena on luoda oikeudellisesti sitovat ja täytäntöönpanokelpoiset kehykset, joilla varmistetaan, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat yhteisiä normeja, jotka Kansainvälinen atomienergiajärjestö (IAEA) on kehittänyt kaikille käytetyn polttoaineen ja radioaktiivisen jätteen vaiheille loppusijoitukseen asti.

3.3 Kansallisiin ohjelmiin on sisällyttävä inventaario radioaktiivisesta jätteestä, huoltosuunnitelmat jätteen syntymisestä aina sen loppusijoitukseen, loppusijoituslaitoksen sulkemisen jälkeistä aikaa koskevat suunnitelmat, t&k-toimet, toteuttamiseen liittyvät aikataulut ja tärkeät virstanpylväät sekä kuvaus valittujen huoltoratkaisujen, kustannusarvioiden ja rahoitusjärjestelmien toteuttamiseksi tarvittavista toimista. Direktiivissä ei aseteta mitään loppusijoitusvaihtoehtoa etusijalle.

3.4 Ehdotettu direktiivi sisältää avoimuutta koskevan artiklan, jolla varmistetaan yleisön tiedonsaanti sekä sen tehokas osallistuminen tiettyjä radioaktiivisesta jätteestä huolehtimiseen liittyviä näkökohtia koskevaan päätöksentekoon.

3.5 Jäsenvaltioiden tulee raportoida komissiolle näiden vaatimusten toteuttamisesta, ja kyseisten kertomusten perusteella komissio antaa edistymiskertomuksen neuvostolle ja Euroopan parlamentille. Jäsenvaltiot pyytävät myös kansallisten ohjelmi-

ensa kansainvälistä vertaisarviointia, jonka tulokset ilmoitetaan jäsenvaltioille ja komissiolle.

4. Yleistä

4.1 Komitea tarkastelee käsillä olevassa lausunnossaan ensisijaisesti radioaktiivisen jätteen olemassaolon ja jatkuvan tuottamisen synnyttämää, pikaista ratkaisua vaativaa käytännön ongelmaa. Valtaosa (yli 90 prosenttia) tästä jätteestä aiheutuu ydinerגיatuotantoon liittyvistä toimista. Ydinvoiman käytön aloittaminen ja sen laajentaminen energiahuoltoratkaisun osana kuuluu jokaisen jäsenvaltion omaan harkintavaltaan, mutta kertyvästä jätteestä huolehtimiseen liittyvät pitkän aikavälin vaikutukset voivat ylittää valtiolliset rajat (ja siirtyä sukupolvelta toiselle).

4.2 Ydinvoimaloita hyödyntävissä maissa voitaisiin vaikuttaa merkittävästi yleiseen mielipiteeseen (ydinvoiman käytön hyväksi), jos kansalaiset voitaisiin saada vakuuttumaan siitä, että radioaktiivisesta jätteestä huolehtimiseksi on olemassa turvallinen ja pysyvä ratkaisu (*Attitudes towards radioactive waste*, Eurobarometri-tutkimus, kesäkuu 2008). Tällaiselle luottamuksen lisääntymiselle ovat pääasiallisina esteinä korkea-aktiivisen jätteen aiheuttama pitkä-aikainen vaara, epäilyt syvälle maaperään tehtävän geologisen loppusijoituksen turvallisuudesta ja siitä, säilyvätkö niihin liittyvät riskit ihmisten mielissä tulevien sukupolvien aikana, sekä muiden loppusijoitusmenetelmien toteuttavuutta koskeva epävarmuus.

4.3 Kun muistetaan, että radioaktiivisen jätteen pitkän aikavälin huoltoa koskevat ehdotukset ovat edenneet joissain jäsenvaltioissa hyvin hitaasti, ehdotetun direktiivin – jota myös on valmisteltu useampia vuosia – tulisi edistää kattavien kansallisten huolto-ohjelmien laatimista. Nyt on olemassa esimerkkejä hyvistä menettelytavoista, joita voidaan käyttää viitepohjana. Ehdotetulla direktiivillä pyritään tekemään Kansainvälisen atomienergiajärjestön (IAEA) johdolla sovittujen normien keskeisistä osista oikeudellisesti sitovia ja täytäntöönpanokelpoisia EU:n lainsäädännön nojalla, ja komitea pitää tätä lähestymistapaa tervetulleena.

4.4 Jätteitä ja myös vaarallisia jätteitä koskeva merkittävä EU:n lainsäädäntökokonaisuus ⁽²⁾ on jo olemassa. Vaikka direktiivissä tehdään selväksi, että sitä ei ole kehitetty kyseisen lainsäädännön pohjalta, vaan sillä on toinen oikeusperusta (Euratom-sopimuksen III luku), ehdotetun direktiivin johdanto-osassa tulisi käyttää tilaisuutta toteuttaa vaarallisia jätteitä koskevan lainsäädännön periaatteita.

4.5 ”Saastuttaja maksaa” -periaatetta on tarkennettu vaatimuksella varmistaa, että jätteestä huolehtimista koskevat ehdotukset on rahoitettu asianmukaisesti ja varmasti ”ottaen asianmukaisesti huomioon radioaktiivisen jätteen tuottajien vastuu”. Näin ollen saattaa nousta esiin ristikkäisiin valtioon tukiin ja näin ollen energiainmarkkinoiden kilpailuun liittyviä kysymyksiä. Komitea suosittaa siksi, että direktiivissä vahvistettaisiin selkeästi, että jätehuollon rahoituksen tulisi tapahtua ”saastuttaja maksaa” -periaatteen mukaisesti (tässä tapauksessa radioaktiivista jätettä tuottavien ydinreaktorien käyttäjäyritys) muulloin kuin ylivoimaisen esteen sattuessa, jolloin valtiollisen on mahdollisesti puututtava asiaan.

⁽¹⁾ EUVL C 133, 6.6.2003, s. 70.

⁽²⁾ EYVL L 377, 31.12.1991, s. 20.

4.6 Komitea toteaa, että direktiivin soveltamisalaan kuuluu ainoastaan siviilitarkoituksista peräisin oleva radioaktiivinen jäte. Eräissä maissa on osoitettu merkittävästi voimavaroja sotilaallisesta radioaktiivisesta jätteestä huolehtimiseen. Yhdistetyissä sotilaallisen ja siviilikäytön ohjelmissa on selkeitä turvallisuuteen liittyviä lisäkysymyksiä, mutta koska huolehtiminen sotilaallisesta radioaktiivisesta jätteestä saattaa vaatia merkittäviä teknologisia ja taloudellisia resursseja, sekä tietyissä jäsenvaltioissa loppusijoituskapasiteettia, tulisi harkita nimenomaisempia kytkentöjä tähän direktiiviin.

5. Erityistä

5.1 Radioaktiivinen jäte on nimenomaisesti suljettu EU:n jätedirektiivien ⁽³⁾ soveltamisalan ulkopuolelle, mutta ne sisältävät kuitenkin lukuisia arvokkaita periaatteita, jotka tulisi ottaa huomioon. Komitea suosittelee siksi, että puheena olevan direktiivin johdanto-osassa selkeästi viitattaisiin vaarallisia jätteitä koskevaan direktiiviin (91/689/ETY) ja todettaisiin, että uusi direktiivi täydentää jo voimassa olevaa direktiiviä.

5.2 Komitea ehdottaa, että 2 artiklan lauseketta, jolla ”hyväksytyt päästöt” suljetaan soveltamisalan ulkopuolelle, muutettaisiin siten, että direktiivi nimenomaan kattaisi kyseiset päästöt. Tällaisten päästöjen sääntelystä ei nykyisin ole EU:n laajuista yhtenäistä näkemystä, ja asian tulkinnan vaihtelun vuoksi kyse on jäsenvaltioiden välillä kiistanalaisesta kysymyksestä (esimerkiksi Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin välillä aiheena päästöt Irlanninmereen).

5.3 Komitea on aina kannattanut EU:n puoltamaa ja jätedirektiivissä (2006/12/EY) priorisoitua jätteen syntymisen ehkäisemistä. Kuten lukuisat muutkin teollisuusalat, ydinvoiman tuotanto aiheuttaa merkittäviä määriä vaarallista jätettä. Jäsenvaltiot eivät tällä hetkellä ole yhtä mieltä siitä, onko ydinvoimalle olemassa taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja ekologisesti kestäviä vaihtoehtoja, eivätkä siis myöskään siitä, onko radioaktiivisen jätteen tuottamisen jatkaminen välttämätöntä. Tämän ristiriidan ratkaisemiseksi ja ottaen huomioon, että enemmistö komitean jäsenistä katsoo, että ydinvoimaa tarvitaan Euroopan siirtymisessä vähähiiliseen talouteen, komitea ehdottaa, että direktiivissä etusijalle asetetaan pyrkimys poistaa valtaosa radioaktiivisesta jätteestä sen lähteellä sitä mukaa kuin kehitetään parannettuja ja kestäväpohjaisia vaihtoehtoja.

5.4 Ehdotetun direktiivin 3 artiklan 3 kohdan määritelmän mukaan ”loppusijoituksella” tarkoitetaan käytetyn polttoaineen

tai radioaktiivisen jätteen sijoittamista luvan saaneeseen laitokseen aikomatta siirtää sitä pois myöhemmin. Komitea toteaa, että jätteen palauttamisen ja poissiirtämisen osalta esiintyy erilaisia näkemyksiä. Komitea katsoo, että loppusijoituskonsepteja kehitettäessä ei tulisi sulkea pois jätteen palauttamista ja poissiirtämistä asianomaisen turvallisuusarvion määräyksistä riippuen.

5.5 Ehdotetun direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan radioaktiivinen jäte on loppusijoitettava siinä jäsenvaltiossa, jossa se on syntynyt, paitsi jos jäsenvaltioiden kesken on sovittu yhdessä jäsenvaltiossa sijaitsevien loppusijoituslaitosten yhteisestä käytöstä. Komitea suosittelee käyttämään tätä mahdollisuutta intensiivisesti, jotta erityisen soveliaita varastointipaikkoja hyödynnetään mahdollisimman hyvin. Komitea pitää tervetulleena tätä yksiselitteistä lähestymistapaa, jonka mukaan jäsenvaltioissa syntyneestä radioaktiivisesta jätteestä huolehditaan ainoastaan EU:n sisällä, ja mahdollisuutta kehittää yhteisiä laitoksia. Komitea toteaa, että tämä ei estä käytetyn polttoaineen jälleenkäsittelystä syntyvän jälleenkäsitellyn jätteen palauttamista EU:n ulkopuolelle lähtömaihin. Epäselvyyksien välttämiseksi suositellaan kuitenkin, että tämä kysymys selvitetään seikkaperäisesti joko perustelu- tai johdanto-osassa.

5.6 Komitea ei ole vakuuttunut siitä, että kymmenen vuoden välein tapahtuva jäsenvaltioiden ohjelmien itsearviointi ja kansainvälinen vertaisarviointi (16 artikla) tarjoaa mahdollisuuden tiedon ja parhaiden käytänteiden täysimääräiseen lujittamiseen. Lisäksi on kysyttävä, tullaanko siinä yhteydessä soveltamaan johdonmukaisesti riittävää objektiivisuutta, tinkimättömyyttä ja analyysin riippumattomuutta. Jäsenvaltioille koituu merkittäviä raportointi- ja muita asiaan liittyviä kustannuksia, ja komitea katsoo, että aikanaan tulisi perustaa arviointitoimikunta, jonka tehtävänä olisi radioaktiivisesta jätteestä huolehtimisen valvonta EU:ssa. Tämä paitsi parantaisi raportointistandardeja ja hyviä käytänteitä myös toimisi tehokkaana kustannustenjakomekanismina sekä antaisi ydinturvallisuusdirektiiville painokkuutta ⁽⁴⁾.

5.7 Komitea kannattaa varauksettomasti komission aiomusta tukea myös tulevaisuudessa radioaktiivisten jätteen geologista loppusijoitusta koskevaa tutkimusta ja koordinoita sitä EU:n laajuisesti. Komitea korostaa, että kyseisiä ohjelmia on edistettävä asiaankuuluvasti ja laaja-alaisesti, ja se vetoaa jäsenvaltioihin, jotta ne osallistuisivat tähän tehtävään asianmukaisesti kansallisten tutkimusohjelmien kautta sekä harjoittamalla tutkimusyhteistyötä komission t&k-puiteohjelmien yhteydessä.

Bryssel 4. toukokuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON

⁽³⁾ EUVL L 312, 22.11.2008, s. 3.

⁽⁴⁾ EUVL L 172, 2.7.2009, s. 18.

LIITE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean Lausuntoon

Seuraava erityisjaoston lausunnon kohta muutettiin täysistunnossa hyväksytyllä muutosehdotuksella, mutta se sai tuekseen vähintään neljänneksen annetuista äänistä:

Kohta 5.5

"Ehdotetun direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan radioaktiivinen jäte on loppusijoitettava siinä jäsenvaltiossa, jossa se on syntynyt, paitsi jos jäsenvaltioiden kesken on sovittu jäsenvaltiossa sijaitsevien loppusijoituslaitosten yhteisestä käytöstä. Komitea pitää tervetulleena tätä yksiselitteistä lähestymistapaa, jonka mukaan jäsenvaltioissa syntyneestä radioaktiivisesta jätteestä huolehditaan ainoastaan EU:n sisällä, ja mahdollisuutta kehittää yhteisiä laitoksia. Komitea toteaa, että tämä ei estä käytetyn polttoaineen jälleenkäsittelystä syntyvän jälleenkäsittelyn jätteen palauttamista EU:n ulkopuolisiin lähtömaihin. Epäselvyyksien välttämiseksi suositellaan kuitenkin, että tämä kysymys selvitetään seikkaperäisesti joko perustelu- tai johdanto-osassa."

Muutosehdotuksen puolesta annettiin 67 ääntä ja vastaan 57 ääntä 26:n pidättyessä äänestämästä.

2011/C 218/15	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivien 2003/71/EY ja 2009/138/EY muuttamisesta Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomaisen sekä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen valtuuksien osalta" KOM(2011) 8 lopullinen – 2011/0006 COD	82
2011/C 218/16	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle – Vastaus asiantuntijaryhmän tekemään seitsemännen tutkimuksen, teknologian kehittämisen ja demonstroinnin puiteohjelman väliarviointiin sekä asiantuntijaryhmän tekemään riskinjakorahoitusvälineen väliarviointiin" KOM(2011) 52 lopullinen	87
2011/C 218/17	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: EU:n terrorisminvastainen politiikka: tärkeimmät saavutukset ja tulevaisuuden haasteet" KOM(2010) 386 lopullinen	91
2011/C 218/18	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityötä varten" KOM(2010) 379 lopullinen – 2010/0210 COD	97
2011/C 218/19	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä" KOM(2010) 378 lopullinen – 2010/0209 COD	101
2011/C 218/20	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, paljastamista, tutkimista ja syytteesenpanoa varten" KOM(2011) 32 lopullinen – 2011/0023 COD	107
2011/C 218/21	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi neuvoston asetuksen (EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta maito- ja maitotuotealan sopimussuhteiden osalta" KOM(2010) 728 lopullinen – 2010/0362 COD	110
2011/C 218/22	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maataloustuotteiden laatujärjestelmistä" KOM(2010) 733 lopullinen – 2010/0353 COD	114
2011/C 218/23	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1234/2007 muuttamisesta kaupan pitämisen vaatimusten osalta" KOM(2010) 738 lopullinen – 2010/0354 COD	118
2011/C 218/24	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 834/2007 muuttamisesta" KOM(2010) 759 lopullinen – 2010/0364 COD	122



2011/C 218/25	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EU) N:o .../..., annettu [...] päivänä [...]kuuta [...], yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1290/2005 muuttamisesta sekä neuvoston asetusten (EY) N:o 165/94 ja (EY) N:o 78/2008 kumoamisesta" KOM(2010) 745 lopullinen – 2010/0365 COD	124
2011/C 218/26	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan maatalouden tukirahaston rahoitusjärjestelmään kuuluviin toimenpiteisiin kohdistuvista jäsenvaltioiden suorittamista tarkastuksista annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 485/2008 muuttamisesta" KOM(2010) 761 lopullinen – 2010/0366 COD	126
2011/C 218/27	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä ja neuvoston puitepäätöksen 2005/222/YOS kumoamisesta" KOM(2010) 517 lopullinen – 2010/0273 COD	130
2011/C 218/28	Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta "Ehdotus neuvoston direktiiviksi käytetyn ydinpolttoaineen ja radioaktiivisen jätteen huollosta" KOM(2010) 618 lopullinen	135

TILAUSHINNAT 2011 (ilman ALV:a, sisältää normaalit lähetyskulut)

Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	1 100 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, paperipainos, vuosittainen DVD	22 EU:n virallista kieltä	1 200 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L-sarja, vain paperipainos	22 EU:n virallista kieltä	770 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, L- ja C-sarjat, kuukausittainen (kumulatiivinen) DVD	22 EU:n virallista kieltä	400 euroa/vuosi
Virallisen lehden täydennysosa (S-sarja), tarjouskilpailut ja julkiset hankinnat, DVD, ilmestyy kerran viikossa	Monikielinen: 23 EU:n virallista kieltä	300 euroa/vuosi
Euroopan unionin virallinen lehti, C-sarja – kilpailut	Kilpailua koskevilla kielillä	50 euroa/vuosi

Euroopan unionin virallisilla kielillä ilmestyvästä *Euroopan unionin virallisesta lehdestä* on tilattavissa 22 eri kieliversiota. Tilaus käsittää L-sarjan (Lainsäädäntö) ja C-sarjan (Tiedonannot ja ilmoitukset).

Jokainen kieliversio tilataan erikseen.

Virallisessa lehdessä L 156 18. kesäkuuta 2005 julkaistun neuvoston asetuksen (EY) N:o 920/2005 mukaan velvollisuus laatia kaikki säädökset iirin kielellä ja julkaista ne tällä kielellä ei väliaikaisesti sido Euroopan unionin toimielimiä, joten iirin kielellä julkaistavat viralliset lehdet ovat myynnissä erikseen.

Virallisen lehden täydennysosan (S-sarja – tarjouskilpailut ja julkiset hankinnat) tilaukseen sisältyvät kaikki 23 virallista kieliversiota yhdellä monikielisellä DVD-levyllä.

Euroopan unionin virallisen lehden tilaajat voivat pyynnöstä saada virallisen lehden liitteitä. Tilaajille ilmoitetaan liitteiden ilmestymisestä *Euroopan unionin viralliseen lehteen* sisältyvässä kohdassa ”Huomautus lukijalle”.

Myynti ja tilaukset

Maksulliset julkaisut, kuten *Euroopan unionin virallinen lehti*, ovat tilattavissa jälleenmyyjiltämme. Luettelo jälleenmyyjistä löytyy seuraavasta internet-osoitteesta:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_fi.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) on suora ja maksuton portti Euroopan unionin lainsäädäntöön. Sivustolla voi tarkastella *Euroopan unionin virallista lehteä* ja siellä ovat nähtävillä myös sopimukset, lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja lainsäädännön valmisteluasiakirjat.

Lisätietoja Euroopan unionista löytyy osoitteesta: <http://europa.eu>

